JOSÉ LUIS PALMA FERNÁNDEZ

DERECHO ADMINISTRATIVO AGRARIO

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

DERECHO ADMINISTRATIVO AGRARIO

José Luis Palma Fernández

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Madrid, 2013

Aviso Legal: los contenidos de esta publicación podrán ser reutilizados, citando la fuente y la fecha, en su caso, de la última actualización.

Datos del autor:
José Luis Palma Fernández. Letrado del Consejo de Estado / Doctor de Derecho. Excedente en el Cuerpo Superior de Administraciones Civiles del Estado y Socio de Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Edita:
© Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Distribución y venta:
Paseo de la Infanta Isabel, 1
28014 Madrid
Teléfono: 91 347 55 41
Fax: 91 347 57 22

Diseño, maquetación, impresión y encuadernación:
Talleres del Centro de Publicaciones del MAGRAMA

Tienda virtual: www.magrama.es
centropublicaciones@magrama.es

NIPO: 280-13-140-X (línea)
NIPO: 280-13-141-5 (papel)
Depósito Legal: M-20271-2013

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:
http://publicacionesoficiales.boe.es/

Datos técnicos: Formato: 21x29,7 cm. Caja de texto: 17x25,2 cm. Composición: una columna. Tipografía: Times New Roman a cuerpo 11. Encuadernación: fresado. Papel: interior en papel Cyclus de 90 g. Cubierta en cartulina gráfica de 250 g. Tintas: 4/4.

Impreso en papel reciclado al 100%

DEDICATORIA

Para Blanca, Marta y José Luis

ÍNDICE

PRÓLOGO 11

INTRODUCCIÓN 13

CAPÍTULO I. CONCEPTO Y CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO AGRARIO 15
1. Justificación del enfoque de la agricultura desde el Derecho Administrativo 15
2. Los fundamentos tradicionales de la cuestión 16
3. La propiedad agraria como núcleo clásico de la construcción privada del Derecho Agrario 17
4. La influencia de diferentes sectores del ordenamiento jurídico sobre la agricultura 17
5. Los caracteres del Derecho Administrativo Agrario 19
A) Es un Derecho de construcción marcadamente europea 20
B) Goza de desigual desarrollo territorial en España 20
C) Está compuesto por normas extraordinariamente contingentes 20
D) Tiene una singular relevancia institucional 21
E) Afecta paulatinamente al haz de facultades que derivan del derecho de propiedad 21
6. Conclusiones 21

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MATERIA: DEL FOMENTO AL DESARROLLO RURAL 23
1. Cuestiones generales sobre los medios públicos de fomento 23
A) Criterios de división de la actividad administrativa 23
B) Formas de acción administrativa: policía, fomento y servicio público 23
C) La policía administrativa: concepto y evolución histórica. Situación actual 24
D) El fomento. Concepciones actuales 25
2. El fomento agrario 27
3. Las subvenciones agrarias 28
4. El desarrollo rural 30

CAPÍTULO III. LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN RESPECTO A LA AGRICULTURA 33
1. La concepción clásica 33
2. La actividad de la Administración en la economía actual. Las potestades públicas agrarias 34
A) Competencias de la Administración General del Estado 35
B) Competencias de las Comunidades Autónomas 36
C) Competencias de las Corporaciones Locales 36
3. Las cuestiones generales interadministrativas. Los mecanismos de colaboración y coordinación. 37

CAPÍTULO IV. LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA. POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN 41
1. El Mercado Común Agrícola y sus orígenes 41
2. Objetivos de la Política Agrícola Común 41
3. La Política de precios y mercados: las Organizaciones Comunes de Mercado 42
A) Concepto 42
B) Clases de Organizaciones Comunes de Mercados 43
C) El funcionamiento del sistema de las OCM 43
4. La Política de estructuras: los Fondos agrícolas comunitarios 45

CAPÍTULO V. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA AGRICULTURA 49
1. Estado, Administración y Agricultura 49
2. Los orígenes del Ministerio de Agricultura: el Consejo Superior y las Juntas Provinciales de Agricultura 50

3. El papel del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la época constitucional. Organización y competencias en un Estado autonómico 54
4. Los últimos pasos: del Ministerio de Medio Ambiente, y de Medio Rural y Marino al de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente 55

CAPÍTULO VI. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA AGRICULTURA 59

1. Agricultura y Estado autonómico 59
2. El reconocimiento competencial en materia de agricultura: competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. 60
3. Instrumentos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas 62
A) Los órganos de cooperación 62
B) Planificación y programación conjunta de actuaciones 62
C) Los convenios de colaboración 63
D) Las encomiendas de gestión. 63
E) La participación en los procesos normativos internos y externos 63

CAPÍTULO VII. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AGRICULTURA 65

1. Evolución de la Administración Local en relación con la Agricultura 65
2. Los servicios administrativos locales y la actividad agraria en la actualidad 66
A) La organización territorial local 66
B) Las competencias de las Corporaciones Locales 67
3. Organización y competencias de las Corporaciones Locales en materia agraria 67
A) Bienes de las Corporaciones Locales 67
B) Montes 68
C) Concentración parcelaria 68
D) Medio Ambiente 69

CAPÍTULO VIII. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE TENENCIA DE TIERRAS Y PROPIEDAD AGRARIA 71

1. Poder público y propiedad en las formas primitivas de organización y en el Derecho Romano 71
2. El elemento germánico en el derecho de propiedad y su consideración pública 72
3. Influencia del rey sobre el derecho de propiedad en la Edad Media 73
4. Edad Moderna y formación del Estado en relación al derecho de propiedad 73
5. Individualismo, Código Civil e intervención del Estado en la propiedad agraria en la Edad Contemporánea 74

CAPÍTULO IX. LA REFORMA AGRARIA 77

1. Desamortización y Colonización como prolegómenos de la Reforma Agraria 77
2. Reforma Agraria y República. Precedentes, esperanzas y significación del término 78
3. La Ley de Reforma Agraria de 1932 80
4. El problema del asentamiento de los colonos 81
5. Revisión y muerte de la Reforma Agraria republicana 82

CAPÍTULO X. REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO 85

1.Política de abastecimientos: El Servicio Nacional del Trigo 85
2. Política de tierras: El Instituto Nacional de Colonización 86
3. El proceso de concentración parcelaria 88
4. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y la labor del IRYDA 89

CAPÍTULO XI. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA 91

1. La función social de la propiedad y la producción agraria en el artículo 33 de la Constitución 91
2. La dimensión de la productividad agraria en el artículo 38 de la Constitución 94

3. El artículo 130 de la Constitución y la referencia a los poderes públicos. El cierre del sistema constitucional agrario 96

CAPÍTULO XII. LA EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA 99

1. El concepto de explotación agrícola. Su diferencia de la empresa agraria desde la perspectiva del Derecho Público 99
2. Evolución legal de la intervención pública en la explotación agrícola 100
3. Los elementos de la explotación agrícola en la Ley 19/1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Su regulación comunitaria 102
4. Consideraciones finales: nuevos elementos patrimoniales 104

CAPÍTULO XIII. ACCIÓN ADMINISTRATIVA ANTE LOS RIESGOS NATURALES EXTRAORDINARIOS 107

1. Introducción. Los diferentes tipos de riesgos naturales ordinarios o extraordinarios que confluyen en la vida de las plantas 107
2. Acción administrativa ante la sequía 108
3. Acción administrativa ante inundaciones, y temporales e incendios forestales 109
4. Acción administrativa ante las heladas 112

CAPITULO XIV. ENFERMEDADES DE LOS ANIMALES. SANIDAD ANIMAL 115

1. Introducción histórica: de las epizootias a la sanidad animal 115
2. Regulación actual de la sanidad animal 116
   A) Los fundamentos de la modificación legal 116
   B) Prevención, lucha, control y erradicación de las enfermedades de los animales 116
   C) El Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria 118
3. Organización sanitaria sectorial 118
   A) Ordenación de explotaciones 118
   B) Agrupaciones de Defensa Sanitaria 119
   C) Ordenación sanitaria del mercado de animales 120
4. Productos zoosanitarios y para la alimentación animal. Infracciones y sanciones 120
5. Infracciones y sanciones 121

CAPITULO XV. LAS ENFERMEDADES DE LAS PLANTAS. SANIDAD VEGETAL 123

1. La tradicional lucha contra las plagas del campo 123
2. Fundamentos de la Ley de Sanidad Vegetal 124
3. Mecanismos de prevención y lucha contra las plagas 125
4. Medios de defensa fitosanitaria 127
5. Inspecciones, infracciones, sanciones y disposiciones complementarias 128

CAPÍTULO XVI. LAS PRODUCCIONES AGRÍCOLAS Y GANADERAS Y SUS FRUTOS 131

1. Propiedad y producción 131
2. La teoría de los frutos 132
   A) La teoría clásica 132
   B) La revisión de la tesis histórica 134
   C) Frutos y productos 134
3. La definición del derecho de producción 135
4. El entrecruzamiento de los Derechos Civil, Administrativo y Comunitario en la descripción del derecho de producción agrícola 136

CAPÍTULO XVII. LAS PRODUCCIONES FORESTALES 139

1. Evolución histórica de la legislación de montes 139
2. Principios y competencias de la Ley 43/2003 de Montes 139
3. Clasificación y régimen jurídico de los montes 140
4. Gestión y conservación de montes 142
5. Normas complementarias de protección y régimen de infracciones y sanciones 143

CAPÍTULO XVIII. MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA. LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA ECOLÓGICA ... 147
1. La progresiva ampliación del título de intervención medioambiental en relación con la agricultura ... 147
2. Principios jurídicos de la relación entre medio ambiente y agricultura ... 149
A) Principio de implantación progresiva de la norma ambiental en el ámbito rural ... 150
B) Principio de homogeneización de la penetración de la norma ambiental en el ámbito agrario ... 150
C) Principio de adaptación ... 150
D) Principio de mutabilidad ... 150
3. La producción agrícola ecológica ... 151

CAPÍTULO XIX. REGIMEN JURÍDICO DE MODIFICACIONES GENÉTICAS DE ORGANISMOS ANIMALES Y VEGETALES ... 155
1. Origen de la cuestión. Biotecnología y OMG ... 155
2. La primera legislación interna: Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se establece el régimen de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercializada de organismos genéticamente modificados ... 156
3. Regulación legal actual: Ley 9/2003, de 25 de abril y reglamentos de desarrollo ... 157

CAPÍTULO XX. SEMILLAS Y PLANTAS DE VIVERO ... 163
1. Antecedentes normativos en la materia ... 163
2. Análisis de la Ley 30/2006, de 26 de julio ... 164
3. Variedades vegetales y variedades comerciales ... 164
4. Producción y comercialización de semillas y plantas de vivero ... 165
5. Recursos fitogenéticos ... 166
6. Infracciones y sanciones ... 167

CAPÍTULO XXI. INDUSTRIAS AGRARIAS ... 169
1. Antecedentes normativos en la materia ... 169
2. El encuadramiento de las industrias agrarias ... 170
3. La regulación autonómica de las industrias agrarias ... 171
A) Reconversión Industrial ... 174

CAPÍTULO XXII. COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRARIOS ... 175
1. Antecedentes legislativos ... 175
2. Las agrupaciones de productores agrarios ... 176
3. Los contratos agrarios ... 176
A) La Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios ... 176
B) Los contratos tipo de productos agrarios ... 178

CAPÍTULO XXIII. LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS ... 181
1. Fundamentos de la interprofesionalidad ... 181
2. La Ley 38/1994, de 30 de diciembre ... 181
A) Su razón ... 181
B) Ámbito, concepto, finalidades y reconocimiento ... 182
C) Acuerdos y extensión de normas ... 183
D) Régimen sancionador ... 184
E) Registro y representatividad de las OIA ... 186

CAPÍTULO XXIV. LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN ... 187
1. Orígenes del sistema ... 187
2. La regulación comunitaria ... 187
3. Regulación interna de las Denominaciones de Origen. Especial consideración del caso del vino ... 188
4. Denominaciones de Origen como bienes de dominio público ... 190

CAPÍTULO XXV. SEGURIDAD ALIMENTARIA 193
1. Introducción: la evolución del Derecho Comunitario en la materia 193
2. El Reglamento 178/2002 195
3. Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición 198

CAPÍTULO XXVI. INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA AGROALIMENTARIA 201
1. Fundamento legal y principios generales de los procedimientos administrativos sancionadores 201
2. Aplicabilidad del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio. Infracciones y sanciones en el ámbito agroalimentario 203

CAPÍTULO XXVII. MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO DEL AGRICULTOR 207
1. Introducción. Los conceptos clásicos 207
2. La figura del agricultor en la legislación de arrendamientos rústicos. El cultivador personal 208
3. Agricultores y reforma y desarrollo agrario 209
4. La Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias y su evolución. El profesional de la agricultura 209

CAPÍTULO XXVIII. LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA 213
1. Estructura previa del Sistema de la Seguridad Social y encuadramiento de la agricultura 213
A) Estructura general 213
B) La anterior regulación del Régimen Especial Agrario 213
C) Hacia la integración del REASS en el RETA 214
2. El nuevo sistema: la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social 215

CAPÍTULO XXIX. EL ASOCIACIONISMO AGRÍCOLA 219
1. Introducción: la antigua necesidad de asociar a los agricultores para mejorar el cultivo 219
2. El desarrollo del ámbito asociativo. 220
3. Las Agrupaciones de Productores 221
4. Las Agrupaciones de Defensa Sanitaria 224

CAPÍTULO XXX. LAS SOCIEDADES AGRARIAS DE TRANSFORMACIÓN 227
1. Antecedentes 227
2. Regulación jurídica actual 228

CAPÍTULO XXXI. LAS COOPERATIVAS AGRARIAS 233
1. La fundamentación del sistema 233
2. Regulación común a los demás tipos cooperativos 234
3. Régimen específico de las cooperativas agrarias 236

CAPÍTULO XXXII. LOS PÓSITOS AGRARIOS 241
1. La justificación del tema 241
2. Los pósitos hasta y en el Siglo de Oro 241
3. Los Consejos del Antiguo Régimen y los pósitos 242
4. La decadencia decimonónica 243
5. El siglo XX: de los pósitos al crédito agrario y al fin de la institución 245
6. Conclusiones y síntesis de una institución agrícola agotada 247

CAPÍTULO XXXIII. LAS CÁMARAS AGRARIAS 249
1. Origen como asociaciones 249
2. Las Cámaras como corporaciones públicas estatales 250
3. Las Hermandades Sindicales de Labradores 251
4. El régimen constitucional y su nuevo cambio 251
5. La regulación normativa autonómica 254
6. Epígono sobre la representación de las organizaciones profesionales agrarias 256

CAPÍTULO XXXIV. LAS COMUNIDADES DE REGANTES 259
1. Origen de las Comunidades de Regantes e intervención pública del agua 259
2. Perfiles de las Comunidades en la actual Ley de Aguas 261
3. Comunidades de Regantes y Administraciones Públicas: fundamentos competenciales desde la óptica constitucional 262
A) El criterio de delimitación territorial 263
B) Autoorganización autonómica y Comunidades de Regantes 263
C) Régimen de legislación básica de las Comunidades de Regantes 264
4. Modernización de regadíos y Comunidades de Regantes: Los nuevos criterios europeos y su aplicación en España 266
5. Los conflictos administrativos surgidos 269

PRÓLOGO

Como Presidente del Consejo de Estado y como compañero del autor de esta esplendida publicación, es para mí una satisfacción presentar esta obra, caracterizada, por el rigor y la calidad que viene siendo una constante en el trabajo de José Luis Palma.

No es la primera vez que José Luis realiza un estudio sobre lo que podemos llamar Derecho Agrario, y con este "Derecho Administrativo Agrario" va camino de especializarse en un sector del derecho, tan complejo y cambiante, como el que él aborda en su libro.

Con este libro, nos muestra un conocimiento detallado de nuestro ordenamiento y de los problemas a los que se va dando respuesta. Pero, sobre todo, ofrece un "enfoque jurídico" de todo un panorama normativo de ámbito local, autonómico, nacional y supranacional, que resultaría un autentico rompecabezas para quien no conozca esta materia.

A nadie se le oculta la complejidad normativa del sector agrario, los conflictos de intereses nacionales en presencia, el peso de la normativa de la Unión Europea, las obligaciones que se contraen por los Estados y el necesario cumplimiento de las mismas en tiempo y forma.

El libro realiza un análisis detallado y se apoya en la labor desarrollada por el Consejo de Estado, en cuya Sección Octava, se dan cita los asuntos sobre cuestiones de lo más variado sobre el sector agrario.

La labor de esa Sección, en la que, como letrado, trabaja José Luis Palma, mantiene una honda preocupación por el cumplimiento del Derecho Comunitario, por la necesaria trasposición de las Directivas, por el cumplimiento de los plazos y una cuidada técnica normativa en toda norma de desarrollo.

Todo ello se hace con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica y los derechos de los ciudadanos.

Es muy significativo que se plantee la necesidad de un Derecho Administrativo Agrario. No solo, como conjunto de normas referidas a la agricultura, en su sentido más amplio eso no pasaría de "compendio" sino como sistema.

Estaríamos ante un sistema jurídico especializado, con una estructura, unos principios y unos objetivos propios para, precisamente, ordenar un sector que está en permanente cambio con modificaciones de diferente alcance y significación. En la que la presencia pública, es de una magnitud considerable y modula las relaciones privadas en este ámbito.

No podemos ignorar las especialidades que supone la actividad pública de: fomento, inspección, contratación, procedimiento sancionador, responsabilidad administrativa y un largo etcétera en este ámbito, especialidades que le imprimen un sello propio.

Este libro, es sin duda, un magnifico instrumento para ayudarnos a conocer esta realidad jurídica, tan antigua y tan actual.

Madrid, diciembre de 2012

José Manuel Romay Beccaría

Presidente del Consejo de Estado

INTRODUCCIÓN

Para introducir esta obra solo cabe decir que, salvo muy señaladas y contadas excepciones, no se ha apreciado interés en analizar sistemáticamente la presencia del Derecho Administrativo en el sector agrario (entendiendo lo agrario como lo agrícola, ganadero y forestal), pese a que tampoco parece que haya existido otro sector tan intervenido como éste.

A día de hoy no existe en España un trabajo exclusivo que trate este ámbito (la agricultura desde la visión del Derecho Administrativo) bajo una perspectiva global y sistemática, limitándose a publicaciones sectoriales. Sólo desde la variante del Derecho Civil ha venido siendo considerado el Derecho Agrario como un sistema.

Rareza o singularidad, mi preocupación por este concreto campo -al que siempre he estado unido personal y profesionalmente, también como miembro de la Asociación Española de Derecho Agrario- vino a intensificarse cuando, hace ya unos años y dentro del siempre interesante seminario del Profesor García de Enterría en la Universidad Complutense al que acudí durante algo más de un año, un catedrático de la disciplina administrativa me reconoció que no había ningún análisis de conjunto sobre la agricultura desde la óptica del Derecho Administrativo. Esa idea anidó en mí desde entonces y, casi diez años después y tras haber dedicado un primer estudio a la materia con ocasión de mi tesis doctoral sobre "Los derechos de producción agrícolas" (publicada en la colección "Temas de Administración Consultiva" del Consejo de Estado), es ahora cuando creo llegado el momento de rendir mi parte de compromiso con el Derecho Administrativo Agrario.

A partir de ahí, la obra quiere ser un sistema. En efecto, guiado por un afán metodológico derivado de la investigación doctoral, he pretendido aunar un cierto conocimiento del mundo rural con una acusada rigurosidad en el análisis -producto del sistema de trabajo del Consejo de Estado, de cuyo contenido tanto se nutre la obra-.

Por eso se busca un cierto orden de conjunto en una materia cambiante como pocas, desordenada por naturaleza e inestable en su regulación como casi ninguna.

Interesa añadir que se ha tratado de conseguir una visión de lo que podría ser llamado "Derecho Administrativo Agrario básico", entendiendo por tal aquél mínimo común denominador normativo agrícola presente en todas las ordenaciones autonómicas, las cuales no han podido ser atendidas individualizadamente puesto que afrontar tal tarea hubiera obligado a un infinito aplazamiento del resultado final y a una no mejor construcción jurídica, eternamente condicionado por la continua adición o sustracción de piezas al mecano colectivo.

La perspectiva de enfoque sí quiero destacar que busqué fuese novedosa: se debe en gran parte a la visión del Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del gobierno quien, con su labor callada y continua, ha ido analizando pausada, continua y exhaustivamente toda la innovación jurídica agraria que se ha registrado en España desde hace siglos. Modestamente incorporado a esa tarea desde hace casi 20 años (con más de 10 en la Sección 8ª específicamente destinada al Departamento ministerial desde el que surge toda actividad sectorial agraria: ahora Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), creo llegado el momento de exteriorizar una cierta parte de su actividad, que yo entiendo –en esta faceta, como hay otras tantas– como puro Derecho Administrativo Agrario.

A partir de ahí, la obra condensa en 34 Capítulos gran parte de los aspectos cercanos al ámbito agrario desde la perspectiva jurídico-pública. Posiblemente haya otros que puedan y deban ser añadidos. Lo serán con la colaboración de los usuarios de la edición, puesto que dado lo cambiante y evolutivo de la ordenación jurídica de la realidad analizada, el formato electrónico ha de permitir mejorar progresivamente su contenido a través de la actualización de la normativa aplicable a los diferentes supuestos contemplados.

Resta, por fin, esperar del lector su generosa comprensión hacia el nuevo enfoque y agradecer de antemano su deseada disponibilidad para colaborar en la progresiva puesta al día de un libro necesariamente abierto, al igual que lo ha sido siempre la evolución de la agricultura en nuestro país.

CAPÍTULO I

CONCEPTO Y CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO AGRARIO

1. JUSTIFICACIÓN DEL ENFOQUE DE LA AGRICULTURA DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La realización de una obra denominada "Derecho Administrativo Agrario" requiere una previa aproximación metodológica y conceptual que justifique la necesidad del enfoque y justifique, siquiera brevemente, cuales han de ser los contenidos de la materia.

La propia noción del "*Derecho Administrativo*" o incluso la más amplia de "*Derecho Público*" se halla sometida a diversos y encontrados análisis doctrinales (desde la propia inexistencia del término en el primitivo Derecho Romano[1] hasta la ambigua incardinación de ramas y sectores del ordenamiento en el concepto actual), lo que no impide que una referencia al grupo de especialidades jurídico-públicas constituya un término más o menos de común aceptación.

Si a lo anterior se une el hecho de que en el mundo del Derecho cada ordenamiento e incluso cada sector del ordenamiento busca y define su autonomía a través de un proceso de análisis que suele contraponer la realidad dada a la definición conceptual preexistente, la dificultad parece engrandecerse.

En el sector agrario, desde los años veinte del pasado siglo se ha venido defendiendo por BOLLA la idea de la empresa agraria como núcleo central de la materia (apoyándose en el concepto latino del "*fundus*"), defendiéndose la autonomía del Derecho Agrario como un derecho propio de la agricultura.

Sin embargo, la noción de independencia ha venido ofreciendo un marcado signo privatista: el Derecho Agrario (postura defendida por ARCANGELI) no es sino un capítulo especial incorporado al Derecho Privado y que carece de autonomía por faltarle principios generales diferentes[2].

De entrada, la cercanía o no del Derecho Agrario al Derecho Público o Privado dependerá de la noción que tengamos de tal Derecho. Así, si por ejemplo tomamos la definición de BONET RAMÓN[3], en la medida en que *"el Derecho Agrario es el complejo de normas jurídicas que disciplinan las relaciones que afectan a la agricultura"* y que por agricultura entendemos *"el cultivo del campo y de los bosques o montes"* (sin perjuicio de incluir otras actividades), nada impide acercarnos directamente a un Derecho Público de la agricultura en cuanto que la organización jurídica de tales relaciones es susceptible de un enfoque público[4].

Frente a tales opiniones, sostenemos la reflexión de LÓPEZ RAMÓN[5] al indicar que, del mismo modo que hace GIANNINI, podemos hablar de disciplinas "*objetuales*" por contraposición a lo que nuestra doctrina suele denominar "*ramas del derecho*". Así, mientras que éstas estudian sectores del ordenamiento general (al modo en que el jurista ya conoce: Derecho Financiero, Derecho Mercantil, Derecho Civil, etc...), las disciplinas "*ob-*

---

[1] Según Ulpiano *"Dua sunt positiones"*, sin que pueda hablarse propiamente de un Derecho Público Romano *"stricto sensu"*, denominación que otros autores exhiben sin complejos, incluso intitulando obras con tal nombre. Véase en tal sentido FERNÁNDEZ DE BUJAN Y FERNÁNDEZ, A. *"Derecho Público Romano"*. Civitas, Madrid, 2000, 5ª ed.

[2] Un completo resumen de la discrepancia doctrinal puede verse en DE LOS MOZOS, J.L. "*El Derecho Agrario. El estado actual de la cuestión"* en "*Estudios de Derecho Agrario"* Segunda serie, Universidad de Valladolid, 1981. Pp. 11 ss.

[3] BONET RAMÓN, F. *"Progresión legislativa y directrices del Derecho Agrario en España"*. Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Número extraordinario conmemorativo del centenario de la Revista. Año CI, Tomo XXV. Madrid, 1953. Pp. 173 ss.

[4] De hecho BONET RAMÓN (Op. Cit. Pp. 179) viene a indicar que *"a nuestro juicio el Derecho agrario tiene una orientación decidida a constituirse en forma preponderante como Derecho de orden público o Derecho necesario, ya que limita la autonomía de la voluntad tanto en el ejercicio de los derechos reales como de obligación, estableciendo como premisa la no derogabilidad de los preceptos legales por pactos entre las partes haciendo irrenunciables los beneficios concedidos por la ley."*

[5] LÓPEZ RAMÓN, F. "*Agricultura"* en "*Derecho Administrativo Económico*" dirigido por MARTÍN RETORTILLO, S. Ed. La Ley, Madrid, 1991. Pp. 281 ss.

jetuales" estudian institutos o grupos de institutos del Derecho positivo conforme a las aportaciones de los diferentes sistemas jurídicos implicados.

Ello nos resultaría válido, según ya señalamos en otro lugar[6], para justificar la singular preeminencia que ofrece la agricultura a los ojos del Derecho Administrativo, hablando así de un Derecho Administrativo Agrario. Sin embargo, también existe o puede existir doctrinalmente hablando un núcleo aún mayor de materias pertenecientes al Derecho Público agrupadas en torno a un objeto común (la agricultura). Nada impide, bajo tal prisma de estudio, hablar de un Derecho Público de la Agricultura aunque aquí nos ceñiremos a la consideración del "*Derecho Administrativo Agrario*".

MARTÍN RETORTILLO[7] afirma que *"el Derecho Agrario aparecerá constituido de forma un tanto indiferenciada como una auténtica adición de normas jurídico-públicas y jurídico-privadas"* siendo así que *"los aspectos jurídico-públicos pasan prácticamente desapercibidos, formalizándose, casi siempre, unos esquemas institucionales que, con las variantes que se quiera, pero que, en el fondo, son siempre variantes epidérmicas, no son sino los que derivan de las instituciones jurídico-privadas."* Concluye el autor indicando *¿Sería muy herético el señalar que el Derecho agrario, con los matices y especialidades que se quiera no es, en definitiva, sino una parte del Derecho público interno o, más concretamente todavía, del Derecho Administrativo?."* En la misma línea argumental se encuentra GERMANO[8], en la doctrina italiana, y podemos ver antecedentes mucho más alejados en VILLAR ROMERO[9], en la española.

Tal es la empresa, conceptualmente contemplada, pretendiendo con esta obra ofrecerse un esquema sistemático de la construcción del Derecho Agrario desde la perspectiva del Derecho Administrativo. Ni se descubre nada, ni se revela nada. Sólo se trata de una propuesta de organización de materias y contenidos (los específicamente agrarios) desde el enfoque del Derecho Administrativo.

2. LOS FUNDAMENTOS TRADICIONALES DE LA CUESTIÓN

Ya CASTÁN TOBEÑAS[10] hizo notar con preocupación que *"son una triste realidad las acometidas constantes del Derecho Público contra el Derecho Privado"*. No se trata de excluir unas materias ni de cargar contra otras para afirmar la existencia del campo de un Derecho Público de la agricultura. Simplemente se trata de reagrupar lógicamente una serie de contenidos nunca ofrecidos metodológicamente. Muy posiblemente, precisamente, porque el clásico Derecho Agrario se presentó como un ordenamiento únicamente asimilable desde la óptica del Derecho Privado.

DE LOS MOZOS[11] constata que "*para la generalidad de la doctrina española es* (el Derecho Agrario) *una parte del Derecho Civil fuertemente influida por el Derecho Público",* indicando que en tal opinión coinciden HERNÁNDEZ GIL, DE CASTRO o JORDANO.

Sin embargo, como señalara BALLARÍN MARCIAL[12] "*lo que yo creo más urgente y hasta dramático es ver cuál va a ser el camino a seguir en el futuro: si el de una progresiva publicitación del Derecho agrario o el de su subsistencia, bien como subsistencia del Derecho privado o bien como sistema independiente en la totalidad del ordenamiento, en ambos casos con las debidas transformaciones para ajustarse a la vitalidad legislativa."*

Por su parte, SANZ JARQUE[13] opina que *"que es difícil calificar de absolutamente público o privado el Derecho agrario, pues si bien su raíz o tronco es fundamentalmente privado, no cabe desconocer en su conjunto la gran cantidad de normas de matiz netamente público"*. Añade y concluye que en cualquier caso la distinción

[6] PALMA FERNÁNDEZ, J.L. *"Hacia un Derecho Administrativo Agrario"*. Actualidad Administrativa, Nº 30. 26 de julio al 1 de agosto de 1999.

[7] MARTÍN RETORTILLO, S. "*Derecho Agrario y Derecho Público*". Revista de Derecho Administrativo, número 5, abril-junio de 1975. Pp. 161 ss.

[8] GERMANO, A. "*Manuale di Diritto Agrario*". Giappichelli Editore, Torino, Terza edizione, 2000. Dice nuestro autor "*Se si considera il diritto agrario come il diritto dell´impresa agrícola é inmediato pervenire, nella summa divisio fra diritto pubblico e diritto privato, alla considerazione di esso come facente parte del secondo. Ma se si ritiene che il diritto agrario sia sí il diritto dell´impresa agrícola ma nello spazio rurale, si avverte subito il rilievo pubblicistico della disciplina."* Pp. 341.

[9] VILLAR ROMERO, *"La transformación del Derecho privado en Derecho público"* Revista de Derecho Privado, volumen XXVII, año 1943. Pp. 424.

[10] CASTÁN TOBEÑAS, J. "*La propiedad y sus problemas actuales*" Madrid, 1963. Pp. 121 y ss.

[11] Op. Cit. Pp. 15.

[12] BALLARÍN MARCIAL, A. " *Derecho Agrario. La Constitución de 1978 y la Agricultura*". EDERSA, Madrid, 1979. Pp. 63 y ss.

[13] SANZ JARQUE, J.J. "*Derecho Agrario*". Publicaciones de la Fundación Juan March. Colección Compendios, Rioduero, Madrid, 1975.

del encuadramiento científico (si público o privado) es irrelevante en un momento en que la propia clasificación histórica del Derecho público y privado está en crisis.

Con ser cierto que las clasificaciones doctrinales pueden terminar pareciendo secundarias en la práctica, no lo es menos que constituyen un punto de vista determinante desde la perspectiva metodológica, que es la que aquí conviene ahora. Lo que pretendemos no es negar el fundamento privado del Derecho Agrario (que a nadie se oculta) sino estudiar sus vertientes públicas, que tampoco nadie puede negar que existen, aunque no tenemos noticias de que se haya procedido a sistematizarlas ordenadamente en un cuerpo conjunto.

3. LA PROPIEDAD AGRARIA COMO NÚCLEO CLÁSICO DE LA CONSTRUCCIÓN PRIVADA DEL DERECHO AGRARIO

Como ha quedado apuntado, no parece difícil convenir con todos los autores acerca de que uno de los ejes centrales de la construcción jurídico agrícola ha sido siempre la propiedad agraria. Así lo reiteran SANZ JARQUE[14] ("*entendemos por Derecho Agrario aquél conjunto de normas que regulan, principalmente, el especial estatuto jurídico de la propiedad de la tierra"*) o MARTÍN RETORTILLO[15] ("*el tema de la tierra y el de la titularidad de los derechos que sobre ella recaen ha sido siempre el condicionante* (del Derecho Agrario)*"*).

Efectivamente, la tierra y su propiedad, los derechos y obligaciones que de ella dimanan, la titularidad de los frutos que se obtienen y las diversas formas jurídicas en que se organiza el hombre y el grupo agrario para hacer productivo el agro han resultado clásicamente el punto central de anclaje de la construcción del Derecho Agrario bajo la perspectiva privada. Son la libertad y la propiedad, al fin y al cabo, los dos más nítidos atributos de la ideología liberal bajo la que se construyó y vertebró nuestro venerable Código Civil.

Si el Derecho Agrario clásico construyó sus cuarteles de invierno en algún lugar del Código Civil (que nunca debe olvidarse que estuvo a punto de nacer con la denominación de Código Rural[16] y que huele a campo en gran parte de sus preceptos) fue sobre el artículo 348 consagrado a la propiedad. Y no es que el Derecho Agrario (o lo que entonces se concebía como legislación sobre agricultura) no tuviera suficientes normas en el momento previo al Código de 1889 y su Ley de Bases de 1888[17].

El manto común de la propiedad agraria ha venido rodeando la construcción privativa, sobreviviendo por encima de las *"privaciones singulares de la propiedad privada"* (expropiación forzosa) o la *"función social"* de la misma. Todo ha podido ser trabajosa, conveniente y siempre concienzudamente explicado reasimilándolo a categorías excepcionales (las famosas *"propiedades especiales"*).

4. LA INFLUENCIA DE DIFERENTES SECTORES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO SOBRE LA AGRICULTURA

Tanto si partimos de la perspectiva externa que nos ofrece el Derecho Internacional en su acepción clásica, o bien desde la moderna específica del nuevo Derecho Europeo, no hay un ordenamiento transnacional más agrario que el Derecho Comunitario. Tampoco parece que sea difícil convenir en que la principal línea de acción

[14] Op. Cit. Pp. 26.

[15] Op. Cit. Pp. 166.

[16] En Francia en 1791 fue publicado un Código Rural de 92 artículos, repartidos en dos títulos: el primero dedicado a los bienes y el segundo a la policía rural. Fue justificado (según BONET RAMÓN, Op. Cit. Pp. 184) por las mismas razones que después condujeron a la codificación napoleónica: en parte la necesidad política de precisar y coordinar las conquistas de la revolución, en parte la necesidad de eliminar las diferencias regionales. Nuevas tentativas repetidas en 1807, 1864 y 1876 no tuvieron éxito, decidiéndose proveer a la agricultura de leyes especiales que después deberían refundirse en un Código que nunca llegó. En Suiza existe la Ley de 24 de diciembre de 1875 que es un auténtico Código Agrario, dictado por el Cantón de Argovia y que más tarde fue generalizada a todo el país. También San Marino dictó un Estatuto Agrario (con una serie de preceptos técnicos sobre cultivos en la primera parte y una segunda parte dedicada a las colonias agrícolas). Existen o han existido Códigos rurales a semejanza del francés en Bélgica, en la extinta Unión Soviética (1922), en Carolina del Norte (1926), Grecia (1935), y Méjico y Paraguay (1940), aunque suelen ser de ordinario meras recopilaciones de leyes de índole agraria.

[17] En la introducción a la *"Colección de Leyes, Reales Decretos y demás disposiciones de interés general referentes al ramo de la Agricultura, expedidas desde 30 de noviembre de 1833 hasta 3 de agosto de 1866"*, publicada en Madrid dicho año de 1866 ya se señala *"la idea de que la agricultura más bien reclama la disminución de leyes antiguas que la formación de otras nuevas para simplificar los estorbos que puedan oponerse a su desarrollo"* resultando que *"el pensamiento de sustituirlas todas con una ley agraria o código rural que defina la prudente intervención que deben ejercer los poderes del Estado a favor de los intereses colectivos de la agricultura viene siendo, desde hace muy cerca de un siglo, la aspiración laudable de muchos, pero ninguna tentativa ha tenido éxito, quizás porque se ha retrocedido ante la falta de un cuerpo de doctrina que pusiera en claro los puntos vulnerables de la legislación"*.

jurídica de la Unión Europea en el momento actual (y desde hace muchos años) se sustenta en las cuestiones agrarias. A decir de GARCÍA CANTERO[18], pocas ramas del Derecho han experimentado en los últimos decenios un proceso tan intenso y acelerado de internacionalización como el Derecho Agrario. Igual sentir se desprende generalizadamente del resto de la doctrina española[19] o italiana al respecto (por ejemplo, ROMANO ORLANDO)[20].

Desde el obsoleto pórtico del artículo 39 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, una sucesiva serie de oleadas de normas europeas han venido a moldear una realidad agraria en nada comparable a la que hace apenas 15 años podía ser imaginada en nuestro país.

Si la orientación normal de la agricultura ha sido siempre la de un sector económico cuyo cometido era la ordenación racional de los recursos para la consecución de un aumento de la producción agraria[21], desde la puesta en marcha de un mercado europeo integrado no sólo por consumidores, sino también por productores y muchos de ellos de productos similares y con calidades equiparables se ha producido una situación de ineficiencia económica que ha conducido, paradójicamente, a que la agricultura debía ser contenida para evitar el desbordamiento productivo. Lo que no era posible que ocurriera en el supuesto interno de un país, no ha podido ser evitado al poner en común las sinergias agrarias de veintisiete miembros europeos.

El resultado de la conjunción de tradiciones agrícolas nacionales que habían funcionado en condiciones de autarquía en grandes períodos históricos y que en la mayor parte de los casos gozaban de barreras arancelarias frente a terceros países (que antes los eran casi todos) ha sido la saturación de la oferta en un elevado número de productos agrícolas.

La necesidad de compatibilizar la orientación agraria de una parte importante (aunque cada vez más escasa) de la economía con las acuciantes preocupaciones de conservación del medio ambiente y los recursos naturales han venido a obligar a los responsables públicos de la agricultura europea a redimensionar la capacidad productiva de los agricultores.

Se ha actuado para ello sobre el elemento nuclear de la oferta y la demanda agrícola: la producción. Resulta así que, por medio de las Organizaciones Comunes de Mercado de los correspondientes sectores se produce la curiosa situación de que se habilitan a nivel europeo límites máximos para producir en ciertos productos, se contingentan materias primas y se sanciona a quienes desborden o rebasen los topes señalados[22].

Si estadísticamente ellos puede obedecer a matemáticas precisiones de mayor o menor acierto, desde un punto de vista jurídico lo que ha tenido lugar es una curiosa situación: la propiedad se está disociando del derecho a producir. La noción de frutos naturales ha quedado afectada no ya por condicionamientos civilistas

---

[18] GARCÍA CANTERO, G. *"Pluralidad de ordenamientos en materia agraria"*. Actualidad Civil, Nº 25. 1997. Pp. 561.

[19] BALLARIN MARCIAL, A. *"La internacionalización del Derecho Agrario"*. Revista de Derecho Agrario y Alimentario, Nº 28, enero-junio 1996. Pp. 79 ss.

[20] ROMANO ORLANDO "*Il processo di internacionalizzazione del Diritto Agrario"* Peruggia, 1995.

[21] La Agricultura ha sido siempre definida como una actividad tendente de modo prioritario a la producción, por supuesto a través del uso de la propiedad y valiéndose de sus frutos. Puede valer como definición la de que es el "*arte de obtener los máximos rendimientos de cosechas, mediante el laboreo de la tierra sin merma de la fertilidad del suelo*" según VARONA, J. "*Cómo se administra la Hacienda Agrícola"*, Pequeña Enciclopedia Práctica, Ediciones Hispánicas, Valladolid, 1951.

[22] Así lo señalaría, entre otros muchos casos, el Consejo de Estado con ocasión del Dictamen 2105/2000, de 15 de junio de 2000 sobre el proyecto del que luego sería Real Decreto 1192/2000 de 23 de junio, por el que se establecen normas para la asignación individual de cantidades de referencia de la reserva nacional procedentes del aumento de cuota láctea:

"*Las diferentes medidas de intervención pública utilizadas en el sector lácteo, son el producto último de la necesaria corresponsabilidad en un sector históricamente excedentario.*

Inicialmente intervenida la producción desde fundamentos estrictamente administrativos mediante la fijación de umbrales de garantía, introducidos a finales de los años setenta, se originaron las cuotas lácteas o cantidades de referencia en el Consejo Europeo de Stuttgart, celebrado el 17 de junio de 1983, apareciendo inicialmente como una variante del citado umbral de garantía. Consistían entonces, básicamente, en una penalización en caso de rebasar las cantidades fijadas pero, a diferencia del umbral, no se penaliza a todos los productores sino sólo a aquellos que sobrepasen las cantidades de referencia, con lo que se individualizan las penalizaciones.

Interesa destacar que la noción "cantidad de referencia" se deriva de que se trata del volumen de producción referido a un concreto año (aquel que se toma como origen mismo de la nueva regulación), lo que no deja de ser una cuestión discrecional y no exenta de una interesante polémica acerca de la fijación de tal fecha y no otra. En ello han venido a discrepar no sólo los autores especializados en el sector sino las propias instituciones consultivas y jurisdiccionales de algún país europeo, detonando muy singulares consecuencias organizativas y jurisprudenciales de todo ello.

Posteriormente y con fundamento en el denominado "Libro Verde de la Comisión", adoptado el 23 de julio de 1985, se realiza un nuevo diagnóstico de la Política Agrícola Común donde se proponen nuevas medidas de ajuste en el sector, ante la continuidad del problema del excedente. Es aquí donde se dibujan tres prioridades básicas: Modificar la producción en los sectores excedentarios, diversificar y mejorar la calidad de los productos y establecer el principio de corresponsabilidad de los agricultores."

sino por una furibunda intervención administrativa. Si tomamos como referencia, por ejemplo, la cuota láctea europea (y sucesivamente nacional y autonómica) podemos resumirlo en un simple aserto: ¿De qué sirve ser propietario de una vaca si no puede venderse la leche que produce? ¿Puede tal semoviente considerarse actualmente una propiedad valorable de igual modo a como lo era antes de que sus producciones fueran contingentadas, intervenidas y penalizadas en el exceso?

Todo este excurso coyuntural, no resulta (como pudiera parecer) ajeno a la dogmática conceptual del Derecho Agrario y a su prospección administrativa y, por ende, desde el Derecho Público.

Si la propiedad agrícola tradicional ha sido el basamento último y central de un Derecho Agrario construido sobre premisas privadas reconocidas por todos los autores que hemos expuesto, tampoco parece excesivamente herético (como más arriba decía MARTÍN RETORTILLO) afirmar que si la conjunción del Derecho Administrativo y el Derecho Comunitario (es decir, puro Derecho Público) es la que está obrando una nueva dimensión de las producciones agrarias debe reservársele un lugar de preeminencia en el examen de la materia que se conoce como Derecho Agrario.

Resulta así que sólo el examen publicista del fenómeno jurídico agrícola puede hacer comprender cuál sea la auténtica entidad actual del Derecho Agrario. La realidad es que cualquier aproximación actual a la cuestión que pretendiera prescindir de la dimensión administrativo-comunitaria estaría dramáticamente abocada a un simple recordatorio de principios clásicos sometidos a diaria revisión.

La propiedad agraria, en resumen, no existe como tal de forma única. La clásica doctrina del ‹‹haz de facultades›› ha de ceder paso a una consideración mucho más amplia dentro de la cual podemos terminar llegando a hablar de múltiples propiedades especiales según se trate de productos lácteos, herbáceos, hortalizas o leguminosas.

El Derecho Agrario, en suma, sólo resulta íntegramente comprensible desde una visión conjunta del Derecho Civil, el Derecho Comunitario y, por supuesto, el Derecho Administrativo. Pero también, colateral y complementariamente, desde las demás ramas del Derecho Público. Lo demás serán visiones interesadas, parciales e insuficientes y en todo caso está más que afirmada la preeminencia y sustantividad suficiente del Derecho Público para acometer un estudio sistemático del Derecho Agrario.

Pero no concluyen en el Derecho Comunitario / Derecho Internacional Público los influjos del Derecho Público de la Agricultura. Junto al Derecho Administrativo (de preeminente influencia en este ámbito) se puede hablar (o al menos introducir matices más que puntuales) de cuestiones derivadas del Derecho Constitucional (la función social de la propiedad, las limitaciones legales a los cultivos, los derechos constitucionales de los agricultores y la agricultura, los títulos competenciales bajo los que se legisla exclusiva, básica o compartidamente en el ámbito agrario), el Derecho Financiero (la composición crediticia de la agricultura, las instituciones financieras agrarias, la fiscalidad agraria), el Derecho Laboral (las relaciones laborales agrícolas, la seguridad social del campo, las instituciones de previsión del sector primario)...

Cabe contemplar, en fin, una serie de enfoques netamente publicistas sobre la agricultura. A nuestro fin corresponde ordenarlos sistemáticamente, agrupándolos en torno a un objeto común (la agricultura) y una procedencia jurídica homogénea (el Derecho Público), siendo conscientes desde un principio de la preeminencia acentuada de dos grandes sectores del publicismo: el Derecho Administrativo (General y Especial) y el Derecho Comunitario.

5. LOS CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO AGRARIO

Teniendo por referente los dos grandes focos de atención (Administrativo y Comunitario) el Derecho Administrativo Agrario puede ofrecer los siguientes caracteres comunes en un examen de conjunto:

El que venimos a denominar como ‹‹enfoque público›› del Derecho Agrario halla su fundamento en la preeminencia del Sector Público en la realidad agraria. Pero, como se ha visto, no es sólo relevancia numérica de leyes (por supuesto desbordante frente al Derecho Civil en materia) sino, sobre todo, capacidad transformadora del ser clásico de la propiedad agraria.

Bajo esta perspectiva publicista (y reiterando que no se trata de un ‹‹afán liberador››, siempre proclive a interpretaciones poco reflexivas) cabe enunciar una serie de principios y caracteres (sin ánimo de ser exhaustivo y sin perjuicio de ser completados con nuevas aportaciones futuras) que pueden constituir un preliminar avance (a modo de tintes impresionistas) de una estructuración ordenada del Derecho Administrativo Agrario.

A) Es un Derecho de construcción marcadamente europea

Ningún otro lo es tanto como él. Si examinamos con detalle cualquier regulación publicada en los Boletines Oficiales del Estado o Autonómicos referida a la Agricultura observamos en la mayor parte de ellos un reiterado reenvío a normas y disposiciones de origen comunitario. Es una reiterada mención que ha llegado a convertirse en cláusula de estilo en la redacción de disposiciones normativas la referencia de que una norma constituye "*incorporación de derecho comunitario*".

Tal carácter de una parte aglutina y de otra distorsiona. Aglutina a nivel europeo, en la medida en que se vienen a implementar regulaciones concordantes o similares en todos los países de la Unión Europea (dependiendo de que la norma matriz sea reglamento -por vía del complemento que de ellos normalmente se viene a hacer en Derecho interno- o Directiva). Distorsiona a nivel interno, en la medida en que se desdibujan cada vez más los límites de la relaciones jurídicas clásicas (propiedad, arrendamiento, aparcería, producción finca agrícola, etc.) para tratar de contentar encontrados ánimos de muy diversas procedencias histórico-jurídicas (anglosajonas, continentales, latinas, etc.).

B) Goza de desigual desarrollo territorial en España

Depende para ello del grado de asunción de competencias alcanzado por las correspondientes Comunidades Autónomas. Ello no es así tanto por el hecho de que la Administración General del Estado venga a ser competente en ciertos aspectos como por el diferente nivel de desarrollo previsto para la materia agraria en cada Estatuto de Autonomía. Y de la conjugación de dichas competencias estatutarias a la luz de las que todavía reserva la Administración General del Estado.

Teniendo la totalidad de las Administraciones Públicas competencias agrarias de distinto signo (Ayuntamientos, Comarcas, Diputaciones, Comunidades Autónomas, Administración del Estado y Unión Europea), piénsese en qué diferente medida se pueden entender desarrolladas las grandes bases jurídicas de acción agraria en cada parte de España.

C) Está compuesto por normas extraordinariamente contingentes

Si la actuación pública sobre la agricultura ha venido siempre caracterizada por una gran inestabilidad en las formas jurídicas públicas que atienden al fenómeno agrario, ello resulta especialmente acentuado en la actualidad desde la incorporación a la Unión Europea.

La mutabilidad histórica de las normas públicas en materia agrícola es un reflejo jurídico de la propia alternancia y variabilidad de los contenidos y situaciones por los que transcurre la agricultura. Si, por ejemplo, se produce una alteración climática grave son los poderes públicos quienes deben atender a ella dictando normas atemperadoras del fenómeno de la naturaleza, las cuales pueden incluso revestir el carácter de legislación excepcional. Desaparecida la situación, debe desaparecer la norma excepcional. Si a este simple ejemplo unimos las muy variadas formas en que se alteran ordinariamente los supuestos de hecho sobre los que versa la acción administrativa en la agricultura (climatología, plagas, enfermedades de animales, saturación o escasez en los abastecimientos, etc.) resultará que la legislación agraria, por su propia naturaleza última, es necesariamente cambiante.

Si ello es un reflejo histórico, más aún se acentúa si cabe el fenómeno a la luz de la legislación europea, en la medida en que la ordenación armónica de un mercado de veintisiete países (por ahora) necesita de unas medidas jurídicas diarias que contrabalanceen el atomizado funcionamiento al que puede tener una inercia histórica de actuación separada, sometida además a los avatares de la acción de los particulares, portadores de intereses privados no necesariamente coincidentes con los públicos.

D) Tiene una singular relevancia institucional

No parece que pudiera existir una rama del ordenamiento con mayores efectos sobre las instituciones de su ámbito que el Derecho Administrativo de la agricultura. Si toda organización tiende a dotarse de los medios necesarios para asegurar sus fines a través de la creación de entes y órganos, ninguna resulta comparable a la agricultura desde el punto de vista público.

En la forma señalada, cada diferente concepción de la política agraria genera diferentes instituciones públicas que a ella sirven, muchas de las cuales se perpetúan o desaparecen dando paso o coexistiendo junto a nuevas formas. Los antiguos pósitos vieron surgir al crédito agrario sin por ello ser afectados hasta que llegó su muerte por inanición; las viejas Cámaras Agrarias han sido privadas de su sentido primario y han desaparecido tal y como se les concibió originariamente; etc. Pero también nuevas instituciones de relevancia privada han surgido o han sido impulsadas de la mano del Derecho Administrativo de origen europeo (las agrupaciones de productores, las organizaciones interprofesionales) coexistiendo con otras instituciones altamente decisoras del sentido último de la propiedad de cada producto agrario, como son las Organizaciones Comunes de Mercado. Todas ellas, referentes ineludibles de la acción agraria de cada día, están sometidas a sus propias normas de Derecho Administrativo.

E) Afecta paulatinamente al haz de facultades que derivan del derecho de propiedad

Frente a la tradicional exclusión de los referentes jurídicos públicos de los (hasta ahora) alejados terrenos de la propiedad y los derechos de ella derivados (uso, conservación, ejercicio, transmisión y extinción) resulta que el nuevo Derecho Administrativo Agrario se viene a fijar cada vez en mayor medida en lo que son manifestaciones típicas de la propiedad, entrando a regular situaciones que desde siempre se consideraron estrictamente privadas. Como muestra serviría la regulación de las cuotas nacionales de producciones como la leche, tabaco, etc., las cuales han salido del ámbito de la libre disposición hasta el punto que tener la propiedad de los animales o las tierras no garantiza que se puedan obtener de ella los productos (los tradicionales ‹‹frutos naturales››) que desde siempre garantizó nuestro Código Civil. Sólo la conveniencia coyuntural y siempre cambiante de la Política Agraria Comunitaria determinará que se incentive la producción de leche o se recomiende su eliminación, que se siembren ciertas clases de tabaco o que se condenen otras al abandono. Mal casa lo anterior con la tradicional ligazón entre propiedad y producción.

6. CONCLUSIONES

Todo lo anterior, en fin, no hace sino reflejar algo que debe ser destacado: la existencia de una acentuada presencia pública no ya sólo en las actividades agrarias de interés general sino incluso en el ámbito de la propiedad y los derechos que de ella derivan conduce a un progresivo desdibujamiento del ámbito agrario como sujeto a la libre disposición de los particulares y reafirma su creciente sumisión a normas de origen público que no hacen sino evidenciar y reafirmar día a día el perfil progresivamente iuspublicista del tradicionalmente privado Derecho Agrario.

Y a dicha creencia hemos creído conveniente consagrar este trabajo.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MATERIA: DEL FOMENTO AL DESARROLLO RURAL

1. CUESTIONES GENERALES SOBRE LOS MEDIOS PÚBLICOS DE FOMENTO

El examen de la técnica administrativa conocida como fomento exige una previa aproximación tanto a los fines de la acción administrativa actual como a la tipología, en general, de dichas actividades.

A) Criterios de división de la actividad administrativa

La actividad de la Administración puede ser clasificada desde diferentes puntos de vista:

a) Por razón del objeto o materia de dicha actividad

Podemos distinguir actividad administrativa de asuntos exteriores, defensa, hacienda, justicia, educación, orden público, urbanismo, transportes, aguas y, en general, de todas las clases que componen la denominada Parte Especial del Derecho Administrativo.

b) Por razón del carácter jurídico o no jurídico

Podemos distinguir entre actos jurídicos de la Administración (declaraciones productoras de efectos jurídicos) y ejecuciones materiales (mera ejecución de dichas declaraciones o actos).

c) Por razón del régimen jurídico al que están sometidas

Podemos distinguir entre actos sometidos al Derecho Público y actos sometidos al Derecho Privado. En el primer caso la Administración actúa en posición de supremacía, lo que no ocurre en el segundo.

B) Formas de acción administrativa: policía, fomento y servicio público

ORLANDO, en postura seguida expresamente en España por ROYO VILLANOVA, sostiene que no se debe distinguir entre una actividad jurídica o de policía y una actividad social. Mientras que la actividad jurídica o de policía es desarrollada por el Estado con carácter necesario para prevenir los daños sociales y asegurar la paz y el orden público, la actividad social da lugar a un tipo de relaciones entre Administración y administrado cuya base suele estar en la libertad de éste último.

Con esta doctrina anterior vienen a coincidir en lo sustancial ZANOBINI en la doctrina italiana (que opone los conceptos función pública-servicio público) y FLEINER Y FORSTHOFF en la doctrina alemana, quienes distinguen entre Administración soberana y Administración industrial o económica.

Sin embargo, la clasificación formal sin duda más importante, al menos en nuestro país, es la que distingue entre actividad administrativa de policía, fomento y servicio público. Esta clasificación que arranca de PRESUTTI y que es recogida luego por BONARD en la doctrina francesa, fue iniciada entre nosotros por JORDANA DE POZAS, siendo recogida posteriormente por gran parte de la doctrina, llegando a inspirar directamente el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

C) La policía administrativa: concepto y evolución histórica. Situación actual

En la evolución del concepto actual de policía podemos distinguir 3 etapas:

a) Policía en el Estado Absoluto como la totalidad de la actuación administrativa

En un principio el "*ius politiae*" y la policía son una creación más de la doctrina política del Renacimiento. Hasta entonces el príncipe era depositario de una suma de poderes concretos, las regalías, fuera de las cuales no tenía facultades sobre el súbdito, debiendo respetar a los demás señores feudales. Se acuña, pues, una nueva regalía, la de policía, en virtud de la cual el príncipe va a poder actuar sobre los derechos de los súbditos con la finalidad de realizar el orden y la prosperidad.

A fines del siglo XIV las palabras "*police*" y "*policité*" eran en Francia equivalentes a orden, prosperidad y seguridad pública. Un siglo después penetra el concepto en Alemania, acusándose desde entonces un fuerte intervencionismo social, entendiéndose por "*ius politiae*" el derecho reconocido al soberano de poder adoptar medidas que se estimasen necesarias para la realización de la felicidad pública. Estado Absoluto fue así igual a Estado de Policía.

Pero sucesivamente sufre restricciones el ámbito de la policía. En primer lugar empieza a no ser policía todo asunto del Estado sino sólo los propiamente de la Administración interior. Después se separa la justicia, comenzando a vislumbrarse un concepto de justicia más actual, aunque busca tanto el mantenimiento del orden como el bienestar común.

b) La policía en el Estado liberal de Derecho

En el S. XVIII la teoría del Derecho Natural protestó en interés de la libertad del individuo contra la omnipotencia del Estado, encarnada en la policía. La cameralística alemana ofrece un nuevo sentido al concepto al deslindar tajantemente la policía de seguridad de la actividad estatal de promoción del bien común. Esta teoría pasa a reflejarse en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. El poder público se reduce a velar, como dice HAURIOU, por el orden público.

c) La policía en el Estado Social de Derecho

Ha señalado GARRIDO FALLA que, siendo el Estado de Derecho abstencionista en sus comienzos, el orden público casi se limita a asegurar la tranquilidad de la calle. La policía es sólo policía de seguridad. No obstante, antes de esta entrada en el S. XX comenzó a hablarse, junto a la policía de seguridad, de las policías especiales: minera, forestal, de aguas, etc... La antigua policía general quedaba entonces convertida en una más de las policías especiales: la policía de seguridad. El orden público, además, como causa justificativa de la acción policial va a ser sustituido por el interés público.

En este sentido autores como JORDANA DE POZAS, GARRIDO FALLA y ENTRENA CUESTA conceptúan a la policía como la actividad que lleva a cabo la Administración dirigida a promover el interés público limitando los derechos de los administrados y actuando en su caso coactivamente sobre ellos.

d) Caracteres y límites

1. Límites de la policía

Es uno de los problemas más discutidos y entronca con la ideología de cada época y lugar. GARRIDO FALLA y ENTRENA CUESTA establecen como límites del poder de policía:

– Límites legales: debe fundarse en una norma legal.
– Límites derivados del fin: toda su acción debe tender al mantenimiento del orden público.
– Límite de la proporcionalidad: sólo pueden adoptarse aquellas medidas necesarias para conservar y asegurar el orden.
– Límites derivados de la igualdad general de los ciudadanos ante la Ley.
– Finalmente, la policía debe obrar contra el perturbador pero no contra quienes ejercitan legalmente sus derechos.

2. Caracteres de la policía en el Estado de Derecho

El desenvolvimiento del Estado de Derecho va a suponer un duro golpe para la policía, como actividad coactiva sin límites, al reconocerse un conjunto de derechos y libertades, sufriendo un importantísimo recorte. El principio de legalidad va a incidir igualmente exigiendo una ley formal.

Sin embargo, lo claramente importante y decisivo será el devenir del Estado Social de Derecho, transformando dos de los parámetros del Estado de Derecho; así, por una parte, el reconocimiento de la función social de la propiedad impone límites a la misma y, de otra, la legalidad no será sólo desde el punto de vista formal, sino material.

Todo ello queda plasmado finalmente en artículos como el 33 de la Constitución Española, en el cual se reenvía a una regulación legal de los derechos y libertades y se asegura su necesario respeto del contenido esencial.

D) El fomento. Concepciones actuales

Hasta el S. XVIII toda la actividad administrativa se venía denominando policía; no obstante, a partir del último tercio del S. XVIII cobra gran empuje un nuevo tipo de finalidad, el fomento del bienestar social y la prosperidad nacional, siendo tal su auge que viene a dar nombre a toda la actividad administrativa con excepción del orden y la seguridad, aún en el concepto de policía.

El fomento se dirigirá a la mejora material y moral del nivel de vida de un país (BAENA DEL ALCAZAR). GUAITA definirá luego la actividad de fomento como aquella que "*atiende directa e inmediatamente al perfeccionamiento, progreso y bienestar de la sociedad*". Dentro de tal acción o conjunto de acciones se encuentra el concepto de "*obra pública*" que luego dará origen al concepto amplio de "*servicio público*".

Sobre un concepto actual del fomento puede verse –entre otros muchos- el Dictamen del Consejo de Estado relativo al Instituto de Comercio Exterior (Dictamen 2718/95, de 14 de diciembre de 1995[23]).

a) El concepto de fomento

Frente al concepto amplio anteriormente expuesto JORDANA DE POZAS avanza uno más restringido: "*Acción de la Administración encaminada a proteger y promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos".*

GARRIDO FALLA mantiene una pequeña discrepancia al afirmar que la actividad fomentada no ha de ser exclusivamente privada sino que puede ser actividad de otros entes públicos.

b) Origen del término e indefinición de su contenido

BAENA DEL ALCAZAR afirma que esta categorización unitaria del fomento no deja de presentar importantes dificultades en su deslindamiento del servicio público ya que la diferencia estribaría en el carácter indirecto o directo de la satisfacción de las necesidades públicas, lo que puede ser difícil de apreciar.

[23] *"El Instituto Español de Comercio Exterior fue creado, como se ha dicho en los antecedentes ... por Real Decreto-ley 6/1982, de 2 de abril, para la promoción comercial exterior y el fomento de la exportación, es decir para realizar una actividad de fomento típicamente administrativa.*

Esa actividad administrativa de fomento del comercio exterior tiene en España una larga tradición que se remonta al siglo pasado y se concreta más adelante en la creación de la Junta de Comercio Internacional (R.D. 22 mayo 1907) cuyas atribuciones se traspasaron primero al Consejo Superior de Producción y del Comercio (R.D. 29 enero 1909), luego a la Dirección General del Comercio (R.D. 2 noviembre 1909) y finalmente -por no seguir haciendo más historia- al Centro de Expansión Comercial (R.D. 4 octubre 1912) dentro siempre del Ministerio de Fomento. Del fomento -típica actitud decimonónica- se pasó al intervencionismo e incluso al comercio de Estado, hasta que, con la vuelta de los sistemas de libre comercio hoy predominantes, la Administración Pública se retiró a sus posiciones primitivas pero ejerciendo una acción de fomento que no se limita a conceder estímulos, subvenciones o beneficios fiscales a los particulares (que hoy no estarían permitidos en ciertos mercados) sino que promociona y ayuda al sector con operaciones de marketing, apoyos de infraestructura, publicidad y otros servicios enumerados en el Reglamento del ICEX (R.D. 123/1985, de 23 de enero).

Cualquiera que sea la calificación administrativa que merezca esta actividad, dentro del esquema clásico, lo que no puede negarse es que sirve intereses generales de política económica que trascienden de los del propio sector y contribuye a satisfacer necesidades que indudablemente tienen carácter mercantil."

En todo caso, la confusión del fomento con el servicio público vendría esencialmente motivada por el hecho de que todos y cada uno de los medios de fomento pueden ser (y lo son) utilizados en el servicio público en relación con los concesionarios.

c) Medios de fomento

Por regla general los más destacados son:

1.Medios honoríficos

Son las medidas más antiguas y se fundamentan en el anhelo universal de distinción, de sobresalir de entre los demás. Los principales medios honoríficos son los siguientes:

– Títulos nobiliarios.
– Condecoraciones.
– Menciones especiales.
– Calificaciones de exámenes o concursos[24].

2. Medios económicos

Los medios económicos suponen una participación efectiva en metálico o en especie de la Administración en favor de un particular concreto. Son muy frecuentes y variados, pudiendo citar:

– Las subvenciones (se hará especial énfasis en ellas después).
– Los préstamos ventajosos.
– Los premios o primas de producción.
– La garantía del interés producido por el capital de préstamos.
– Cobertura de los déficits de explotación.
– Exenciones y desgravaciones fiscales.

3. Medios jurídicos

Pueden clasificarse en medios que suponen la participación en las prerrogativas del poder público o medios que suponen la remoción o dispensa de obligaciones legales o reglamentarias.

4. Acción concertada

Se trata de una política desarrollada dentro de la planificación actual del avance económico mediante la cual, a través del procedimiento contractual, determinados particulares aceptan una actuación en orden al cumplimiento del interés público. En ella se dan conjuntamente diversas medidas de fomento, como por ejemplo: bonificaciones o desgravaciones fiscales, créditos a bajo interés, subvenciones a fondo perdido, otorgamiento de la condición de sujeto beneficiario en la expropiación forzosa, etc...[25]. Sobre este extremo se ha pronunciado el Consejo de Estado en diversas ocasiones con motivo de las ayudas de la Política Agrícola Común[26] o los programas LEADER[27].

---

[24] En el ámbito agrario podemos destacar, por ejemplo, los periódicos concursos oficiales sobre determinadas producciones, como los regulados en el Real Decreto 1679/1999, de 29 de octubre, sobre concursos oficiales y concursos oficialmente reconocidos de vinos.

[25] La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha hecho eco con frecuencia de esta técnica de apoyo administrativo en el ámbito agrícola. Puede servir de ejemplo la interesante Sentencia de 6 de octubre de 1998 (Sala 3ª, Sección 4ª) relativa a ayudas comunitarias concedidas por el antiguo SENPA en relación con subvenciones vinculadas a la OCM de forrajes desecados.

[26] Dictamen del Consejo de Estado 2.195/1995, de 5 de octubre de 1995, sobre el proyecto del Real Decreto 1695/1995 begin_of_the_skype_highlighting de 20 de octubre, por el que se establece un régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria:

"En efecto, la necesaria reducción de recursos humanos agrícolas (que actualmente se acerca casi al 10 % de la población activa total española, fijándose la media óptima europea en algo menos del 6 %), constituye uno de los métodos de optimización del patrimonio agrario europeo postulado por la Política Agrícola Común, comportando en nuestro país la inevitable eliminación de casi un tercio de efectivos totales en un plazo de tiempo muy reducido (si se tiene en cuenta que -según estadísticas fiables- después de la Guerra Civil española el total de recursos humanos agrarios era superior al 50% de la población total, situación que pervivió durante décadas hasta el no excesivamente lejano fenómeno del éxodo rural).

Sin embargo, tal política reduccionista (auspiciada por la Unión Europea y acometida anteriormente a nivel interno por el Real Decreto 477/1993, de 2 de abril, que ahora se deroga) no ha conseguido inicialmente los efectos buscados, según los órganos preinformantes. La norma propuesta en la actualidad se orienta hacia idéntico fin, aunque dotando el abandono anticipado (necesariamente traumático) de la actividad agraria (prácticamente la única desempeñada en la mayor parte de la vida laboral de muchos de los que a ella pueden acogerse) de un mayor elenco de atractivos colaterales de los que ofrecía el anterior sistema. Así lo han valorado la mayor parte de las entidades consultadas e igualmente lo constata el Consejo de Estado.

2. EL FOMENTO AGRARIO

Dentro del marco general de las acciones de fomento antes indicadas, el fomento agrario fue clásicamente contemplado como una de las obligaciones que correspondían a los poderes públicos respecto a los sujetos activos de la agricultura.

Clásicamente contemplados como objeto preferente de la atención paternal del Estado, los agricultores (a través de cualesquiera de los medios arriba indicados y muy especialmente por medio de apoyos financieros directos o indirectos) vieron razonable o mínimamente subvenida su tradicional posición de debilidad social.

Lo que decimonónicamente se conoció con el nombre de "fomento de la población rural" (y que incluso dio origen a alguna obra de CABALLERO con idéntico título)[28] no era sino una versión actualizada de lo que varios siglos más atrás se había contemplado por LOPE DE DEZA[29]. La propia denominación del Ministerio de Fomento (que luego sería Agricultura) era una razón más en este sentido.

En el ámbito de los estímulos económicos, los de mayor valor y entidad no son sólo los que constituyen una aportación de dinero pura y simple (se verán luego las subvenciones) sino que también son relevantes los que representan una pérdida de ingresos para el Estado como son las desgravaciones fiscales. Junto a ellos existen primas, premios, anticipos o subsidios en función de situaciones personales así como seguros de beneficios industriales. Otras veces se habla simplemente de "*medidas de apoyo*"[30].

Algunos autores hablan de auténticos principios institucionales[31] comunes a la heterogeneidad de procedimientos diferentes existentes en la actualidad, al haber una auténtica intercambiabilidad de las técnicas de fo-

---

Tales atractivos han venido a incidir sobre tres cuestiones capitales: la elevación de las compensaciones por el cese de la actividad, la ampliación del número de personas que pueden convertirse en cesionarios (con especial atención a los miembros de la unidad familiar, auténtico sustento de las explotaciones agrarias en España como ya puso de manifiesto la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, de la Explotación Familiar, recientemente derogada por la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias) y la contemplación de supuestos especiales colateralmente interesantes para otras políticas agrícolas europeas: el abandono de cuota láctea y su cesión a la reserva nacional así como la potenciación de los agricultores jóvenes.

Con tales perfiles, puede ser considerada la pretendida innovación administrativa como una auténtica medida de fomento ubicable en el género de la acción concertada, al reunir bajo una misma norma de cobertura diferentes finalidades buscadas por varias líneas de acción agraria europea."

[27] Dictamen del Consejo de Estado 3220/1995, de 1 de febrero de 1996 sobre el proyecto del Real Decreto 206/1996, de 9 de febrero, por el que se establece un régimen de ayudas para el fomento de la diversificación de la actividad económica y la creación de empleo en el medio rural:

"Las actividades proyectadas encuentran acomodo no sólo en el seno de las nuevas orientaciones de la Política Agrícola Común (precisamente en desarrollo de los Programas a los que se alude en el Preámbulo de la disposición) sino que se enmarcan con corrección dentro de los objetivos generales propugnados por una norma legal que, aunque ha visto la luz con posterioridad al inicio del período de elaboración de la disposición que ahora se informa, resulta especialmente ilustrativa para comprender y compartir la oportunidad de las medidas que ahora se quiere poner en vigor: la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

Es en dicho texto legal donde halla correcto encaje el concepto de "diversificación" que trata de presidir la nueva reglamentación desde su propio título. Señala así el Preámbulo de dicha norma que en "el nuevo contexto de mercados mucho más abiertos, la agricultura no sólo tendrá que cumplir su tradicional función productiva de alimentos y materias primas, sino que deberá diversificarse para dar satisfacción a nuevas demandas sociales...". La disposición estudiada resulta ser una cuestión conectada más a auténticas medidas de ordenación del territorio que a un estricto fin de simple favorecimiento del nivel de vida en el medio rústico. Si se examina en detalle el conjunto de proyectos de la Unión que se acometen, se comprende mejor el hondo calado que, desde el punto de vista de la perspectiva iniciada más que desde la estricta inversión económica, trata de promover el proyecto que se acomete. Se trata aquí, en definitiva, de un conjunto de medidas de "desarrollo rural", concepto mucho más amplio que el más clásico de "promoción de la agricultura" que se dirige a los poderes públicos desde el mismo superior horizonte de la Constitución Española en su artículo 130. El desarrollo rural apunta hacia objetivos más globales que el ordinario fomento de ciertas acciones agrarias: se pretende crear y potenciar empresas capaces de competir en mercados integrados a nivel europeo, formar capital humano, acceder a nuevas tecnologías sobre el cimiento de una formación más cualificada y, en suma, dotar de nuevos horizontes a un sector económico actualmente en desventaja frente a una sociedad de industria y servicios.

Como un simple ejemplo de ello, el programa Leader II de la Unión Europea (uno de los que viene a fundamentar la actual medida) está destinado al fomento de acciones innovadoras realizadas por agentes locales de zonas rurales en el quinquenio 1994-1999, contemplando medidas tales como apoyo técnico al desarrollo, formación profesional y ayuda al empleo, apoyo al turismo rural, apoyo a pequeñas empresas artesanas y de servicios locales, equipamiento y funcionamiento de grupos de desarrollo rural, potenciación de la comercialización de productos agrarios locales, etc...

Se pretende que, consolidando las experiencias positivas del anterior Programa Leader I, se apoyen actuaciones de diversificación de las perspectivas de viabilidad económica del mundo rural, supuesto el hecho de que las actuales restantes acciones agrícolas de la Unión van dirigidas al redimensionamiento del sector, propiciando en muchos casos la salida o reorientación de empleos tradicionalmente agrarios.

Con la propuesta que ahora se examina se trata de corregir el despoblamiento rural, al que corren anejos la pérdida de valores y funciones sociales tradicionalmente vinculadas a la agricultura y su entorno. Parece aquí lo más conveniente, valorado ello en términos de estricta oportunidad, actuar sobre la población joven del medio rural, propiciando su acceso al primer empleo o mejorando la situación financiera (con las diversas ayudas que se recogen en el proyecto) de las empresas beneficiarias de las dotaciones económicas, las cuales constituyen un ejemplo de la utilización de la acción concertada como técnica de fomento comúnmente incardinada ésta dentro de las típicas formas de acción administrativa."

[28] CABALLERO, F. "Fomento de la población rural". Facsímil de la edición de 1864. Madrid, 1999.

[29] LOPE DE DEZA "Gobierno político de la agricultura". Clásicos del pensamiento económico español. Edición facsímil del Instituto de Cooperación Iberoamericana e Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1991.

[30] Real Decreto 617/1998, de 17 de abril, por el que se establecen medidas de apoyo a las agrupaciones de productores de patata de consumo, no destinada a la industria feculera.

[31] CASTELLS ARTECHE, J.M. *"Enciclopedia Jurídica"*. Editorial Civitas, Madrid, 1995. Pp. 3131.

mento, en cuanto simples medios para obtener resultados que pueden alcanzarse a través de fórmulas diferentes, siendo accesoria la utilización de unas u otras técnicas. Tampoco tales técnicas tienen por qué ser excluyentes entre sí, pudiendo utilizarse concurrentemente. Ni debe olvidarse que la provisionalidad o la simple oportunidad del momento son los legitimadores de gran número de medidas, que luego son abandonadas o simplemente dejadas de dotar financieramente por las Administraciones Públicas, al desaparecer la coyuntura de auténtico "*Derecho excepcional*" que motivó su nacimiento[32].

Finalmente cabe indicar que el fomento ha sido un título habilitante que ha permitido a la Administración intervenir, ordenar y controlar actuaciones estrictamente privadas, en cuanto deben dirigirse a la finalidad establecida, a la que se vinculan los beneficios recibidos.

3. LAS SUBVENCIONES AGRARIAS

La subvención agraria no es sino una variante específica de la subvención general, cuyo régimen y naturaleza jurídica han sido exhaustivamente estudiados en general por FERNÁNDEZ FARRERES[33] y en el ámbito agrario por MORILLA ABAD[34] y PRIETO ALVAREZ[35] entre otros.

La subvención puede entenderse como una disposición gratuita de fondos públicos para fomentar una actividad o para promover la consecución de un fin público.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones:

"*Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

a. Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b. Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c. Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública."

Resulta un acto administrativo de intervención de los poderes públicos en la actividad económica, que algunos han venido a considerar una donación modal de derecho público (a fondo perdido), hallando en la relación subvencional cierta similitud con el pacto o contrato.

Por otro lado constituye una expectativa de derecho (desde la perspectiva de la solicitud) y se convierte en un derecho subjetivo cuando se produce la concesión. Su anulación (repetimos, cuando se ha concedido y no antes) constituye un supuesto ordinario de revisión de oficio de actos declarativos de derechos y sobre ello, en el específico campo de la agricultura, existe una amplia doctrina en el Consejo de Estado[36].

Simultáneamente a lo anterior, la percepción indebida de subvenciones puede llegar a constituir un delito de los referidos en el Código Penal[37].

---

[32] Sirva como ejemplo de tal apoyo puntual y concreto a un momento de tensión social agraria el Real Decreto Ley 10/2000, de 6 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a los sectores agrario, pesquero y del transporte, directamente vinculado a una situación de subida de precios en el gasóleo agrícola, pesquero y del transporte.

[33] FERNÁNDEZ FARRERES, G. "*La subvención. Concepto y régimen jurídico*". Madrid, 1983.

[34] MORILLA ABAD, H. *"La actividad subvencional del MAPA"*. Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación. Nº 3) Septiembre-octubre 1998. Pp. 53 ss.

[35] PRIETO ALVAREZ, T. "*Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho Comunitario*". Marcial Pons, Madrid, 2001.

[36] Sobre revisiones de oficio vinculadas a subvenciones agrarias pueden verse muy especialmente, y entre otros muchos, los dictámenes 5723/1997 y 5953/1997, ambos de 23 de diciembre de 1997 y versando sobre revisión de subvención por falta de requisitos esenciales en el concesionario.

[37] Son el artículo 308 y siguientes del mencionado cuerpo legal. Sobre su aplicabilidad al ámbito agrícola examínese –entre otras- la STS (Sala 2ª) de 1 de febrero de 1999 en un supuesto de fraude de subvenciones relativas a primas por abandono definitivo de plantaciones vitícolas, creando la apariencia de que existían cultivos únicos y no asociados a los de mesa, generadores de una prima superior a los realmente existentes de uva de vinificación.

Los principios del procedimiento de concesión de subvenciones públicas son básicamente los tres siguientes:

a) Objetividad.
b) Concurrencia.
c) Publicidad.

Estos serían los principios legales generales. Junto a ellos, la doctrina (PRIETO ALVAREZ) ha querido situar otros principios sustantivos (de orden material), jurídico formales e impuestos por la disciplina subvencional comunitaria, la que más marcadamente impregna el ámbito subvencional agrario.

Entre los primeros principios sustantivos destacarían el principio de legitimidad o la justificación suficiente de la ayuda en el interés público. Manifestaciones del mismo son los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El segundo gran principio sustantivo sería el de racionalidad económica, debiendo responder toda ayuda pública a los criterios de eficacia, eficiencia y economía. El tercer y último gran principio sustantivo sería la igualdad, la cual debe manifestarse en los dos momentos de la actividad dispensadora de las ayudas públicas: la ayuda debe estar prevista para todos por igual[38] y la ayuda debe otorgarse con arreglo a criterios de igualdad, reflejándose todo ello en la necesaria motivación de la ayuda[39].

Dentro de los principios jurídico formales destacan tres grandes grupos, a saber:

a) El principio de legalidad, que supone el necesario ajuste a la Ley o Reglamento de la concesión de las subvenciones[40]. Directamente vinculado al mismo y a la previsión de funcionamiento de las Administraciones Públicas se encuentra el [41]principio de confianza legítima.
b) Los principios de cooperación y coordinación, que dan entrada a las cuestiones generales vinculadas a las competencias autonómicas y su proyección sobre las ayudas públicas[42].
c) El principio de publicidad, que obliga a tener presente la concurrencia y objetividad en la convocatoria de las ayudas.

Finalmente, por lo que a la perspectiva de consideración comunitaria de las ayudas agrícolas, baste realizar un apunte sobre los problemas que generan las incompatibilidades de ayudas públicas desde la óptica de la competencia, resultando una serie de reglas y principios comunitarios sobre la admisibilidad de las ayudas públicas nacionales, sometiéndose a una serie de criterios generales de valoración como son, ejemplificativamente, su justificación desde la perspectiva comunitaria, la proporcionalidad de las ayudas, el carácter selectivo y la viabilidad, el carácter temporal y su vinculación a finalidades de desarrollo o reestructuración agraria y la transparencia en la gestión de los fondos comunitarios, obligándose a la devolución de las ayudas indebidamente pagadas[43].

---

[38] La igualdad es lo que motiva en ocasiones que los defectos o errores corregibles deben ser subsanados por el interesado previa concesión de un plazo específico por la Administración. Es el caso de la STS de 6 de junio de 1997 (Sala 3ª, Sección 4ª), relativo a un supuesto de denegación por falta de datos, debiendo en tal caso concederse un plazo de subsanación.

[39] Sobre la imprescindible motivación de las ayudas o la denegación de las mismas puede verse la STS de 5 de octubre de 1998 (Sala 3ª, Sección 4ª) sobre ayudas por mantenimiento de vacas nodrizas. En ella se examina si la motivación de un recurso vinculado a la concesión de una ayuda de esta clase estaba debidamente fundada o no, no siendo válido que la Administración afirme simplemente que unos hechos son de tal o cual modo, debiendo quedar válidamente acreditados.

[40] Como ejemplo arquetípico de ordenación reglamentaria de subvenciones puede verse el derogado (por el también derogado Real Decreto 1893/1999, de 10 de diciembre, sobre pagos por superficie a determinados productos agrícolas.-vigente hasta el 6 de octubre de 2002-, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 1026/2002, de 4 de octubre, sobre pagos por superficie a los productores de determinados productos agrícolas) Real Decreto 2721/1998, de 18 de diciembre, sobre determinadas ayudas comunitarias en el sector agrario. Igualmente ilustrativa resulta (desde el ámbito jurisdiccional), la STS de 18 de noviembre de 1998 (Sala 3ª, Sección 4ª) sobre el Servicio Nacional de Productos Agrarios y sus subvenciones, que deben seguir un procedimiento legalmente establecido y exigir los requisitos reglamentariamente establecidos.

[41] Sobre la evolución del principio de confianza legítima baste decir que apenas en diez años ha pasado de ser un mero referente jurisprudencial basado en avanzadas sentencias de origen alemán (véase sobre sus orígenes en un asunto agrícola la Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de abril de 1995 –sentencia relativa a la discrecionalidad de la Administración pero en el sector de carburantes-) a convertirse en un principio general informador de la Administración Pública que ha llegado al artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

[42] El examen de la conflictividad competencial en materia de subvenciones agrarias ha sido una constante en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Entre otras muchas puede verse la STC 128/1999, de 1 de julio (subvenciones agrarias vinculadas a programas de reforma estructural en Comunidades Autónomas).

[43] Sobre este particular (devolución de ayudas indebidamente pagadas por la Unión Europea) puede verse la STJCE (5ª) de 12 de mayo de 1998.

4. EL DESARROLLO RURAL

El desarrollo rural constituye un nuevo concepto vinculado a la agricultura que surge en el entorno de la última hora de la Política Agrícola Común en su relación cada vez más directa con la Organización Mundial del Comercio[44].

Desde los trabajos preparatorios de la Ronda de Seattle, la Comisión propuso en marzo de 1998 un documento denominado "*El futuro de la agricultura europea*"[45] en el que, tras detectar las limitaciones de la anterior reforma de 1992 se sugiere la progresiva sustitución de las ayudas a los productos por pagos directos a los agricultores, desligados de la producción, los precios y el comercio exterior[46].

Comienza a tomar cuerpo el nuevo concepto de agricultura multifuncional, caracterizada por su competitividad, la utilización de métodos respetuosos con el medio ambiente, el suministro de productos de calidad, la conservación del medio ambiente y la creación de nuevos puestos de trabajo en nuevas ocupaciones rurales.

El desarrollo rural contempla en un primer momento la aparición de nuevas medidas de apoyo a la agricultura: la modernización de las explotaciones, la instalación de agricultores jóvenes, la reforestación, la jubilación anticipada y una serie de medidas complementarias de las anteriores como las actuaciones agroambientales, la silvicultura, las ayudas a zonas desfavorecidas y la potenciación de zonas de montaña. Pero todo ello –que no constituye sino una edición renovada de viejas medidas- se concreta en una nueva dimensión de la agricultura vinculada a nuevas formas de potenciar las economías agrarias mediante actuaciones de desarrollo endógeno que hagan tomar nueva fuerza a las poblaciones de las zonas rurales.

La principal concreción de todas estas medidas tuvo inicialmente lugar mediante los Reglamentos (CE) 1257/99 y 1259/99. El primero de ellos contenía un amplio catálogo de ayudas directas y el segundo se destinaba a los productos, definiendo la empresa agraria y contemplando las variaciones que los Estados pueden introducir en la agricultura por razones medioambientales.

La pretensión ha sido siempre la de conseguir una política de desarrollo rural sostenible[47], integrando los aspectos económicos, sociales y medioambientales, no sólo mejorando el bienestar social de la población del medio rural sino garantizando la calidad del entorno y de la actividad existente en el mismo. Muchas Comunidades Autónomas han procedido directamente a la puesta en vigor de una legislación específica, al detectar un importante núcleo de regulación normativa no atendido suficientemente por el Estado y en el que ellas tienen mucho que decir[48].

Desde la perspectiva europea, las iniciativas comunitarias LEADER y PRODER fueron la más acabada muestra inicial de política pública de desarrollo rural observada hasta el momento presente.

Actuando a través de Grupos de Acción Local[49] (lo que permite una acción de tipo ascendente, origen territorial determinado y participación colectiva no sólo institucional) se ha venido impulsando multitud de actuaciones que tienen por objetivo consolidar redes territoriales de marcado sentido agrario.

---

[44] Puede verse una aproximación a los orígenes de la cuestión en la Declaración de Cork de 9 de noviembre de 1996. Hay una traducción y comentarios al texto por BALLARÍN MARCIAL, A,. en la Revista de Derecho Agrario y Alimentario, Nº 29 (julio-diciembre de 1996).

[45] COM 158 final. En general sobre el tema puede verse ORDUÑA MORENO, J. y otros "*El Derecho Agrario: Modernización y Desarrollo Rural*", Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001. Igualmente son interesantes RAMOS REAL, E. "*El desarrollo rural en la Agenda 2000*", Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1999 y GONZALO, M. "*Reforma de la PAC y Agenda 2000. Nuevos tiempos, nueva agricultura*". Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2000.

[46] QUINTANA, J. y otros "*Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social*". Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1999.

[47] VATTIER FUENZALIDA, C. "*El papel de las políticas de desarrollo rural*", Revista de Derecho Agrario y Alimentario, Nº 37, julio-diciembre 2000.

[48] Es el caso, entre otros mucho y como simple muestra, de la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

[49] Dictamen del Consejo de Estado 237/2006, de 16 de marzo de 2006, sobre el proyecto delReal Decreto 394/2006, de 31 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader Plus y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local, incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (PRODER).

"Tres son las modificaciones acometidas en el presente proyecto de Real Decreto.

La primera afecta al apartado 3 del artículo 19, equiparando ahora el límite destinado a gastos de funcionamiento de los Grupos de Acción Local que gestionan el PRODER con capacidad resolutoria para conceder ayudas a perceptores finales con el que ha venido rigiendo para los Grupos que gestionan la iniciativa Leader. Parece razonable asimilar el porcentaje de medios puestos a disposición de tales Grupos a la vista de la similitud de sus funciones (bien que bajo diferentes modalidades operativas).

Sometida año a año a continuas alteraciones pragmáticas en su planteamiento, la noción de desarrollo rural sigue ilustrando el devenir más reciente de la nueva Política Agrícola Común, perfilándose como una decidida línea de acción futura[50].

Continuando con las diferentes líneas de desarrollo rural, pueden citarse como medida reciente los contratos territoriales regulados por el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural.

En su virtud, los titulares de las explotaciones agrarias asumen desarrollar un modelo de actividad agraria que genera externalidades positivas en los ámbitos mencionados, y por el cual, en apreciación del interés público de dichas externalidades, las Administraciones Públicas competentes las compensan, incentivan y retribuyen, como forma de reconocimiento por la sociedad de los servicios y prestaciones de carácter público que generan las explotaciones agrarias más allá de la retribución derivada de la venta en el mercado de sus productos.

La consideración y caracterización de los contratos territoriales de zona rural como instrumento de articulación de una política de Estado ha sido previamente contemplada en la normativa estatal mediante la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, cuyo artículo 16 se refiere expresamente a esta figura, dejando previsto que sus requisitos, condiciones y efectos se deberán desarrollar reglamentariamente.

En segundo lugar, la modificación del apartado 2 del artículo 26 pretende que las Comunidades Autónomas puedan otorgar anticipos a los Grupos de Acción Local respecto a los pagos intermedios reembolsados por el FEOGA- Orientación y a recibir por las propias Comunidades Autónomas. Tampoco existe objeción a dicha modificación procedimental, que parece puede mejorar la operativa financiera, esencial para el correcto desenvolvimiento de las medidas propuestas.

Finalmente, la modificación del anexo responde al hecho de que la contribución financiera de la Sección Orientación del FEOGA para la aplicación de la iniciativa "Leader Plus" durante el período 2000-2006 ha pasado (de acuerdo con la memoria económica del proyecto) de 496.900.000 euros iniciales a 505.674.879 euros, conllevando este incremento un aumento en la participación financiera nacional (a distribuir entre Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) que ha obligado a modificar las Decisiones que aprobaron en 2001 los 17 programas regionales y el programa nacional."

[50] Dictamen 246/2009, de 18 de marzo de 2009, sobre el proyecto del Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, por el que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos en el marco de la política agrícola común y determinadas ayudas de desarrollo rural:

"Respecto al fondo de la cuestión consultada, se trata de establecer -mediante nueva norma que viene a sustituir al Real Decreto 2352/2004 de 23 de diciembre (el cual a su vez sustituyó al Real Decreto 1322/2002 de 13 de diciembre, sobre requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la política agraria común) los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos en el marco de la política agrícola común, los beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural y los agricultores que reciban ayudas en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo. La citada norma que se viene a derogar expresamente ya fue objeto del dictamen del Consejo de Estado 2.914/2004, de 2 de diciembre. Plantea ahora la Unión Europea, y así lo expresa en su Reglamento (CE) nº 73/2009 -que igualmente entra en vigor con efecto retroactivo el 1 de enero de 2009- el hecho de que las reformas de la política agrícola común (PAC) aprobadas en 2003 y 2004 incluían disposiciones destinadas a evaluar su eficacia y, en tal contexto, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una comunicación titulada "Preparándose para el "chequeo" de la reforma de la PAC", con fecha de 20 de noviembre de 2007. Dicha comunicación y los ulteriores debates que el Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones mantuvieron sobre sus principales elementos, así como numerosas contribuciones resultantes de la consulta pública, han actualizado la experiencia acumulada desde la aplicación del anterior Reglamento (CE) nº 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, poniendo de manifiesto la necesidad de ajustar determinados elementos del mecanismo de ayuda. En particular, la disociación de la ayuda directa y la simplificación en el funcionamiento del régimen de pago único. Además, el Reglamento (CE) nº 1782/ha sido modificado sustancialmente en varias ocasiones por lo que por motivos de claridad, ha sido derogado y sustituido por el actual Reglamento (CE) nº 73/2009.

Sin perjuicio de la aplicabilidad directa de la norma comunitaria, se trata ahora (como se ha hecho en ocasiones anteriores en esta materia) de adaptar la normativa interna precisando y detallando una serie de cuestiones vinculadas a su aplicabilidad práctica.

Sentada la motivación del nuevo texto, desde la perspectiva de la técnica normativa la nueva disposición interna constituye la última versión, más perfeccionada y actual, de una continuada serie de reales decretos (de 2002 y 2004) que han venido a interesarse sucesivamente por los requisitos de ecocondicionalidad vinculados a la política agrícola común, respondiendo siempre a las últimas modificaciones en la legislación comunitaria.

Se pretende ahora la derogación completa del Real Decreto 2352/2004, sustituyéndolo por un texto nuevo (bien que muy tributario de su estructura anterior así como de gran parte de su contenido, y que ahora se ha ampliado a nuevos ámbitos como el vitivinícola) que recoja una descripción completa de los requisitos de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que obligan a relevantes perceptores de ayudas de la PAC. Como ya se ha indicado reiteradamente, comparte el Consejo de Estado esta orientación normativa (derogar por completo una norma superada en lugar de incrustar en su seno -cuando alcanzan un determinado número y entidad- las nuevas regulaciones sobre la materia) en la medida en que mejor se cumple el principio de seguridad jurídica exigido por el artículo 9.3 de la Constitución Española, extremo igualmente postulado por las Directrices de técnica normativa derivadas del Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005."

Capítulo III

LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN RESPECTO A LA AGRICULTURA

1. LA CONCEPCIÓN CLÁSICA

La agricultura fue considerada a partir del siglo XIX como una muy importante destinataria de leyes y disposiciones normativas, a la vista del carácter predominantemente agrario de la economía nacional.

Se habló durante un largo período de tiempo de la puesta en vigor de un "*Código Rural*"[51] o "*Código Agrícola*", sin que llegaran a culminar oficialmente los trabajos, pese a lo reiterado de su intento. Muestra de la persistencia en la idea lo constituyen los variados intentos de presentar agrupadamente la legislación agraria a lo largo del siglo XIX, pese a lo que no consiguieron fructificar de modo homogéneo, sistemático y ordenado[52].

Las funciones decimonónicas de la Administración respecto a la agricultura se agrupaban en dos grandes ramos[53], a saber: funciones defensivas de la agricultura y funciones de auxilio y fomento.

Dentro de las funciones defensivas se encontraban, a su vez, tres grandes grupos de cometidos públicos:

a) Reconocimiento de la propiedad rural y de la libertad de cultivo (fundados en los Decretos de Cortes de 14 de enero de 1812 y 8 de junio de 1813, restablecidos en 1836, a lo que se añadió finalmente el controvertido -en su origen- artículo 388 del Código Civil).

b) Servicio de seguridad rural y forestal: encomendado a la Guardia Civil, pudiendo también los colonos o arrendatarios nombrar guardas particulares de sus propiedades y cosechas, así como guardas jurados (investidos de ciertas exigencias públicas y privadas para acceder a tal función). Su regulación se encuentra en las Leyes de 7 de julio de 1876 y la Real Orden de agosto de 1876, así como en la regulación de la cartilla de la Guardia Civil. También se contienen referencias en los Reales Decretos de 1 de febrero de 1901 y 9 de febrero de 1905 sobre Guardería Forestal. Mediante la Ley de 31 de enero de 1868 se creó una Guardia rural especial, disuelta por Decreto de 11 de octubre de 1868.

c) Defensa contra los daños de la naturaleza y las plagas del campo: regulada por la Real Orden de 21 de octubre de 1879, en relación con las medidas para el evitamiento del desbordamiento de los ríos en sus avenidas. En idéntico sentido se dictó el Real Decreto de 12 de septiembre de 1888 para combatir las calamidades y plagas del campo. En similar orientación se dictó la hasta hace poco (derogada por el Código Penal de 1995. vigente Ley de Protección de los Pájaros Insectívoros (19 de septiembre de 1896).

---

[51] Dictamen del Consejo de Estado 1973/2003, de 26 de junio de 2003:

"El hecho de que el propio Código Civil estuvo a punto de ser titulado "Código Rural" (porque rural era la tendencia económica mayoritaria de la época) no consiguió dotar de mayor preeminencia a la cuestión de los arrendamientos agrarios: los negocios jurídicos de tal clase fueron dotados de una regulación mínima, que mostraba algunas (pero no muchas) especialidades con respecto a la legislación general arrendaticia (como institución troncal de referencia)."

[52] Variado ejemplo de lo anterior lo constituyen, ejemplificativamente, la "*Colección de Leyes, Reales Decretos y demás disposiciones de interés general referentes al Ramo de la Agricultura*", expedidas desde el 30 de noviembre de 1833 hasta el 3 de agosto de 1866, editada en Madrid en 1866. Igualmente ilustra el ansia compiladora (que no ordenadora) la "*Legislación Agrícola*" de D. Rogelio Valledor y Ron, conteniendo las disposiciones vigentes relativas a los servicios agrícolas dependientes de los Ministerios de Fomento y Ultramar, compiladas y anotadas, publicado en Madrid en 1891. Un paso más avanzado representa el "*Manual de Legislación Agrícola*" del mismo autor, D. Rogelio Valledor, auxiliado en esta ocasión por D. Lorenzo Nicolás Quintana, publicado en 1882.

Sobre la dedicación de Valledor al ramo de la agricultura resulta ilustrativo el hecho de que, entre uno y otro libro y con un intervalo temporal de 9 años, se ha producido una clásica promoción profesional del puesto de trabajo del autor, quien presentándose en 1882 como Oficial del Negociado de Agricultura, ya consta en 1891 como Jefe de Negociado de la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio.

[53] Según el clásico Diccionario Espasa Calpe, Tomo 3, Página 462 ss.

En cuanto a las funciones de auxilio y fomento se distinguen también varios grupos de acción:

a) Auxilio por medios indirectos: Encajarían aquí muy diversos títulos de auxilio y apoyo a particulares, a saber: limitación de la tala arbitraria de los montes; favorecimiento de plantaciones de arbolado; libre curso de aguas y conveniente repartición de las mismas para los riegos; construcción de canales y pantanos; construcción de caminos vecinales y rurales así como ferrocarriles secundarios y estaciones meteorológicas.

b) Por medios directos:

1.º) Organización del servicio agronómico (Real Decreto de 29 de julio de 1892 aprobando las instrucciones del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos; Real Decreto de 22 de septiembre de 1893 sobre el servicio agronómico y Real Decreto de 3 de diciembre de 1897 reorganizando la Junta consultiva agronómica).

2.º) Creación de establecimientos de enseñanza y experimentación agrícola (Reales Decretos de 26 de enero, 26 de julio y 1 de octubre de 1982 sobre el Instituto Agrícola Alfonso XII así como regulación de las denominadas "*Granjas de Distrito*", en las que se impartían las enseñanzas para la obtención del título de capataz agrícola).

3.º) Creación de instituciones favorecedoras del progreso agrícola: así los Pósitos (sobre ellos se volverá más adelante en específico), las Cámaras Agrícolas (Real Decreto de 14 de noviembre de 1890), las Comunidades de Labradores (Ley de 8 de julio de 1898 y Reglamento de 26 de febrero de 1906), Sindicatos Agrícolas (Ley de 28 de enero de 1906), Estaciones Etnológicas (Real Decreto de 2 de agosto de 1888), Concursos y Exposiciones (Real Decreto de 10 de febrero de 1882 sobre certámenes agrícolas y regionales y Real Decreto de 9 de diciembre de 1887 sobre concursos anuales de obreros agrícolas), Campos de demostración agrícolas (Real Decreto de 13 de octubre de 1905), Colonias Agrícolas (Ley de 3 de junio de 1868).

El Derecho Administrativo Agrario vino determinando las funciones que la Administración debía desempeñar a favor de la agricultura. Todo lo referente a dicho arte y ciencia dependía del Ministerio de Fomento (hasta bien entrado el siglo XIX denominado "*Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas*" lo que da idea de la preponderancia de las tareas agrarias sobre las demás actividades económicas).

De dicho Ministerio (cuya evolución se estudiará luego en detalle) venía a depender el Consejo Superior de la Producción y del Comercio, cuya primera sección fue la de Agricultura. Mediante Real Decreto de 17 de mayo de 1907 se fijaron en todas las capitales de provincia Consejos provinciales de agricultura y ganadería, con el fin de impulsar territorialmente la acción política y administrativa sobre la materia.

De la evolución organizativa de la agricultura se hablará más adelante con ocasión del examen de las estructuras de la Administración Pública Agraria. Lo cierto es que tal organización clásica (centralización decisora y periferia informante y ejecutante) se vino a mantener con el tiempo hasta época muy reciente. Monarquía, República, Dictadura y Transición vinieron a repetir (con muy significativas salvedades de atribución competencial, pero a repetir en suma) los esquemas centro – periferia que procedían del modelo agrario decimonónico.

2. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ECONOMÍA ACTUAL. LAS POTESTADES PÚBLICAS AGRARIAS

Siguiendo a GONZALO[54], el paso siguiente al sistema centralizador de siglos (que se aprecia en todos los ámbitos políticos y por supuesto en el agrícola) ha sido la implantación de un sistema autonómico desde la Constitución de 1978. En la ejecución de su título VIII se ha tenido muy en cuenta la imprescindible articulación de un sistema de pluralidad de Administraciones Públicas, conectadas pero independientes, auténticas destinatarias de la mayoría de las competencias agrarias.

[54] GONZALO, M. *"Articulación de competencias públicas en la agricultura"*. Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación. Septiembre-octubre 1998. Monográfico sobre *"El nuevo orden jurídico agrario"*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Del modo expuesto y principalmente a partir de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (casi un decenio después ampliada y totalmente consolidada), se ha venido a extender a todas las Comunidades lo que era un sistema competencial sólo aplicable a las Comunidades Autónomas históricas y al caso andaluz del 151 de la Constitución.

La transferencia de competencias desde la Administración General del Estado y la asunción de competencias en exclusividad por la vía de los propios Estatutos de Autonomía han terminado diseñando un panorama de Comunidades Autónomas completamente facultadas para el diseño, la ejecución y la aplicación de políticas públicas en el sector de la agricultura.

Serán cuatro, en definitiva, las Administraciones Públicas internas competentes en materia agrícola: Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios. Las dos primeras son las que realmente han asumido un papel decisivo en la materia.

La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (luego Unión Europea) en 1985 y su efectiva incorporación en 1986 ha venido a significar una revolución competencial por lo que a la agricultura se refiere. La aplicación de la Política Agrícola Común (como señala GONZALO[55], la única política agrícola en el territorio de los quince -ahora veintisiete- estados miembros) ha generado una densidad normativa extraordinaria, cuya gestación ha generado la mayor parte de los mecanismos y dispositivos establecidos por el derecho comunitario.

Las competencias de la Unión Europea en materia de agricultura son normativas y ejecutivas, a través de reglamentos de directa aplicación en España y de directivas que dejan escaso margen de aplicación libre. La mayor parte de las producciones agrarias se rigen por organizaciones comunes de mercado cuya regulación debe observar ineludiblemente cada Estado miembro.

Sentado lo anterior (y deferido su estudio al correspondiente apartado posterior) podrían resumirse así las competencias actuales de las Administraciones Públicas estatal, autonómica y local:

A) Competencias de la Administración General del Estado

Su fundamento procede, de una parte, de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3ª de la Constitución), la cual ejercitó mediante la Ley Orgánica que autorizó el Tratado de adhesión a las Comunidades Europeas. Le corresponde garantizar el cumplimiento de tales obligaciones y de las resoluciones adoptadas por la Unión Europea como organismo supranacional titular de la cesión de las competencias sobre agricultura.

De otra parte, la potestad de la Administración General del Estado procede de otras competencias que le confiere la Constitución en el propio artículo 149.1: establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª) y la pesca marítima (19ª). Junto a tales competencias genéricas posee otras específicas:

a) Normas referentes a los arrendamientos rústicos, cuya iniciativa proponen conjuntamente los Ministerios de Justicia y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (8ª).

b) Legislación sobre propiedad intelectual e industrial (9ª) cuando afecta al privilegio del agricultor, semillas, etc...

c) Normativa básica sobre seguros (11ª), cuya gestión en el ámbito agrario ejerce el organismo ENESA (Entidad Estatal de Seguros Agrarios).

d) El fomento y la coordinación general de la investigación científica y técnica (15ª) que, en lo que se refiere a la agricultura, ejercen el INIA (Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria) y el IEO (Instituto Español de Oceanografía)

e) La sanidad exterior y las bases y coordinación general de la sanidad (16ª), atribuidas a la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

[55] GONZALO, M. Idem anterior, Pp. 24.

f) Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (18ª), relativas a las Cámaras Agrarias Provinciales.

g) La legislación básica de vías pecuarias (23ª).

h) Las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (24ª), caso de los regadíos.

i) Las estadísticas para fines estatales (31ª), agrarias, pesqueras y alimentarias.

j) Normativa básica sobre denominaciones de origen de determinados productos (vinos, cavas, etc...) cuando el territorio de su cultivo pertenece a más de una Comunidad Autónoma.

Como se puede apreciar a simple vista, se trata de competencias puntuales en materias alejadas entre sí y que sólo desde la cláusula del 149.1.13ª han podido ser enlazadas como residuo competencial de la Administración del Estado. Se trata de aglutinar de este modo un conjunto heterogéneo de cuestiones que bien por su singularidad común ante el exterior, bien por su necesario mantenimiento básico para el conjunto del Estado, han sido alejadas de las progresivamente engrandecidas facultades de los poderes territoriales autonómicos.

B) Competencias de las Comunidades Autónomas

El artículo 148.1.7ª autoriza a las Comunidades para asumir competencias sobre agricultura y ganadería "*de acuerdo con la ordenación general de la economía"* coordinando así su contenido con la previsión anterior del artículo 149.1.13ª.

La competencia del 148.1.7º tiene una fuerte "*vis atractiva*" en caso de duda sobre la titularidad competencial, habiendo sido objeto de integración (con diferente terminología y alcance) en los Estatutos de las 17 Comunidades Autónomas.

Por este método, en definitiva, la práctica totalidad de las competencias agrarias se encuentran en manos de las Comunidades, quienes, con las matizaciones y salvedades necesarias para adecuarse a los demás actores de la cuestión agraria, actúan con las más amplia dotación de facultades y competencias sobre el sector.

Son ellas, en definitiva, las primeras artífices de la ejecución de las políticas públicas agrarias en España, sin perjuicio de facultades menores de tipo legislación básica que residen en el Estado.

C) Competencias de las Corporaciones Locales

Han existido muy relevantes competencias de la Administración Local en relación con la agricultura, lo que ha motivado históricamente su estudio separado y exhaustivo[56].

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, luego completado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril constituyen el marco de la legislación básica estatal en materia de régimen local.

En cuanto a los municipios, la asignación de responsabilidades vinculadas a la agricultura tiene más relación con diversos aspectos del comercio y la agroalimentación que propiamente con tal agricultura. Así existe una competencia genérica sobre "*abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores*" junto a otra de "*protección de la salubridad pública*" (artículo 25.2.g) y h) LrBRL).

Respecto a las provincias, no existiendo una competencia específica en materia agraria con carácter horizontal, sí se puede derivar dicha responsabilidad de la existencia de servicios municipales a coordinar o de la prestación de servicios supramunicipales o supracomarcales que puedan incidir en la materia (artículo 36 LrBRL).

No obstante lo anterior con carácter general habrá que estar a cada supuesto concreto. Es el caso singular -por ejemplo- de los Territorios Históricos del País Vasco, donde la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del País Vasco sobre relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (Diputaciones Forales), atribuye a tales Diputaciones Forales competencia exclusiva

[56] Un ejemplo en esta línea lo constituye GONZALES DE LINARES, G. *"La agricultura y la Administración Municipal",* Madrid, 1882.

sobre montes, aprovechamientos, vías pecuarias y pastos, guardería forestal, conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales, desarrollo y ejecución de las normas emanadas de la Comunidad Autónoma sobre sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario, divulgación, promoción y capacitación agraria, vitivinicultura y enología, producción vegetal -salvo semillas y plantas de vivero-, producción y sanidad animal, régimen y aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética.

Junto a ello (que no es en absoluto despreciable) se encargan de la ejecución de la legislación de la Comunidad Autónoma en el respectivo territorio en materia de espacios naturales protegidos y defensa contra incendios.

Podía ser este un modelo a seguir por otras Comunidades Autónomas que, siendo tan celosas defensoras de competencias que el Estado (que siempre las tuvo históricamente durante siglos) les transfirió hace relativamente pocos años, se han convertido en excepcionales defensoras de su fuero, estando muy poco dispuestas a compartir tal responsabilidad con las Corporaciones Locales, quienes -en puridad y consideración conceptual y física-, más cerca están de los interesados.

Junto al modelo general descrito para la mayoría de las Corporaciones Locales, serán las Comunidades Autónomas según los casos y desarrollos legislativos singulares las que completen el marco de competencias de las Corporaciones Locales con las que hayan asignado a tales entidades.

3. LAS CUESTIONES GENERALES INTERADMINISTRATIVAS. LOS MECANISMOS DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN

Señalaba acertadamente el Tribunal Constitucional en su STC 115/1991[57] que no se excluye:

"*la posibilidad o la conveniencia de la colaboración ... (que) ha de realizarse sin menoscabo alguno de las competencias de las comunidades autonómicas, que no impiden que el Estado y aquéllas puedan encontrar instrumentos técnicos de colaboración y cooperación que permitan una tarea técnica conjunta centralizada cuando razones de eficacia así lo aconsejan.*"

Siguiendo en este punto a GONZALO, según ya se ha indicado, se citan 5 instrumentos de cooperación institucional en materia agraria:

1) Los órganos de cooperación

Los órganos de cooperación de mayor relieve son las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural. Su finalidad es la de debatir asuntos de interés común y adoptar acuerdos sobre las actuaciones futuras entre la Administración General del Estado y los gobiernos autonómicos, representados por los Consejeros de Agricultura.

Sirven de orientación e impulso de numerosos actos administrativos. Suelen plantear los problemas con rigor y, a veces, con crudeza, por comprometer posturas e intereses de importancia.

La Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural ha venido a crear grupos de trabajo en su seno, para dictaminar con rigor técnico asuntos como la vitivinicultura, la producción láctea, los cultivos herbáceos, el sector del vacuno de carne, la crisis de la EEB o las estadísticas agroalimentarias.

2) La planificación y programación conjunta de actuaciones.

Los planes y programas en materias en que concurren diversas administraciones imponen en algunos casos un laborioso trabajo (por ejemplo, Plan Nacional de Regadíos) exigiendo la definición de los objetivos a cubrir, las actuaciones a desarrollar, las aportaciones de medios personales y materiales, los compromisos financieros, su duración, seguimiento y evaluación.

[57] Sobre la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 23 de mayo de 1981 que aprobó el Reglamento Técnico de control y certificación de semillas y plantas de vivero.

3) Los convenios de colaboración

Se trata del medio más regulado y utilizado en nuestro sistema autonómico, a decir de GONZALO. Su carácter contractual no normativo lleva a que las administraciones colaboradoras actúen en el ámbito de sus respectivas competencias.

Como muestra un solo dato: durante 1997 se celebraron 110 convenios entre el entonces MAPA y las Comunidades Autónomas, afectando a cuestiones como diversas producciones, prefinanciación de ayudas del FEOGA-Garantía, investigación agraria y alimentaria, medidas de acompañamiento de la PAC y grupos de acción local de las iniciativas PRODER y LEADER.

4) Las encomiendas de gestión

Las encomiendas permiten encargar la realización de actividades materiales o técnicas, competencia de las entidades de derecho público, a distintas administraciones, por razones de eficacia o por carecer de los medios técnicos para su desempeño.

Se ajustan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 15). No suponen cesión de la titularidad de la competencia y se han multiplicado por razones de eficacia. Se materializan a través de un convenio.

5) La participación en los procesos normativos internos y exteriores

El control mutuo de las disposiciones normativas emanadas del Estado y las Comunidades Autónomas ha originado una reducción considerable de la conflictividad tanto en la vía contencioso-administrativa como, sobre todo, ante el Tribunal Constitucional.

El propio Tribunal Constitucional, al resolver un asunto, suele apelar a las partes para que reconsideren la posible retirada de otros semejantes pendientes o cuando aparece una nueva norma acorde con la jurisprudencia más reciente.

Respecto a la colaboración en el exterior, la posición agrícola de España ante la Unión Europea está asignada al Estado español, aunque existen diferentes oficinas de Comunidades Autónomas con sede en Bruselas (al objeto de obtener una información directa de la Unión), lo que suele a veces traducirse en disfuncionalidades y conflictos.

6) Otros mecanismos de colaboración

Sería pretencioso querer enumerar toda la larga serie de mecanismos de colaboración y coordinación que regularmente aparecen en los boletines oficiales, con mayor o menor éxito de desarrollo normativo y aplicación práctica.

Resulta interesante mencionar algún caso en el que se manifiestan todas las iniciativas indicadas. Se trata de la Red Rural Nacional.

Regulada mediante la Orden ARM/3367/2010, de 22 de diciembre, por la que se establece su organización, constituye un curioso ejemplo de institución administrativa cuya vocación parece querer comprender todos los fines anteriores.

Partiendo de una previa Decisión de la Comisión Europea de 17 de julio de 2008 se define como un "*órgano animador del proceso de vertebración del medio rural*", lo que no se sabe exactamente qué es. Tampoco se comprende mucho mejor de la lectura de su articulado en qué consiste, sobre todo cuando se la adjetiva -en el Preámbulo de la norma- de la siguiente forma: "*un espacio inmaterial de confluencia de visiones y actuaciones territoriales al objeto de, desde la sistematización, el análisis, y la difusión de experiencias y conocimientos, apoyar la capacidad de los distintos actores para configurar rutas hacia la sostenibilidad del medio rural*".

Puede entreverse que se trata de una política pública de colaboración y cooperación, pero la confusa definición de su contenido, la falta de atribución de competencias claras (probablemente porque la Administración

del Estado no sea la tenedora de las mismas) y una curiosa ausencia de las Comunidades Autónomas en su composición no parecen hacerle presagiar un buen fin administrativo.

Quede, en fin, como muestra de la dificultad de crear mecanismos de colaboración y cooperación en ámbitos -como el agrario- donde la atribución de facultades a los entes administrativos ya está muy sedimentada como para pretender rediseñar contenidos, incluso con la invocación clara del fundamento del derecho comunitario.

Capítulo IV

LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA. POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

1. EL MERCADO COMÚN AGRÍCOLA Y SUS ORÍGENES

La idea de Europa no es ni reciente ni original. Hace siglos que muy diversos tratadistas y políticos desde Carlomagno se han planteado la incorporación y agregación de personas y naciones en orden a su más eficaz y provechoso futuro común. Sólo el fracaso o los resultados mínimos acompañaron estos intentos.

La creación inicial de la Comunidad Económica Europea mediante el Tratado de 25 de marzo de 1957 vendría a unirse a la previa regulación de los demás tratados iniciales[58], dando lugar a una compleja y densa legislación que ha terminado ofreciendo su último hito jurídico en el Tratado de Lisboa, firmado en dicha ciudad el 13 de diciembre de 2007.

El ordenamiento jurídico comunitario comprende dos grandes apartados: el Derecho primario comunitario o Derecho originario (formado por los Tratados constitutivos y aquéllos otros que los han modificado) y el Derecho derivado (integrado por el conjunto de actos y disposiciones de las instituciones comunitarias).

Existe, pues, un Derecho originario agrícola, entendiendo por tal aquéllas grandes orientaciones y objetivos que se fijan en los Tratados constitutivos de las instituciones comunitarias así como en sus modificaciones. Hallaremos en dichas normas generales los basamentos de la acción agrícola europea. Se encuentra perfectamente identificado y perfila una realidad amplia y necesariamente flexible, con la idea de atender a situaciones y problemas diversos.

Dentro del segundo grupo de normas comunitarias, el Derecho derivado agrícola se encuentra aquejado como ningún otro cuerpo normativo de una hiperinflación normativa que obliga a extremos de minuciosidad y detalle que rayan en lo imposible. En este segundo grupo de disposiciones (absolutamente inabarcable y en completa y continua expansión) deberemos hallar las concretas normas que se apliquen a cada caso de los que pretendamos examinar.

Respecto al Mercado Común agrícola señalaba el Tratado de la Unión Europea en su artículo 32 que abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas.

Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos.

En definitiva, el funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común.

2. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

Según establece el Tratado Constitutivo (artículo 33.1, antiguo artículo 39.1 TCEE) los objetivos de la Política Agrícola Común son los siguientes:

a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra.

---

[58] Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 18 de abril de 1951 y Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 25 de marzo de 1957.

b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.

c) Estabilizar los mercados.

d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos.

e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

f) Asegurar la defensa y protección del medio ambiente.

Según señala FERNÁNDEZ TORRES[59], los objetivos enunciados en dicho precepto constituyen el elemento decisivo que explica el sentido y fundamento capitales de la primera política común de la CEE. A ellos, ha de plegarse la acción de los poderes públicos (conforme al siguiente artículo 34.2. a la vez que delimitan el campo de actuación e informan toda la regulación positiva de la agricultura europea.

Para conseguir los anteriores objetivos se perfilan diversos medios y entre ellos surgen las Organizaciones Comunes de Mercado.

3. LA POLÍTICA DE PRECIOS Y MERCADOS: LAS ORGANIZACIONES COMUNES DE MERCADO

A) Concepto

La Organización Común de Mercados a la que se refiere el Tratado Constitutivo en su artículo 34 (artículo 40 del TFUE) es, en realidad, un conjunto de organizaciones o sistemas administrativos de organización equivalente a tantas como distintos productos o particulares agrupaciones de productos ha querido hacer la Unión Europea. Llegando a estar cubierto en torno al 95 % de la producción agraria, excluyéndose -significativamente- sólo el alcohol y las patatas[60], ha devenido en una notoria simplificación mediante la adaptación de una OCM única (o pretendidamente única) que ha pasado a englobar y armonizar la mayoría de los productos comunitarios.

Constituye el principal instrumento de la política de precios y mercados, tratando de regular un mercado actual de 27 países en el que habrán de conjugarse y complementarse productos y bienes procedentes de economías nacionales no necesariamente complementarias.

Conforme al Tratado, una Organización Común de Mercados (en adelante OCM) podrá adoptar una de las formas siguientes:

a) Normas comunes sobre la competencia.
b) Una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado.
c) Una organización europea del mercado.

La OCM así establecida (sea cual sea la forma elegida) podía comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 33 (39 TFUE); en particular, la regulación de precios, subvenciones a la producción y a la comercialización de los distintos productos, sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes, mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones.

La organización común -concebida inicialmente en tal forma- deberá limitarse a conseguir los objetivos enunciados en el artículo 33 (39) y deberá excluir toda discriminación entre productos o consumidores de la Comunidad. Se añade a ello que cualquier política común de precios deberá basarse en criterios comunes y en métodos uniformes de cálculo.

---

[59] FERNÁNDEZ TORRES, J.R. *"La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la Agricultura Europea y la Española"*. Pp. 45. Ed. Aranzadi, Navarra, 2000.

[60] Dictamen del Consejo de Estado 171/2000, de 24 de febrero de 2000:

"La OCM viene a ser, pues, una estructura administrativa común diferenciada según el producto de que se trate y dotada de muy diversos medios de acción, a elegir entre los señalados, para conseguir que esa producción agraria sirva a sus productores y a los fines de la entonces Comunidad Económica y actual Unión Europea."

B) Clases de Organizaciones Comunes de Mercados

Inicialmente se podían agrupar las clases de las OCM en cuatro grandes tipos, dependiendo del grado de intervención existente y los mecanismos de apoyo empleados:

a) OCM con mecanismos de intervención y protección frente al exterior

Es el caso de los cereales, arroz, azúcar, productos lácteos, carne de ovino, porcino y vacuno, vino de mesa y determinadas frutas y hortalizas. Se pueden incluir en este ámbito más del 70 % de la producción agraria de la Unión.

Actúan mediante la fijación de un precio mínimo garantizado (de intervención, y de ahí la denominación), evitando la caída de los precios por debajo de ese precio a través de la actuación de los organismos de intervención adquiriendo la producción excedentaria en épocas de abundante oferta. Simultáneamente a lo anterior, siendo el precio inferior al del mercado mundial, se adoptan medidas de protección frente al exterior.

b) OCM con protección frente al exterior

Es el caso de los huevos y aves de corral, vinos de calidad, flores y diversas variedades de frutas y hortalizas. Se aplica al 15 % de la producción total y no requiere medidas interiores de sostenimiento de mercados por no ser productos alimenticios básicos y cuya producción sea dependiente de la tierra.

c) OCM con ayudas complementarias a los precios

Se aplica a las oleaginosas, piensos ricos en proteínas, algodón, trigo duro, aceite de oliva y similares. Afecta a menos del 5 % de la producción total comunitaria. Existen sistemas de ayuda a las industrias de transformación, compensando la diferencia con los precios de los productos transformados.

d) OCM con ayudas globales a los productos

Es el caso de producciones muy especializadas (lino, cáñamo, lúpulo, gusano de seda y semillas), existiendo ayudas a tanto alzado, por hectárea o por cantidades producidas.

La simplificación del sistema vino a partir de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se establece en la Unión Europea una organización común de mercado (OCM) única en el sector agrícola que rige 21 sectores que hasta 2007 estaban organizados en OCM individuales, proporcionando un marco jurídico único que reglamenta el mercado interior, los intercambios con los terceros países y las normas de competencia.

Estas 21 organizaciones comunes de mercado son las correspondientes a los sectores de cereales, arroz, azúcar, forrajes desecados, semillas, lúpulo, aceite de oliva y aceitunas de mesa, lino y cáñamo, frutas y hortalizas, frutas y hortalizas transformadas, plátanos, vino, plantas vivas y productos de la floricultura, tabaco crudo, carne de vacuno, leche y productos lácteos, carne de porcino, carnes de ovino y de caprino, huevos, carne de aves de corral y otros productos.

C) El funcionamiento del sistema de las OCM

La historia de las OCM es parte indisoluble de la historia de la Política Agrícola Común. Según ORTEGA SADA [61] ello resulta así porque la articulación de dicha Política tiene cuatro condicionantes previos, a saber: el difícil ajuste entre la oferta y la demanda, la importante carga social del problema de los precios, la necesidad

[61] ORTEGA SADA, J.L. *"La Unión Europea, la Política Agraria Común, los Acuerdos del GATT y la reforma"*. Pp. 28 y siguientes. Ed. MAPA, Madrid, 1996.

de mantener un importante grado de autoabastecimiento y, en último lugar, la evolución errática de los precios internacionales.

Dentro de la evolución de la PAC hay que analizar una primera fase de instauración de las organizaciones comunes de mercado y de formulación de una primera regulación jurídica en la que el mecanismo de los precios comienza a diferenciar la singularidad de la Política Agraria frente a otras políticas (todavía entonces y aún ahora), tímidas y endebles frente a la poderosa PAC.

Con una extensión en el tiempo que llega hasta finales de los años 60 del pasado siglo, se aprueban gran parte de las normas generales (los reglamentos de base) de las OCM tradicionales: cereales, huevos, aves, frutas y hortalizas, lácteos, arroz, etc... Desde la Conferencia de Stressa (julio de 1958) se inicia un estudio profundo de adaptación de las circunstancias y orientaciones básicas de la PAC, tratando muy especialmente de poner en común las diferentes orientaciones de las políticas nacionales, todo ello a partir de la estimación de la agricultura como parte integrante de la economía y elemento capital de la vida social.

La autosuficiencia en la alimentación comunitaria postuló un régimen de una OCM para cada producto, definiéndose los precios comunes para cada año, las autorizaciones de intervención y las subvenciones (restituciones) a la exportación.

En una segunda fase, que se puede ubicar a partir de los años 70, iniciándose desde 1968 con el Plan Mansholt, se comienza realizando una crítica negativa de los resultados alcanzados hasta entonces: los precios de garantía se habían convertido en algo insoportable (resultando, en general, muy superiores al mercado mundial) llegando a convertirse el FEOGA en un 60 % del presupuesto total de la Comunidad, lo que no podía ser consentido por más tiempo por los Estados miembros.

En definitiva, la expansión de las OCM y el afianzamiento de la PAC habían dado lugar, como efecto positivo, a una consolidación de la política de sostenimiento de los precios y de regulación de los mercados. Pero la aparición del fenómeno de los MCM (montantes compensatorios monetarios: pudiendo ser positivos -subvenciones a determinados productos originarios de determinados países europeos- o negativos -tasas a la exportación de ciertos productos-) introduce notas de artificialidad en el funcionamiento del sistema que terminan por hacerlo peligrar.

La PAC, en una tercera fase que arranca de su reforma de 1992, se decide a garantizar precios comunes para cada campaña, a intervenir sosteniendo precios en las regiones que más lo necesiten y que las OCM vengan a configurar Europa como un mercado privilegiado frente a terceros.

La crisis agropecuaria y el ascenso al primer plano de la ineludible necesidad de reducir el gasto agrícola a través de medidas de control de la oferta hacen surgir con mayor fuerza el principio de corresponsabilidad financiera en el gasto de las organizaciones. Junto a lo anterior se potencian las tasas de corresponsabilidad, las cuotas de producción y la limitación de la capacidad productiva de las explotaciones agrarias (surgiendo la figura del abandono de tierras y la extensificación). En definitiva, Europa se plantea una revisión sustancial del papel inicial de la PAC (con una especial atención a la política de estructuras agrarias) ante una situación internacional de guerra comercial de la PAC frente a otras políticas agrícolas internacionales, destacando especialmente el conflicto agrícola con Estados Unidos de Norteamérica.

Llegados a una cuarta fase, aplicación de la denominada Agenda 2000[62], la PAC constata la finalización del modelo productivista clásico de las organizaciones comunes de mercado, habiéndose alcanzado los viejos ob-

[62] Dictamen del Consejo de Estado 3829/2003, de 8 de enero de 2004:

"Coincidiendo con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, se produjeron grandes cambios en los planteamientos políticos y económicos de la Política Agrícola Común (PAC). En 1986 se firmó el Acta Única Europea que sentó las bases del mercado único, condicionando su realización al logro de la cohesión económica y social, es decir a la reducción de las disparidades regionales; y para avanzar en este camino se realizó en 1988 una reforma en profundidad de los tres Fondos Estructurales a fin de adaptar su funcionamiento a las nuevas directrices marcadas por el Acta.

La reforma de 1988 propició la concentración de los recursos financieros en las regiones Objetivo 1 (es decir, aquellas cuyo PIB es inferior al 75% de la media comunitaria) entre las que se encuentra la mayor parte de la superficie agrícola española. En 1991 surgió la iniciativa LEADER, destinada específicamente al desarrollo de áreas rurales. No obstante, los cambios socio-económicos operados en ese medio durante el período 1994-1999 fueron poco significativos.

En marzo de 1999 se aprobó la Agenda 2000, en la que se definieron las bases de actuación de la Unión Europea para el período 2000-2006. Uno de los cambios más importantes que establece dicho documento es el reconocimiento del desarrollo rural como segundo pilar de la PAC, a cuyo efecto se dictó el Reglamento (CE) nº 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural con cargo al FEOGA."

jetivos del Tratado Constitutivo en cuanto al aseguramiento de alimentación y la distribución a todos los europeos. Pero surgieron problemas nuevos y desconocidos, que hicieron precisa una reforma muy en detalle del modelo tradicional, una reforma de las OCM más significativas, sobre todo pensando en su adaptación al entorno internacional después del acuerdo del GATT de Uruguay de 1994 (nueva fijación de aranceles internacionales, rebaja de subvenciones a las exportaciones junto a un descenso de apoyos financieros internos).

Junto a los factores externos, la Europa del euro exigía una mayor y más decidida contención del gasto agrícola dentro del marco plurianual 2000-2006, una más decidida atención al medio ambiente y un reforzamiento de la salud de los consumidores a través de mecanismos de extensión y aseguramiento de la seguridad alimentaria, cada vez más vinculados al desarrollo reglamentario de cada OCM.

La puesta en práctica de la OCM única a partir de 2007 vino a reflejar el esfuerzo de simplificación, coordinación y síntesis de la legislación comunitaria agrícola.

En efecto, el Reglamento (CE) número 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común (PAC) y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, estableció en su título III un nuevo régimen de pago único. Esta trascendental norma comunitaria determinó el proceso para llevar plenamente la transición de las ayudas a la producción a las ayudas a los agricultores, introduciendo un sistema de ayuda disociada de la producción de cada explotación, condicionada al cumplimento de una serie de requisitos medioambientales, de seguridad alimentaria, de salud y bienestar de los animales, así como de mantenimiento de la explotación en buenas condiciones agrarias.

El referido Reglamento incluía disposiciones destinadas a evaluar su propia eficacia y, en el marco de éstas el 20 de noviembre de 2007, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una Comunicación titulada "*Preparándose para el "chequeo" de la reforma de la PAC*" de 2007 que dio lugar a debates en el Parlamento Europeo, en el Consejo, en el Comité Económico y Social Europeo y en el Comité de las Regiones y a una consulta pública, fruto de lo cual fue el acuerdo del Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea, celebrado el 20 de noviembre de 2008, para reformar diversos Reglamentos comunitarios y, entre ellos, el citado Reglamento (CE) n.º 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, a la vista de la experiencia en su aplicación y de la incorporación de nuevos Estados. Las modificaciones operadas han sido vulgarmente conocidas como el "*chequeo médico*" de la PAC.

Dicho acuerdo se materializó posteriormente en varios nuevos Reglamentos entre los que se encuentra el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006, (CE) nº 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1782/2003. Este Reglamento, pensado para comenzar la reforma de la PAC en 2010, incluyó sin embargo algunas disposiciones inmediatamente aplicables (incluso retrotrayendo sus efectos al 1 de enero de 2009).

4. LA POLÍTICA DE ESTRUCTURAS: LOS FONDOS AGRÍCOLAS COMUNITARIOS

Respecto a la política de estructuras, muy cercana a la anterior política de precios agrícolas y en todo con un camino paralelo, despega igualmente de la Conferencia de Stressa de 1958 y está íntimamente vinculada al Plan Mansholt y a las iniciales ideas sobre la agricultura comunitaria de los años 50 y 60.

Los Programas de Desarrollo Integrado, directamente enlazados con las Directivas socioestructurales de 1972 enlazan ordenadamente con la idea de fomento de un modelo de estructura agraria (la explotación agraria que debe servir a la producción agraria que está en la mente del legislador comunitario inicial) que quiebra desde la crisis generalizada de la PAC de primeros de los años 80.

Será el Reglamento 797/1985, de 12 de marzo de 1985 el que venga a sustituir a las Directivas de 1972, procediendo, como señala DIAZ FRAILE[63] a una sistematización y codificación de las instituciones comunitarias

[63] DIAZ FRAILE, J.M. *"El Derecho Comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en el Derecho Español"*. Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales. Madrid, 1990. Pp. 86 ss.

completamente encomiable, al conseguir disminuir la dispersión y falta de conjunto existentes hasta la fecha, habiendo sido considerado un auténtico código general de Derecho comunitario de las estructuras agrarias.

Sus principales novedades son las siguientes[64]: se utiliza la forma jurídica del Reglamento (directamente aplicable) frente al anterior empleo de la Directiva; se habla a partir de ahora de "*planes de mejora*" frente al antiguo concepto de "*planes de inversión*"; se fijan techos de exclusión y márgenes de ayudas; se restringen las ayudas a las inversiones en sectores excedentarios; aparece el fomento forestal para las explotaciones y se introducen nuevas medidas horizontales complementarias.

Mención especial merecieron la aparición de los regímenes de reconversión, extensificación y abandono de tierras agrícolas, los cuales suponen[65] la aplicación práctica del Libro Verde de la Comisión sobre una política de precios más restrictiva (adecuada a la situación excedentaria de los mercados) y se sitúan en la línea de poner en práctica los contenidos del Acta Única Europea.

Se probaría luego que las OCM eran insuficientes para conseguir el Mercado Común Agrícola si no iban acompañadas de medidas estructurales, surgiendo así una nueva fase mediante el Reglamento 2328/1991, de 15 de julio. En el mismo se acentúan las líneas anteriores y se da entrada a otras nuevas.

Destacan desde entonces la protección medioambiental y el incremento de la competencia internacional. La primera está singularmente atendida[66] por la regulación de ayudas en materia de fertilizantes, medidas de reducción de la cabaña ovina y bovina, creación de criaderos de animales locales en peligro de extinción, reconversión de tierras en superficies de pastizal y medidas similares.

El capítulo ya iniciado en la época anterior de reforestación de tierras agrícolas pasa a contemplarse[67] mediante la regulación de ayudas para el uso alternativo del suelo agrario mediante la reforestación y para el desarrollo de actividades forestales en las explotaciones agrarias.

De otro lado se potencia (cada vez más) el ámbito de las jubilaciones anticipadas regulando ayudas específicas con esta finalidad. Para ello bien se conceden primas por cese de la actividad, primas por hectárea de tierra retirada, primas de complemento de jubilación o pensiones hasta la edad de jubilación, con límites de ayudas en el tiempo (10 años) y la edad (hasta 70 años). La finalidad de las ayudas es que las tierras sean cedidas a otros agricultores jóvenes que hagan viables dichas explotaciones o se dediquen a fines no agrarios.

Será el FEOGA el encargado de poner en marcha todas estas actuaciones. Constituido mediante el Reglamento 25/1962, de 4 de abril, estuvo encargado desde sus inicios de tres importantes misiones: abonar las restituciones a la exportación (subvenciones) a terceros países; correr con las intervenciones destinadas a la regularización de mercados y, finalmente, emprender las acciones comunes para alcanzar los objetivos de modificaciones de estructuras necesarios para el buen funcionamiento del Mercado Común.

Con el tiempo el FEOGA dividirá (con arreglo a las distinciones antes indicadas) su estructura interna en dos grandes secciones, dependiendo de la finalidad última de su actuación: FEOGA Garantía (destinado a las intervenciones económicas de coyuntura sobre los precios) y FEOGA Orientación (destinado a realizar intervenciones estructurales sobre el medio rural). Mientras que el FEOGA Garantía se encarga de las medidas económicas de estabilización de mercados, rigiéndose por un elevado número de disposiciones singulares encaminadas a regular la disciplina presupuestaria y luchar contra el fraude y las irregularidades en la percepción de las ayudas; el FEOGA Orientación, que tiene el carácter de Fondo estructural de la Unión Europea, financia las acciones que corresponden a los objetivos definidos por el Reglamento sobre Fondos estructurales[68], encargándose de cual sea el modelo rural que persigue la Unión bajo actuaciones tan diversas como la repoblación de tierras agrícolas, cesación anticipada de actividades de agricultores, reducción de superficies, sostenimiento de ciertas regiones, etc...

---

[64] MASSOT MARTÍ, A. *"La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad"*. Revista Agricultura y Sociedad, 1988 (octubre-diciembre). Pp. 49 ss.

[65] Esta reforma se materializó sobre todo a través de los Reglamentos 1760/1987, de 15 de junio de 1987, por el que se modifica el Reglamento 797/1985 y 1094/1988, de 25 de abril de 1988, que modificó a su vez los Reglamentos 797/1985 y 1760/1987 en lo relativo a la retirada de tierras de la producción y a la extensificación y reconversión de la producción.

[66] Reglamento 2078/1992, de 30 de junio (derogado por el Reglamento (CE) 1257/1999, de 17 de mayo).

[67] Reglamento 1080/1992, de 30 de junio (no encuentro rastro de este reglamento).

[68] Reglamento 2052/1988, derogado por el Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

Por su parte el Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común, crea dos fondos europeos agrícolas, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), para financiar las medidas de mercado y otras medidas; y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) destinado a financiar los programas de desarrollo rural. Se establece la obligación para ambos de efectuar los pagos a través de la figura de los organismos pagadores e imponiendo que cuando estén autorizados más de un organismo pagador, caso de España, se debe designar un único organismo coordinador encargado de garantizar la coherencia de la gestión, fomentar la aplicación armonizada de la normativa comunitaria y establecer un enlace entre la Comisión y los distintos organismos pagadores autorizados.

Los nuevos Reglamentos citados supusieron modificaciones en los procedimientos de gestión de los organismos pagadores que necesariamente afectan al FEGA español (Fondo Español de Garantía Agraria) en su doble vertiente, de organismo pagador de ámbito nacional por las medidas de la PAC en las que la Administración General del Estado tenga la competencia de gestión, resolución y pago, y de organismos de coordinación.

Capítulo V

LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA AGRICULTURA

1. ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y AGRICULTURA

Como señalara PEREZ TENESSA[69], hasta finales del S. XVIII, por influencia de los ilustrados, no se despierta la preocupación por el campo ni hay ningún organismo dedicado al fomento de la Agricultura.

Mediante Real Providencia de 5 de febrero de 1768 Carlos III encarga al Consejo de Castilla el inicio de un expediente sobre el establecimiento de una Ley agraria. Se recogen en él los informes emitidos desde 1752, entre ellos los de las Audiencias e Intendencias así como una Memoria de 1771 del Fomento de la Agricultura.

Llegado al trono Carlos IV el Consejo de Castilla reitera a la Sociedad Económica Matritense la emisión del informe sobre la futura ley agraria. La Sociedad lo encomienda a su miembro de número D. Gaspar Melchor de Jovellanos, publicándose en 1795. Se contienen en él sus ideas sobre la mejora de la agricultura. Pero también late de modo continuado el afán por mostrar las obligaciones del Estado (con la noción de Estado absoluto a la sazón reinante) en materia agraria.

Fue Jovellanos en su "*Informe sobre la Ley Agraria*"[70] quien traza una evolución de lo que había sido la agricultura hasta ese momento (desde la época romana hasta el S. XVIII), distinguiendo así tres grandes clases de estorbos u obstáculos a la agricultura según su origen: estorbos procedentes de la legislación, estorbos procedentes de la opinión y estorbos procedentes de la naturaleza. Centrémonos en los primeros, que dibujan un auténtico panorama de entorno y circunstancias de la agricultura de finales de ese siglo a la luz del Estado y la Administración.

Los obstáculos derivados de la legislación serían, según Jovellanos (y siguiendo el estudio de la obra de AGÚNDEZ FERNÁNDEZ)[71]:

a) La existencia de tierras baldías, abandonadas, que no son objeto de cultivo y sólo se dedican a cría de ganados. Se postula su conversión en tierras de labor y su obligado laboreo agrícola.

b) Las tierras concejiles (pertenecientes a los Ayuntamientos), las cuales deberían venderse a los vecinos y, con el producto de tal venta, construir puentes y caminos, arreglando lagunas y construyendo edificios necesarios.

c) La apertura de heredades hecha por costumbre, debiendo procederse al cierre de los predios con paredes y tapias. Una vez concluidas las guerras con los invasores árabes, no hay razón para impedir los cerramientos de las propiedades particulares. Destaca aquí con especial ahínco la necesaria liquidación de privilegios de la Mesta, que invadía los terrenos para aprovechar los pastos.

d) Utilidad del cerramiento de tierras, derivándose de los cerramientos la mejora de los cultivos de los colonos y las rentas a percibir por los propietarios.

e) La amortización de tierras y ganados en poder de cuerpos e instituciones de la Iglesia, los Concejos y la nobleza, lo que impide el tráfico comercial, encarece los precios de las tierras y sus rentas, origina abusos de poderosos sobre los individuos humildes.

---

[69] PEREZ TENESSA, A. *"La Administración General del Estado. Organigramas y Legislación"*. Coedición Boletín Oficial del Estado - Consejo de Estado, Madrid, 2001. Pp. 109 ss.

[70] JOVELLANOS "*Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de la Ley Agraria*", 1795. Facsimil Editorial Lex Nova, Valladolid, 1995.

[71] AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. "*Estudio introductorio del Informe sobre el expediente de la Ley Agraria*" (anejo a la edición facsímil anterior).

f) La existencia de trabas a la libre circulación de los productos de la tierra, debiendo favorecerse un tráfico ágil y precios libres que acaben con el monopolio de los revendedores.

g) Las contribuciones examinadas con relación a la agricultura, de las que se nutre el erario y que encarecen los precios al público, disminuyendo los beneficios del trabajo y bajando el valor de la propiedad de la tierra, incrementando el precio de los productos.

Se dibuja así un panorama legislativo que legitima y exige la inmediata intervención del Estado en la agricultura de finales del siglo XVIII.

Respecto a las mejoras que JOVELLANOS entiende que corresponden al Reino (al Estado, a la sazón evolutiva del Derecho Público) son las referentes a crear un fondo de mejoras con una contribución general (destinado a las empresas atrás indicadas como necesarias) y, nada menos, que el empleo de los ejércitos en tiempos de paz para la construcción de caminos y canales que favorezcan la circulación de los productos. Ello debe traducirse necesariamente en un aumento de la riqueza y fuerza del Estado.

El referido fondo público de mejoras (auténtica aportación de política pública de la época con relevantes consecuencias de futuro en el orden agrario) solo debería destinarse a actividades de utilidad general (grandes caminos, puertos, navegación de grandes ríos, construcción de grandes canales) y, en definitiva, a obras de mejora de los transportes de los productos agrarios.

La relevancia de los escritos de JOVELLANOS en el ámbito de la política agraria y de la influencia del Estado en la agricultura fue absoluta: conforme indica MARTINEZ ALCUBILLA en su Diccionario[72] "*el tiempo vino a sancionar todo lo que propuso el gran Jovellanos, colocándole en el puesto eminente de hombre sabio y amante de su país, que conoció a fondo los males políticos de que adolecía y supo indicar su eficaz y oportuno remedio.*"

Así, las más que notables (desde la estricta perspectiva del Derecho Público español) Instrucciones de 30 de noviembre de 1833 y 26 de enero de 1850 dirigidas, respectivamente, a los Subdelegados de Fomento y a los Gobernadores Civiles, autorizadas a su vez por Javier de Burgos y Manuel de Seijas Lozano, recogieron -en lo tocante a la política agrícola- las enseñanzas de Jovellanos.

En el plano estrictamente doctrinal, como señala MARTIN RETORTILLO[73], existe una importante preocupación en la época por la ordenación del sector agrícola. Así, ALEJANDRO OLIVAN publica en 1843 su conocida obra "*De la Administración Pública con relación a España*", donde llama la atención sobre la importancia de la acción administrativa en relación con la agricultura (extensiva a otros ámbitos conexos como el forestal):

"La policía administrativa debe proteger a la industria agrícola, asegurándola la libertad y permitiéndola el desarrollo de todas sus fuerzas. Auxilia, por medio de los pósitos, a los labradores atrasados, favorece el crédito territorial, excita y recompensa a los autores de toda innovación ventajosa, estimula...los plantíos de árboles, la mejora de los animales útiles, la destrucción de los dañinos y procura que se mantenga un precio razonable a los frutos, después de cubiertas las necesidades de la población."

2. LOS ORÍGENES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA: EL CONSEJO SUPERIOR Y LAS JUNTAS PROVINCIALES DE AGRICULTURA

La primera ordenación específica de la agricultura desde el punto de vista organizativo público estatal vendrá de la mano del Ministerio de Fomento, tan expresivo en su nombre de la más clásica de las formas de acción administrativa, como del conjunto de tareas económicas no hacendísticas de la Administración Pública liberal

El Ministerio de Fomento -creado en 1847 y que sobreviene en su denominación y competencias al antiguo Ministerio de Comercio, Industria y Obras Públicas- contó durante décadas con tres direcciones generales muy

[72] *"Diccionario de la Administración Española"*. Edición 6ª, Madrid, 1914. Tomo I, Pp. 356 ss.

[73] MARTIN RETORTILLO, S. "*Administración de la Agricultura. Su organización*." Revista de Administración Pública, Nº 61, Enero-abril 1970. Pp. 343.

estables (las Agricultura, Industria y Comercio; la de Obras Públicas y la de Instrucción Pública). Dentro de la primera de ellas, un Negociado de Agricultura y otro de Montes cubrieron el ámbito de las decisiones agrarias[74].

Según PAN MONTOJO, el Negociado de Agricultura se dedicaba a labores de difusión de innovaciones (ensayo de arados, introducción de gusanos de seda especiales, etc...), al apoyo a la instrucción agrícola mediante el concurso de cartillas agrícolas y de un manual agronómico, y al respaldo o autorización de asociaciones locales para el riego, acompañadas de trabajos previos para la realización de canales en algunas cuencas fluviales. Junto a ello empleaba también sus esfuerzos en completar la legislación relativa a la nueva propiedad liberal y en la preparación de anteproyectos legislativos (la mayor parte de los cuales, dada la volatilidad de los gobiernos de turno, nunca vio la luz en la Gaceta).

El Negociado carecía de representación territorial y no tenía prácticamente instrumentos administrativos de ejecución de sus cometidos, desempeñando una función puramente testimonial aunque representativa de una nueva concepción de la acción administrativa en materia de agricultura.

Simultáneamente, creado el Consejo de Agricultura, Industria y Comercio por el Real Decreto de 9 de abril de 1847 con el objetivo de controlar la Dirección General de su misma denominación (muestra aún de la indiferenciación entre Administración consultiva y activa que tan intensamente latía a mediados del XIX, aunque cada vez se orientara más a favor de la segunda), estaba compuesto por el Ministro del ramo (en calidad de presidente), el Director General de Comercio y 14 vocales (12 propuestos por el Ministerio y 2 por Hacienda). Su objeto era dar dictamen sobre todas las cuestiones que el Ministro les sometiera y, mediante autorización expresa de este, proceder a averiguaciones de hechos que pudieran convenir al ramo (por medio de informaciones orales o escritas).

Por el Real Decreto de 7 de abril de 1848 se crearon las Juntas Provinciales de Agricultura (subordinadas a la Sección de Agricultura del Consejo) sobre la base de las Comisiones Consultivas de Cría Caballar, siendo reorganizados posteriormente mediante nueva norma de 7 de mayo de 1855.

Tenían la misión de informar al Gobierno, especialmente por conducto del Gobernador Civil y Diputación Provincial (que no eran en la época sino una misma cosa puesto que aquél dirigía ésta) y a los Ayuntamientos sobre los asuntos concernientes a la Agricultura y Ganadería, Comercio e Industria. Junto a ellos, también ofrecieron relevancia en ámbitos conexos y no menos trascendentes en la época: desde la reanudación de la desamortización civil en 1859, las Juntas de Agricultura fueron determinantes en las decisiones de enajenación de dehesas boyales y montes de propios y comunes por parte de los municipios, puesto que Hacienda delegó en ellas la decisión última sobre si eran o no necesarias las dehesas para el mantenimiento del ganado local. También la Ley de Creación de Colonias Agrícolas de 1855 pretendía la explotación de nuevas tierras, para lo que necesitaba servicios técnicos especializados en diferentes lugares.

Disuelto el Consejo de Agricultura, Industria y Comercio mediante Real Decreto de 5 de abril de 1869[75], el 28 de mayo de dicho año se crea la Junta Superior de Agricultura, Industria y Comercio (cuyos vocales natos incluían al menos cuatro ingenieros (y por primera vez un ingeniero agrónomo, habiéndose creado la Escuela Central de Agricultura correspondiente apenas unos años antes en 1855). A su imagen y semejanza se crearon las Juntas Provinciales de Agricultura, Industria y Comercio (incluyendo un ingeniero agrónomo en cada una de ellas como secretario remunerado de la Corporación).

Tras diversos avatares organizativos motivados por los comunes vaivenes gubernamentales del momento, será mediante Real Decreto de 19 de febrero de 1872 cuando se creó en el seno del Ministerio de Fomento (del que era titular Alejandro Groizard) un específico Consejo Superior de Agricultura para que informara y propusiera al Gobierno sobre las medidas a adoptar sobre esta materia.

La primera Restauración hizo gala, dice PAN MONTOJO[76], de un importante activismo en materia agraria a lo que se unieron las particulares circunstancias del segundo lustro de los 70 (fin de un período bélico, crisis generalizada en Europa, plagas de la langosta y la filoxera, negociación de tratados de comercio,...) que se tra-

[74] PAN MONTOJO, J. *"La Administración agraria en España, 1847-1907"*. Noticiario de Historia Agraria, Nº 10. 1995.

[75] Motivando la decisión por el hecho de que, se dice, invadía funciones administrativas ajenas, tenía escaso carácter técnico y profesional y estaba compuesto por personas sin la disponibilidad de tiempo necesario para asegurar el funcionamiento de un órgano consultivo.

[76] PAN MONTOJO, J. Op. Cit. Pp. 74.

dujo en un aparato funcionarial progresivamente más activo tanto para el Consejo como las Juntas Provinciales, exigiendo en determinados momentos incluso la creación de organizaciones específicas administrativas de signo agrario ante sucesos excepcionales (así por ejemplo, la creación de la Comisión Central de Defensa contra la filoxera mediante Ley de 31 de julio de 1878, acompañada de sus correspondiente comisiones provinciales) que mermaron las atribuciones de la organización administrativa agrícola tradicional, coexistiendo con ella.

Un basamento progresivamente más fuerte de la reordenación administrativa lo constituyó la potenciación y afianzamiento de los Ingenieros Agrónomos, lo que culminó con el Decreto de 14 de febrero de 1879 de Bases para la Organización del Servicio Agronómico en España, donde surgieron 49 ingenieros -a razón inicialmente de uno por provincia- que conforme a su articulado pasaban a integrarse en el Servicio Agronómico, rigiéndose por reglas similares a las de los demás cuerpos técnicos. Ello supuso un importante respaldo para la Administración activa en detrimento de la consultiva, progresivamente inoperante y caduca en el estricto ámbito agrario, aunque capaz aún de protagonizar repuntes de poder (al amparo de gobiernos de turno de signo favorable) como en la reordenación del Consejo y las Juntas Provinciales de 1885.

No obstante, frente a la petrificación del Consejo los ingenieros agrónomos vieron multiplicado su número y competencias en 1887, dictándose en este año (9 de diciembre) su Reglamento Orgánico. Si en 1887 su número total era de 79 miembros activos, en 1900 llegan a 90, evolución acompañada del declive de la actividad de los órganos consultivos central y provinciales, terreno progresivamente ocupado por los funcionarios técnicos y el despliegue de nuevas instituciones fuera del ámbito estrictamente administrativo (Cámaras de Comercio y Agrarias y asociaciones sectoriales).

Pero no será hasta el Real Decreto de 18 de abril de 1900 cuando, por escisión del Ministerio de Fomento queda suprimido éste y se crea el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas (apareciendo simultáneamente el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes) aunque pronto se volvería de nuevo a la denominación Ministerio de Fomento (1905). Según el Preámbulo de la norma de 1900 suscrita por FRANCISCO SILVELA, se trata de dividir dos órdenes de instituciones (las de instrucción y las de los intereses materiales) con el fin de estimular una tarea promotora del país de acuerdo con la conciencia que animó la vida pública nacional justo a continuación del desastre de 1898, en una época en que JOAQUÍN COSTA brilló con luz propia[77].

Reapareciendo, como queda dicho, el Ministerio de Fomento en 1905, así permanece también durante la primera época del Directorio Militar de Primo de Rivera, en la que los asuntos de agricultura siguieron vinculados a Fomento, época -por ejemplo- de la relevante Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907.

El Real Decreto Ley de 3 de noviembre de 1928 organiza los Departamentos Ministeriales dando lugar al Ministerio de Economía Nacional, dentro del cual se incluye la Dirección General de Agricultura, junto a las de Comercio y Abastos e Industria.

Sólo vuelve a aparecer con nombre propio un Departamento específico de Agricultura (denominándose ahora Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio) con la II República (Decreto Ley de 16 de diciembre de 1931), donde adquiere una singular importancia, vinculada al proyecto agrario republicano[78], patentizado en la Ley de Reforma Agraria de 19 de septiembre de 1932, cuyo principal instrumento administrativo fue el Instituto de Reforma Agraria.

En 1933 el Ministerio se dividirá en dos: el de Industria y Comercio y el de Agricultura, quien ya con este sólo nombre (Decreto de 12 de junio de 1933), constituirá en lo sucesivo una organización exclusivamente dirigida a los asuntos de agricultura, montes y ganadería[79].

Tras la Guerra Civil (durante la que se crea en 1937 el Servicio Nacional del Trigo[80]), será la Orden de 4 de noviembre de 1939 la que acometa la reorganización sobre la base de tres Direcciones Generales (Agricultura,

[77] Publicados en 1898 sus estudios sobre el colectivismo agrario, exigió la realización de grandes obras de regadía por el Estado, superando la posición abstencionista clásica del Liberalismo.

[78] La Constitución Republicana de 1931 establecía en su artículo 47 todo un programa de política agrícola:

"La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, créditos agrícola, indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación."

[79] Con la única excepción del paréntesis que media entre el 19 de septiembre de 1935 y el 19 de febrero de 1936, en el que el Ministerio de Agricultura volvió a reagruparse con el de Industria y Comercio.

[80] Con la principal intención de garantizar al agricultor un precio remunerador, adquiriendo toda la producción y construyendo silos en las zonas trigueras. Posteriormente pasaría a denominarse Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) hasta su desaparición.

Montes y Ganadería) y de una serie de Servicios que, con mayor o menor grado de autonomía, dependían en principio de la Subsecretaría del Departamento: Servicio Nacional del Trigo, Servicios de Capacitación y Propaganda, Servicio de Estadística, Servicio de Política Comercial, etc...Organizaciones sectoriales nacidas de la pésima situación socioeconómica derivada de la Guerra recibieron el encargo de la transformación y redistribución (con parámetros muy diferentes a los republicanos, obviamente) de la propiedad agraria: es el caso del Instituto Nacional de Colonización, creado en 1939[81].

Residuos de la organización decimonónica y en franco declive, han seguido existiendo Comisiones, Juntas y Jurados Provinciales, de integración no estrictamente funcionarial: Jurados Mixtos Vitivinícolas, Comisión Mixta Agro-fabril, (...) junto a Organismos Autónomos de nuevo cuño administrativo (recuérdese que la Ley de Régimen de las Entidades Estatales Autónomas data de 26 de diciembre de 1958[82]).

A la configuración del Ministerio se añadió en 1951 la cuarta Dirección General: Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria, al margen de la existencia de los mencionados Organismos Autónomos que sucesivamente irán creándose en el seno del Departamento.

El Decreto de 7 de diciembre de 1962 reorganiza el Ministerio suprimiendo precisamente esta última Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria, creándose nuevas Direcciones Generales. Perviven otros entes consultivos como el Consejo Superior Agronómico, Consejo Superior de Montes, Consejo Superior Veterinario, Consejo Nacional de Colonización y el Consejo Nacional de Investigación y Extensión Agraria. Simultáneamente coexiste una amplia y extensa serie de órganos periféricos de los distintos ramos agrarios.

La reordenación ministerial general propiciada por el Decreto de 27 de noviembre de 1967 suprime en el Ministerio de Agricultura dos Direcciones Generales y establece una nueva (la de Colonización y Ordenación Rural, en la que se integran dos organismos autónomos de la importancia del Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural). Se crea el Consejo Superior Agrario (tras suprimir el Consejo Nacional de Investigación y Extensión Agraria, el Consejo Superior Agronómico, el de Montes y el Veterinario) con diferentes Secciones según las materias. Simultáneamente, a nivel periférico se integran en una sola Delegación todos los servicios dependientes del Departamento (aunque siempre sin perjuicio de la autonomía funcional de las Delegaciones de los Organismos Autónomos, extremo denominado por algunos como MARTIN RETORTILLO[83], "*autonomismo particularista de efectos desintegradores*").

Los sucesivos cambios y alteraciones continuas son, según GARCÍA DE ENTERRÍA y con carácter predicable de toda la Administración Pública española, "*algo enormemente grave en toda organización, pero especialmente en la organización pública*" al no "*lograr una cierta estabilidad y fijeza*"[84]. No impide ello la aparición de relevantes organizaciones agrarias que ya comienzan a responder a nuevas exigencias de ordenación de mercados agrarios, caso del FORPPA (Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios), creado por la Ley de 20 de junio de 1968[85].

La publicación del Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura (Decreto 3108/1968, de 28 de noviembre) conlleva una profunda reforma organizativa, sobre la que algunos como MARTIN RETORTILLO se pronunciaron en un tono no muy complaciente[86]. En todo caso concluye el autor señalando que las funciones del Ministerio en dicha época estaban reconducidas a dos de las formas clásicas de la Administración: la actividad de prestación y la actividad de ordenación.

---

[81] La labor del Instituto entre 1950 y 1970 puso en regadío más de medio millón de hectáreas, instalando a decenas de miles de familias.

[82] Actualmente derogada por la Disposición Derogatoria Única, Apartado 1.c) de la Ley 6/1997, de 14 de abril ,de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

[83] MARTIN RETORTILLO, S. Op. Cit. Pp. 348.

[84] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "*La Administración Española*". 2ª Ed. Madrid, 1964. Pp. 229.

[85] Los informes del Banco Mundial y la FAO de 1966 propiciaron la política de mercados agrarios siguiendo el precedente parcial de la Comisión de Compras de Excedentes de Vinos (1953). El FORPPA pretendía integrar la participación de los diversos interesados aumentando la capacidad de negociación de los agricultores: Ley de Agrupaciones de Productores Agrarios de 22 de julio de 1972.

[86] Señala y destaca acertadamente MARTIN RETORTILLO como la aprobación de dicha norma se verificó "*oído el Consejo de Estado*", es decir, sin contar con la anuencia de dicho Cuerpo Consultivo. Se trata del Dictamen 36.193, de 31 de octubre de 1968 en el que se formularon relevantes observaciones a la organización propuesta (y luego admitida) por el Ministerio. Junto a otros extremos, se afirma en el citado dictamen que "*no es de buena técnica legislativa el recoger en una disposición que se va a promulgar con rango de Decreto determinaciones que, por su naturaleza, pueden ser adoptadas mediante normas de rango inferior.*" Con posterioridad se contienen importantes observaciones a las poderosas competencias del Consejo Superior Agrario, excesivamente reservado en la disposición proyectada (y luego aprobada) a personas vinculadas de modo muy directo al Departamento, cuya independencia y especialidad no parecía estar del todo justificada en la norma, junto al hecho de que estaba dotado de funciones de tipo jurídico que incluso obstaculizaban las del propio Consejo de Estado.

A principios de los años 70 el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural fueron agrupados en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), mediante Ley de 21 de julio de 1971. Simultáneamente, la última reforma relevante de la organización agraria del régimen del General Franco, bien que desde una óptica más amplia, vendría de la mano de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (aún parcialmente vigente en la actualidad) aprobada por Decreto de 12 de enero de 1973.

3. PAPEL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN EN LA ÉPOCA CONSTITUCIONAL. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS EN UN ESTADO AUTONÓMICO

La reordenación jurídica que supone la Constitución de 1978 no podía dejar de lado la organización administrativa del Ministerio de Agricultura. La mutación constitucional propiciada por la Carta Magna encuentra en la nueva España de las Autonomías un condicionante de primer orden.

En efecto, el reconocimiento (vía artículo 148 de la Constitución) de competencias efectivas a las Comunidades Autónomas en el campo de la agricultura, junto a la paralela remisión a una competencia exclusiva del Estado en materia agraria sólo (artículo 149.1.13ª) de acuerdo con:

"Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

Terminan con la organización administrativa estatal en la forma en que estuvo tradicionalmente concebida.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 95/1986 señaló en su Fundamento Jurídico Segundo:

"…la agricultura es una de las materias cuya integra asunción competencial por las Comunidades Autónomas ha sido permitida por la Constitución, en su art. 148. De acuerdo con esta previsión constitucional, el art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye, en efecto, a la Generalidad la competencia exclusiva sobre la agricultura. Pero ello no significa que el carácter exclusivo con que se predica la competencia autonómica sobre el sector agrícola sea en si mismo un impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia dentro del territorio de Cataluña, y ello no sólo porque ciertas materias o actividades, estrechamente ligadas a la agricultura, pueden caer bajo otros enunciados competenciales que el art. 149 de la Constitución confía al Estado, sino sobre todo porque tanto la norma fundamental como el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía, y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. Así se reconoce en el art. 12.1.4 del Estatuto de Cataluña al especificar que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma catalana en materia de agricultura (y ganadería) habrá de ejercerse «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado» y «en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución.

Todo lo cual significa que la Generalidad de Cataluña está ciertamente facultada para desarrollar una política agrícola propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares en esa materia, pero sin olvidar que aquella opción política ha de moverse dentro de las orientaciones e intervenciones básicas y de coordinación que el Estado disponga para el sector agrícola en cuanto componente esencial del sistema económico general."

La primera regulación postconstitucional del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) procede del Real Decreto de 27 de noviembre de 1981, luego objeto de múltiples y sucesivas reordenaciones para ajustar territorial y competencialmente el Departamento a las nuevas exigencias del marco constitucional de la agricultura. A ello se atenderá en detalle en el epígrafe siguiente.

Cabe destacar la refundición de los Organismos Autónomos FORPPA y SENPA en el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) mediante Real Decreto 2205/1995, de 28 de diciembre así como el posterior establecimiento de la estructura orgánica básica de diferentes Organismos Autónomos del MAPA primero por el Real Decreto 950/1997, de 20 de junio y a su vez luego modificado nuevamente mediante Real Decreto 693/2000, de 12 de mayo y, finalmente, mediante el Real Decreto 1282/2000, de 30 de junio (también modificado posteriormente por los Reales Decretos 103/2002, de 25 de enero y 355/2002, de 12 de abril y derogado por el Real

Decreto 376/2003, de 28 de marzo, -también derogado- por el que se establece la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación)

El hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente fue siempre el encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre política agraria, pesquera y alimentaria.

La reestructuración de Departamentos ministeriales conllevó luego la adscripción al entonces Ministerio de Ciencia y Tecnología del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias y del Instituto Español de Oceanografía.

Respecto a la organización periférica del Departamento esta ha quedado sensiblemente condicionada (por no decir casi extinguida) a la vista de la obligada reordenación general estatal posterior a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (6/1997, de 14 de abril) dando paso a las Dependencias de Agricultura de las Subdelegaciones del Gobierno, integradas en la Delegación del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

Por su parte, resulta relevante destacar la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias.

Su origen se encuentra en la Disposición transitoria única, apartado 2, de la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, donde se contiene un mandato al Gobierno para que remita a las Cortes Generales un Proyecto de Ley en el que se establezca un nuevo sistema para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en el ámbito estatal.

La Ley 10/2009 -producto de la acción anterior- crea dos órganos consultivos con la finalidad de procurar atender los asuntos agroalimentarios y rurales, enmarcándolos en un escenario guiado por la calidad y salubridad de los alimentos: un Consejo Agroalimentario del Estado (se dice en la Ley que para debatir "*las grandes orientaciones de la política agraria y alimentaria desde una perspectiva integral y con una visión amplia de las interrelaciones que se producen dentro del sector agroalimentario y sus múltiples dimensiones económicas, políticas y socioculturales*"), y un Comité Asesor Agrario en el que se traten, con las organizaciones profesionales agrarias, asuntos generales relacionados con la agricultura en tanto que sector productivo y con los intereses del mundo rural.

Su desarrollo se verificó mediante el Real Decreto 822/2010, de 25 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias[87].

4. LOS ÚLTIMOS PASOS: DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y DE MEDIO RURAL Y MARINO AL DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

En la penúltima regulación de la organización agrícola de la Administración General del Estado perdió su denominación clásica, habiéndose procedido a la inclusión de todas las competencias en el Ministerio de Medio Ambiente, y de Medio Rural y Marino.

[87] El Dictamen del Consejo de Estado 881/2010, de 10 de junio de 2010 sobre el proyecto de Real Decreto citado, y en referencia a su coordinación con otros órganos consultivos agroalimentarios señala:

"Sin embargo, la Ley 10/2009 no ha hecho desaparecer el Consejo Superior Agrario, dentro del Ministerio de referencia, máximo órgano consultivo de carácter colegiado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino en las materias de su competencia de conformidad con la Orden APA/1388/2005, de 6 de mayo, por la que se regula su Estatuto Orgánico. Además, el Ministerio cuenta con otros importantes Consejos (Consejo Nacional del Agua, indirectamente -lo que afecta a costas y aguas- el Consejo de Obras Públicas, etc.). En la medida en que la redacción del artículo 5.2 con la mención a los "titulares de órganos superiores y directivos" que tienen a su cargo "proyectos e iniciativas" parece aludir a órganos estrictamente ejecutivos de la Administración activa y ello podría dar lugar a entender que excluye la potencial participación de miembros de tales Consejos. En consecuencia, quizá pueda ser oportuno prever la posibilidad de que participen eventualmente miembros de prestigio de estos Consejos, con la finalidad de que, con ello, haya cierta interacción entre los muchos Consejos cuya actuación parece hoy en día troceada o parcial (a los que se vienen a unir estos dos nuevos órganos consultivos). Así pues, podría quizá plantearse la posibilidad de que se amplíe la expresión "titulares de órganos superiores y directivos" del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino para incluir a los miembros de órganos consultivos dado que el artículo 2.2 de la Ley 10/2009 no lo impide y en nada puede perjudicar la inclusión de la previsión de que puedan concurrir "titulares de órganos superiores, directivos o consultivos" y basta con no hacer uso de esta posibilidad si no se considera oportuno llegado el caso, dado el alto nivel de experiencia que tradicionalmente han tenido sus miembros."

De conformidad con el artículo 10 del Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se estructura en los siguientes órganos superiores y directivos:

a) La Secretaría de Estado de Cambio Climático.
b) La Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua.
c) La Subsecretaría de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.
d) La Secretaría General del Mar, con rango de Subsecretaría.

Finalmente se produjo una nueva reorganización que ha llevado a la denominación tradicional mediante el Real Decreto 1823/2011, de 23 de diciembre y se reestructuran los departamentos ministeriales pasando a desempeñarlas el nuevo Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

Su artículo 11 establece que corresponde al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, de industria agroalimentaria, de desarrollo rural. Asimismo corresponde a este Ministerio la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de medio ambiente. Como órgano superior queda dentro del mismo la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

Mediante el Real 401/2012, de 17 de febrero, se desarrollará la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Según el mismo y de acuerdo con un enfoque transversal de la política ambiental que propugna la integración de las consideraciones medioambientales en los diferentes sectores de la actividad socioeconómica y cultural, al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente compete la formulación de las políticas de calidad ambiental y prevención de la contaminación y el cambio climático, la evaluación de impacto ambiental, el fomento del uso de tecnologías limpias y hábitos de consumo menos contaminantes y más sostenibles, la protección del medio natural, la biodiversidad, y la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y su adecuada preservación y restauración.

También corresponde al departamento la definición, propuesta y ejecución de la política comunitaria en materia de aguas, que, frente a una concepción tradicional limitada casi exclusivamente a la gestión del dominio público hidráulico y de las obras de esta naturaleza, prioriza, de acuerdo con la Directiva Marco del Agua, el objetivo de alcanzar un buen estado ecológico de las aguas, para lo que es preciso abordar un complejo proceso de planificación hidrológica.

Al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente incumbe, igualmente, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de protección y conservación del mar y del dominio público marítimo-terrestre, así como la participación en la planificación de la política de investigación en materia de biodiversidad de los ecosistemas marinos, todo ello desde una perspectiva que haga compatible la importancia estratégica del litoral español para el desarrollo económico y social con la necesidad de preservar el medio marino y evitar su degradación, en el marco de la política comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras.

Por otra parte y según el propio Preámbulo de la norma, la nueva estructura del ministerio pretende dar una adecuada respuesta, desde el punto de vista organizativo, al marco en el que se desenvolverán las políticas comunitarias agraria y pesquera, así como a las políticas alimentarias que le corresponde impulsar. En este ámbito, compete al departamento la propuesta y ejecución de la acción del Gobierno en materia de producción primaria y mercados agrarios, sanidad de la producción agraria, industria alimentaria y desarrollo rural y política forestal; la planificación y ejecución de las políticas en materia de pesca marítima en aguas exteriores y acuicultura, ordenación básica del sector pesquero, bases de la comercialización y transformación de los productos pesqueros y participación en la planificación de la política de investigación en materia de pesca.

El desarrollo de la estructura básica del ministerio, establecida por el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, para adecuar su organización a los requerimientos de las políticas públicas cuya promoción le incumbe, se ha abordado con criterios de eficiencia y racionalidad, con una disminución significativa de unidades con nivel orgánico de dirección general y subdirección general que afecta también a los organismos públicos adscritos. Así, se procede a la supresión del organismo autónomo Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos (FROM), al encomendarse sus funciones al Organismo Autó-

nomo Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y a la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, en un esfuerzo de simplificación de las estructuras administrativas y de reducción de sus costes de funcionamiento.

Finalmente se modifica el Real Decreto 1441/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) asignándole la condición de organismo pagador antes referida y, asimismo, determinadas competencias de certificación y control del Fondo Europeo de la Pesca (FEP) hasta ahora ejercidas por la Dirección General de Ordenación Pesquera. Por otra parte, el FEGA, tradicionalmente adscrito al ministerio a través de la Subsecretaría, queda adscrito a través de la Secretaría General de Agricultura.

Capítulo VI

LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA AGRICULTURA

1. AGRICULTURA Y ESTADO AUTONÓMICO

El surgimiento del Estado autonómico o Estado de las Autonomías es una de las más peculiares creaciones de la Constitución Española de 1978.

Junto a o por encima de las demás innovaciones del texto constitucional, la creación de 17 Comunidades Autónomas (a la que se unen las Ciudades de Ceuta y Melilla) ha supuesto una auténtica innovación política, administrativa y competencial.

Frente a un diseño territorial anterior de corte clásico e inequívoca ascendencia francesa, el Estado de las Autonomías ha supuesto una sorprendente aportación española a un panorama internacional en el que muy difícilmente cabe hallar supuestos siquiera parangonables en profundidad jurídica de desarrollo y capacidad real de atribución de competencias. Sin lugar a dudas ello ha de condicionar en gran medida la distribución, atribución y ejercicio de las diversas competencias, entre ellas las agrarias.

Como ya indicara el Tribunal Constitucional[88] desde sus primeros pronunciamientos, en la Constitución de 1978 -a diferencia de lo que ha venido sucediendo con las Constituciones liberales del siglo XX y de forma análoga a lo que ocurre con las Constituciones europeas- existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, cuyo conjunto constituye lo que se ha dado en llamar Constitución económica. Referir las distintas perspectivas con que se ha contemplado a la agricultura desde el mundo del Derecho exige en todo caso tener siempre presente su íntima relación con lo económico[89].

Dicho marco económico implica unos principios básicos que deberán ser entendidos y aplicados con carácter unitario. Y este es el caso de las referencias agrarias.

De un doble orden son las menciones constitucionales en materia agraria: enunciando principios generales de general aplicación y señalando competencias concretas de puro (y complejo) ejercicio administrativo. Lo agrario, en definitiva, resulta conceptualmente una cuestión competencial en el Estado autonómico[90].

En cuanto al primer orden de cuestiones, la protección de la agricultura está nítida y específicamente identificada como un auténtico objetivo constitucional[91] que motiva su necesario encaje en el texto de 1978, bien que desprovista de los tintes de urgente intervención y fuerte compromiso con que la materia accedió en su momento a la anterior Constitución republicana de 1931.

De este modo surge la referencia agraria dentro del artículo 130, dentro del Título VII de Economía y Hacienda:

"1. Los poderes públicos atenderán la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

---

[88] STC 1/1982, de 28 de enero y 71/1982, de 30 de noviembre. Puede verse también GOIG MARTÍNEZ, J. M. Comentarios al artículo 130 CE en la obra colectiva de ALZAGA VILLAAMIL, O. *"Comentarios a la Constitución Española de 1978"*. Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998. Tomo X, Pp. 121 ss.

[89] MARTIN RETORTILLO, S. "*Derecho agrario y Derecho Público*". Revista Española de Derecho Administrativo, Nº 5. 1975.. Pp. 167 ss.

[90] POMED SÁNCHEZ, L. "*La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea*". Revista de Administración Publica, Nº 148, enero-abril 1999. Pp. 136.

[91] LOPEZ RAMÓN, F. "*Agricultura*" dentro del libro de MARTIN RETORTILLO, S. "*Derecho Administrativo Económico*", Editorial La Ley, Madrid, 1988, Pp. 292 ss.

2. Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña."

El artículo 130 no sólo guarda íntima relación con el contenido de los artículos 40 (progreso social y económico), 131 (planificación de la actividad económica) y 138 (solidaridad e igualdad territorial) de la Constitución[92], sino que este precepto -junto con otros- es fundamento para que los poderes públicos delimiten el contenido esencial del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes[93] y ofrece la imagen contemporánea del derecho de propiedad, al que se incorporan exigencias sociales[94] y que constituye, como señala GOIG MARTÍNEZ[95], elemento de encuadre de los derechos de los empresarios[96].

En el segundo orden apuntado, el Título VIII de la Constitución (artículos 137 a 158) establece así en el primero de sus preceptos (artículo 137):

El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."

Quedando garantizado por el Estado el principio de solidaridad del artículo 2 de la Constitución y atendido el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (con singular atención a las circunstancias del hecho insular), destaca el artículo 138.2 CE que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales.

Sentado que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, añade el artículo 139 CE -con marcada incidencia en el ámbito jurídico agrario que nos ocupa- que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

2. EL RECONOCIMIENTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE AGRICULTURA: COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Los artículos 148 y 149 CE establecen un curioso mecanismo de atribución competencial en material agrícola.

De una parte, establece el artículo 148:

"1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

(...)

7º La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía."

En correspondencia con lo anterior, señala el artículo 149:

"1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(…)

13º Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica."

El juego competencial queda establecido de modo más o menos (más bien menos) claro: las Comunidades Autónomas tienen (pueden tener, pero de hecho tienen y han ejercido todas) competencias en materia de agricultura y ganadería. Pero ello debe compaginarse con la competencia (nada menos que exclusiva) del Estado sobre la ordenación general de la economía (lo que no deja de ser un término perteneciente a la conocida categoría de los conceptos jurídicos indeterminados).

Lo ha señalado expresamente el Consejo de Estado en su dictamen 4420/1996, de 26 de diciembre: todas las Comunidades Autónomas, con leves diferencias de matiza en la formulación, han asumido competencias

[92] STC 96/1984, de 19 de octubre.
[93] STC 170/1989, de 19 de octubre.
[94] STC 37/1987, de 26 de marzo.
[95] GOIG MARTÍNEZ, J.M. Op. Cit. Pp. 125.
[96] STC 14/1992, de 10 de febrero.

exclusivas en materia de agricultura. Ahora bien, esa exclusividad debe entenderse en los términos del artículo 148.1.1.7ª de la Constitución que la supedita a la ordenación de la economía. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 188/1989, que se remite a la 95/1986. poniendo en relación este concepto con el artículo 149.1.13ª de la Constitución, relativo a la competencia del Estado para fijar las bases de la planificación general de la actividad económica.

De un modo muy nítido establece la STC 80/1985, de 4 de julio, (asunto de la procesionaria del pino) que la agricultura resulta una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas dentro de las bases de la ordenación económica, lo que supone el reconocimiento a favor del Estado de la facultad para regular o incluso adoptar las medidas necesarias para integrar la agricultura de la Comunidad Autónoma en la política económica general, a cuyo efecto pueden determinarse las bases que deben ser respetadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competencias.

En todo caso, la agricultura se convierte en un complejo campo de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en el que adquiere una singular relevancia la función del Tribunal Constitucional, interpretando y decidiendo caso a caso cuáles sean los respectivos alcances del poder administrativo de Estado y Comunidades Autónomas[97], donde se desarrolla el interesante concepto de la "*fuerza expansiva*" de la agricultura como competencia autonómica.

Así, el ejercicio de las competencias autonómicas viene condicionado por las competencias estatales en materia económica, comercio exterior o sanidad exterior[98] (SSTC 144/1985, 95/1986, 186/1988, 192/1990, 76/1991...), correspondiendo al Estado, por tanto, fijar las directrices globales de regulación del mercado agropecuario nacional y las políticas de precios y abastecimientos. Las Comunidades Autónomas, dentro de esas bases y directrices generales, pueden adoptar medidas que, respetando la regulación homogénea general (el mínimo común denominador normativo que constituye la legislación básica) complementan las acciones en materia de agricultura y ganadería generales con aquéllas que son propias y que no supongan interferencia en el conjunto (STC 14/1989).

Como señala CASTILLO BLANCO, no puede olvidarse aquí la relevante competencia que supone para el Estado la adaptación a la normativa comunitaria del derecho interno. Debemos llamar la atención sobre el discreto pero relevante papel que juega el Consejo de Estado con sus dictámenes preceptivos en tales actuaciones[99].

Con todas las salvedades anteriores y a reserva del deslinde competencial concreto de cada caso, podemos enunciar (de la mano de GONZALO[100]) lo que si podríamos considerar en todo caso como atribuciones estatales específicas vinculadas o cercanas a la agricultura (con la paralela invocación de las circunstancias del artículo 149.1 a que se acogen):

1) Las normas referentes a arrendamientos rústicos, cuya iniciativa proponen conjuntamente los Ministerios de Justicia y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (8ª).
2) La legislación sobre propiedad intelectual e industrial (9ª), cuando afecta al privilegio del agricultor en materia de semillas y similares.
2) La normativa básica sobre seguros (11ª), cuya gestión en el ámbito agrario ejerce el organismo autónomo ENESA.
4) El fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (15ª) que, por lo que se refiere a la agricultura y la pesca se ejerce a través del INIA[101] y el IEO.

---

[97] Un estudio completo y sintético sobre el particular puede verse en RODRIGUEZ PORTUGUÉS, M. *"La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura"*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, enero-abril 2010, nº 312, Pp. 127-179.

[98] CASTILLO BLANCO, F. A. "*Comentarios al artículo 148 de la Constitución*" en el libro Colectivo ALZAGA VILLAAMIL, O. "*Comentarios a la Constitución Española de 1978*". Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1999. Tomo XI, Pp. 174 ss.

[99] La Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula Comisión Mixta para la Unión Europea establece en su Disposición Adicional 1ª:

"El Consejo de Estado deberá ser consultado sobre las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho Comunitario europeo, de conformidad y en los términos establecidos en su propia Ley Orgánica".

[100] GONZALO, M. y SÁINZ VÉLEZ, J.L. *"El Derecho Público de la Agricultura: estado actual y perspectivas*". Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica, Madrid, 1998. Pp. 106 ss.

[101] Debe tenerse en cuenta que la cita del autor es anterior a la última reordenación del INIA, luego ubicado en un entorno departamental diferente a Agricultura.

5) La sanidad exterior y las bases y coordinación general de la sanidad (16ª) que, por lo que afecta a la sanidad animal, ejerce la Dirección General de Ganadería del hoy MAGRAMA. (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).
6) Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (18ª) que, por lo que respecta a la normativa básica de las Cámaras Agrarias, ejerce el propio MAGRAMA.
7) La legislación básica de vías pecuarias (23ª).
8) Las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (24ª) como es el caso de los regadíos.
9) Las estadísticas para fines estatales (31ª) agrarias, pesqueras y alimentarias.
10) La normativa básica sobre denominaciones de origen de determinados productos (vinos, cavas, etc...) cuando el territorio de su cultivo pertenece a más de una comunidad autónoma.

Frente a tal enumeración específica, lo cierto es que las Comunidades Autónomas gozan de una auténtica "*vis atractiva*" con su competencia general del artículo 148.1.7ª de la Constitución, la cual termina prevaleciendo salvo que se halle en el cualificado caso de alguno de los supuestos anteriores o afecte de modo claro y evidente a la ordenación general de la economía del 149.1.13ª (que, a su vez, tampoco puede constituir un "*cajón de sastre*" nominal para atribuirse el Estado competencias que no le corresponden).

3. INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De acuerdo con GONZALO[102] los instrumentos para articular la cooperación interinstitucional agraria son básicamente cinco: los órganos de cooperación, la planificación y programación conjunta de actuaciones, los convenios de colaboración, las encomiendas de gestión y la participación en los procesos normativos internos y exteriores. Examinémoslos.

A) Los órganos de cooperación

Los de mayor relieve serían las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural. Reguladas en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

Su finalidad es la de debatir asuntos de interés común, adoptando acuerdos sobre las actuaciones futuras entre la Administración General del Estado y los gobiernos autonómicos representados por los consejeros de agricultura. La Conferencia suele crear grupos de trabajo en su seno para que se informe con rigor técnico sobre los asuntos que competa (así, por ejemplo, la vitivinicultura, la producción láctea, los cultivos herbáceos, el vacuno de carne o las estadísticas agroalimentarias).

La Conferencia supone un importante apoyo para la elaboración de nuevas normas agropecuarias, allanando el camino mediante los debates en su seno.

B) planificación y programación conjunta de actuaciones

Atendida en el artículo 7 de la LRJPAC, suponen la posibilidad de que la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas acuerden actuaciones conjuntas para el logro de objetivos comunes en el ámbito de las competencias concurrentes que ostenten.

Exigen definir los objetivos a cumplir, las actuaciones a desarrollar por cada Administración, la definición de los medios personales y materiales, los compromisos financieros, su duración, seguimiento y evaluación.

[102] GONZALO, M. Op. Cit. Pp. 110 ss.

C) Los convenios de colaboración

Contemplados en el artículo 6 LRJPAC, constituyen el medio más regulado y utilizado del sistema autonómico. Supone un carácter contractual no normativo que permite que las administraciones colaboradoras actúen en el estricto ámbito de sus competencias[103].

D) Las encomiendas de gestión

Definidas en el artículo 15 LRJPAC, permiten la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios que, siendo competencia de los órganos de una Administración, pueden ser encomendadas a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración, bien por razones de eficacia, bien porque no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

E) La participación en los procesos normativos internos y externos

La cooperación normativa supone el favorecimiento de la producción de normas y regulaciones de modo conjunto, bien mediante la participación de unos en el proceso normativo de los otros (generalmente, de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración de normas del Estado), bien mediante la colaboración en la reducción de la conflictividad tanto en vía contencioso-administrativa como, sobre todo, ante el Tribunal Constitucional. A veces, como recuerda GONZALO, se produce incluso el desistimiento de conflictos pendientes, su retirada o allanamiento cuando las posiciones lo justifican. El propio Tribunal Constitucional, cuando resuelve un asunto, apela en ocasiones a las partes para que reconsideren la retirada de otros semejantes pendientes o cuando aparece una nueva norma acorde con la jurisprudencia más reciente.

[103] Baste como simple dato de su efectividad el hecho de que en un año normal suelen y pueden firmarse más de 100 convenios agrarios entre Estado y Comunidades Autónomas.

CAPÍTULO VII

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AGRICULTURA

1. Evolución de la Administración Local en relación con la Agricultura

Respecto a la participación de provincias y municipios en el desarrollo de la agricultura, ya Jovellanos (en el Informe de la Ley Agraria104. se hace eco de la conveniencia de crear un "fondo provincial de mejoras" dedicando a tal fin el producto de tierras baldías de cada provincia (si se vendieran) o su renta (si se dieran en enfiteusis).

La Administración Local antigua[105] en relación con la agricultura y según GONZÁLEZ DE LINARES estaba dedicada a los concejos, el reparto de la contribución territorial, la administración de los bienes de propios y comunes, la policía, los montes, los pastos comunales, las obras de concejo, la beneficencia y caridad para con los más necesitados. Y muy poco más y a un nivel extremadamente básico.

La evolución de los asentamientos de población durante la reconquista hasta los municipios afirmados como Administración frente al poder regio[106] da paso al reformismo ilustrado y al municipalismo (si como tal podía llamarse entonces) de las Cortes de Cádiz de 1812. En toda esta evolución el poder central trataba con un poder local que tenía importantes atribuciones en materia agraria.

El régimen local contemporáneo (con los sucesivos modelos de corte francés, la creación de la provincia y la división provincial de Javier de Burgos de 1833 refleja el paso de un modelo moderado a otro progresista y democrático[107] que da paso al modelo de la Restauración, seguido por los proyectos de régimen local de finales del XIX. Se pasa, en definitiva, del ideario de Maura a -ya dentro del siglo XX- los Estatutos municipal y provincial de Calvo Sotelo. En todos ellos la presencia de la agricultura en la Administración Municipal es la propia de un país que mayoritariamente vive y atiende al campo como subsector económico prioritario.

El régimen local de la II República supone el reforzamiento competencial local en materia agraria (bien que de modo indirecto) a través de la institución de la Reforma Agraria, pieza nuclear de la acción administrativa del poder central en el entorno local y provincial. Se volverá sobre ella más adelante en otro Capítulo.

Tras la Guerra Civil, el paso al régimen local franquista constata un cambio de modelo económico en el que el campo deja progresivamente paso a la ciudad. Como sector económico y como factor de pujanza. Pero el mantenimiento de estructuras económicas agrarias con un alto grado de desequilibrio en el ámbito local obligan al régimen del general Franco a una reordenación territorial relevante en el entorno local, la cual vendrá de la mano de la colonización agraria, en sus diversas formas y épocas. Aquí también tendrá un significativo peso la Administración Local con relación a la agricultura, bien que derivada y reflejamente de las competencias plenas del poder central.

Así, la colonización agraria posterior a la Guerra Civil marcó un conjunto de atribuciones agrarias a las Corporaciones Locales, vinculadas al Instituto Nacional de Colonización y luego al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA)[108]. Y todavía perduran algunos de sus efectos reguladores en el ámbito agrario local.

---

[104] *"Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de Ley Agraria"*. Facsímil de la edición de 1795. Lex Nova, Valladolid, 1995. Página 142.

[105] En la terminología de autores del gusto decimonónico como GONZALEZ DE LINARES, G. "*La agricultura y la Administración Municipal*", Madrid, 1882.

[106] SOSA WAGNER, F. "*Manual de Derecho Local*", Aranzadi, 2002.Pp. 25 ss.

[107] LLISET BORRELL, F. "*Manual de Derecho Local*". El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2001. Pp. 105 ss. Puede verse también RIVERO YSERN, J.L. "*Manual de Derecho Local*". Thomson Civitas, Madrid, 2000.

2. LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS LOCALES Y LA ACTIVIDAD AGRARIAEN LA ACTUALIDAD

Llegada la Constitución Española de 1978, el artículo 137 señala que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Y atribuye a todas estas entidades autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Y también por supuesto los agrarios.

Por lo que respecta a los municipios el artículo 140 (dentro del Capítulo Segundo del Título VIII dedicado a la organización territorial del Estado) garantiza la autonomía de los municipios, añadiendo que gozarán de personalidad jurídica plena, correspondiendo su gobierno y administración a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.

En cuanto a las provincias (artículo 141) se les define como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Por su parte, el gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

Dentro del desarrollo legal estatal del régimen local son muy escasas las competencias que el artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local otorga a los municipios en materias vinculadas a la agricultura.

Algunos autores como CORRAL[109] entienden que la desaparición del sindicalismo oficial (Hermandades y Cámaras Agrarias), tras la Ley de Cámaras Agrarias de 24 de diciembre de 1986, ha reintegrado a su origen municipal las competencias sobre policía rural, guardería, caminos rurales, pastos, hierbas y rastrojeras, etc...

Serán en este ámbito -como en tantos otros- las distintas Comunidades Autónomas quienes, al promulgar sus leyes de Administración Local desarrollando la legislación básica estatal, vengan a completar y perfilar el concreto alcance de cada Corporación Local en cada Comunidad Autónoma.

A) La organización territorial local

Dentro de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local, su artículo 1 establece que los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

Añade luego que la Provincia y, en su caso, la Isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos.

Resultan así, conforme al artículo 3 de la misma norma legal, las siguientes entidades locales territoriales:

a) El Municipio.

b) La Provincia.

c) La Isla en los archipiélagos balear y canario.

---

[108] En relación al IRYDA y respecto a su evolución puede señalarse el dictamen 173/1999, de 11 de febrero de 1999 del Consejo de Estado:

"Con origen en el denominado Parque de Maquinaria del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, una vez extinguido éste y convertido en TRAGSA (mediante autorización contenida en el Real Decreto 379/1977, de 21 de enero), la empresa quedaba obligada a realizar (en la nueva redacción dada al Real Decreto anterior en su artículo 6º por el Real Decreto 1773/1977, de 11 de julio):

"...las obras de nivelación, movimiento de tierras, drenajes, desmontes, roturaciones, así como aquellos tipos de obras que el Parque de Maquinaria del Organismo viene realizando en la actualidad.

Las obras que a título obligatorio realice la empresa por orden del Instituto, se considerarán ejecutadas por éste con sus propios medios incluidas, por tanto, en el artículo sesenta, apartado uno, de la vigente Ley de Contratos del Estado".

Será luego el Real Decreto 424/1984, de 8 de febrero el que autorice la nueva modificación del Real Decreto 379/1977 para dar entrada a una más amplia consideración del objeto social de la entidad, debido no sólo al aumento de actividad de TRAGSA (por su contrastada eficacia en el ámbito de las actuaciones agrarias, no sólo abarcables mediante la acción en infraestructuras) sino al emergente hecho económico de la presencia de las Comunidades Autónomas, quienes efectivamente habían recibido gran parte de las antiguas atribuciones que en materia de agricultura correspondían otrora al IRYDA."

[109] CORRAL, E. *"Diccionario de Administración Local"*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2001. Voz *"Agricultura"*.

Y gozan, asimismo, de la condición legal de entidades locales:

a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas.
b) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
c) Las Areas Metropolitanas.
d) Las Mancomunidades de Municipios.

B) Las competencias de las Corporaciones Locales

Por su parte, el artículo 25 establece que el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrá promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Sin embargo, no puede olvidarse que el Municipio ejercerá en todo caso las competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Habrá que estar, pues, a las atribuciones que le reserven tales ordenamientos jurídicos (estatal y autonómico respectivo) en el ámbito agrario. Podemos avanzar que son escasas y no excesivamente amplias las competencias que retenían los municipios en tal materia.

Por su parte, las Diputaciones Provinciales tienen igualmente como competencias propias las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada del artículo 31 de la Ley 7/1985.
b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
e) Y en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

3. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN MATERIA AGRARIA

Desde la perspectiva de la legislación básica común (constituida por el texto refundido de disposiciones en materia de régimen local aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), podemos identificar las siguientes competencias específicas agrícolas en el ámbito local:

A) Bienes de las Corporaciones Locales

El artículo 78 dispone que los bienes comunales que, por su naturaleza intrínseca o por otras causas, no hubieren sido objeto de disfrute de esta índole durante más de diez años, aunque en alguno de ellos se haya producido acto aislado de aprovechamiento, podrán ser desprovistos de su carácter comunal mediante acuerdo de la Entidad local respectiva. Este acuerdo requerirá, previa información pública, el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y posterior aprobación de la Comunidad Autónoma.

En el supuesto de que tales bienes resultasen calificados como patrimoniales y fueren susceptibles de aprovechamiento agrícola, deberán ser arrendados a quienes se comprometieren a su explotación, otorgándose preferencia a los vecinos del Municipio.

B) Montes

De conformidad con el artículo 84, las Entidades locales tendrán la facultad de explotar los montes de su propiedad y realizarán el servicio de conservación y fomento de los mismos, todo ello con arreglo a lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales.

Corresponde a las Entidades locales la repoblación forestal, ordenación y mejora de los montes de su pertenencia, estén o no declarados de utilidad pública, con intervención de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma en los planes y trabajos de acuerdo con la legislación de montes. Si precisaren auxilio o colaboración de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, podrán establecerse con éstas o con las Entidades públicas que ejerzan sus derechos forestales los acuerdos que crean convenientes.

Las Entidades locales poseedoras de montes, declarados o no de utilidad pública, despoblados en superficie igual o superior a cien hectáreas, deberán proceder con sus propios medios o con el auxilio o la colaboración antes mencionada a la repoblación de la cuarta parte de dicha superficie, conforme a las normas dictadas por la Administración competente en materia de agricultura.

Si no lo hiciesen, a pesar de la colaboración de las Administraciones del Estado o de la Comunidad Autónoma, éstas podrán efectuar por su cuenta la repoblación a que viene obligada la Entidad local, concediendo a la misma la opción de adquirir la propiedad del monte formado, mediante el reintegro con o sin interés del capital invertido, deducción hecha, en su caso, de la parte concedida como subvención o reservándose una participación en las masas arbóreas creadas con arreglo al valor del suelo.

No se olvide que la legislación general en la materia se encuentra en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (la cual debe ser previamente complementada a la luz de la legislación autonómica de cada Comunidad).

C) Concentración parcelaria

El sistema general de concentración parcelaria que proviene de las primeras leyes de colonización agraria[110] quedó fijado legalmente en el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, resultando luego el Decreto 2059/1974, de 27 de junio, por el que se regula provisionalmente el procedimiento para la concentración parcelaria de carácter privado.

---

[110] Resulta especialmente interesante la apreciación evolutiva de la colonización agraria examinando la disposición derogatoria de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:

" Quedan derogadas las disposiciones siguientes:

Real Decreto-ley de 7 de enero de 1927, en cuanto se refiere a la colonización, repoblación interior y demás materias objeto de la presente Ley.
Ley de 26 de diciembre de 1939 sobre Colonización de Grandes Zonas.
Ley de 27 de abril de 1946 sobre Expropiación de Fincas Rústicas por causa de Interés Social.
Ley de 27 de abril de 1946 sobre Colonizaciones de Interés Local.
Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables.
Decreto-ley de 20 de mayo de 1949 sobre atribución de facultades al Director general de Colonización en materia de expropiación forzosa.
Ley de 15 de julio de 1952 sobre Explotaciones Ejemplares y Calificadas.
Ley de 15 de julio de 1952 sobre Patrimonios Familiares.
Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre Fincas Mejorables, salvo disposiciones adicionales, modificada la tercera por la Ley de 12 de mayo de 1956.
Ley de 30 de marzo de 1954 modificando la de 27 de abril de 1946), de Colonizaciones de Interés Local.
Ley de 15 de julio de 1954 sobre Unidades Mínimas de Cultivo.
Ley de 17 de julio de 1958 aclarando y completando la de 21 de abril de 1949.
Ley 30/1959, de 11 de mayo sobre Permuta Forzosa de Fincas Rústicas.
Ley 13/1962, de 14 de abril sobre Fincas Mejorables.
Ley 15/1962, de 14 de abril modificando de 21 de abril de 1949, sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables.
Ley de Concentración Parcelaria, Texto Refundido de 8 de noviembre de 1962.
Ley 51/1968, de 27 de julio, sobre Régimen de las Tierras Adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus Planes.
Ley 54/1968, de 27 de julio, de Ordenación Rural.
Ley 27/1971, de 21 de julio, sobre Comarcas y Fincas mejorables.

2) Quedan igualmente derogadas las disposiciones de carácter general con rango de Ley relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria, con exclusión, por tanto, de las singularmente aplicables a zonas o comarcas determinadas.
3) No obstante, los preceptos de carácter tributario contenidos en las Leyes a que se refieren los apartados anteriores continuarán en vigor con el alcance que resulte de la legislación fiscal vigente.
4) Continuará en vigor la Ley 35/1971, de 21 de julio de creación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario."

Con el tiempo, las legislaciones autonómicas o bien han producido normas análogas en el ámbito territorial respectivo o han seguido aplicando (directamente o por reenvío) el procedimiento de la Ley de 1973, que sigue en vigor en parte.

Dentro de dicho procedimiento ofrecían especial conexión agraria con la Administración Local las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria. En efecto en el artículo 15 de la Ley establece que las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria son órganos colegiados a los que corresponde proponer al Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario las bases de la concentración parcelaria a que se refiere el artículo 184 de la Ley. Firmes las bases de la concentración, quedará disuelta la Comisión Local que las hubiere promovido.

Haciendo gala de una especial mezcolanza intersectorial (muy cercana a los Jurados Provinciales de Expropiación, de la Ley de Expropiación Forzosa), las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria estarán presididas, con voto de calidad, por los Jueces de Primera Instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona; si hubiere varios, por el Decano o por aquel en quien éste delegue. Será Vicepresidente el Jefe provincial del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.

Formarán parte de ella, como Vocales: el Registrador de la Propiedad, el Notario de la zona o, no habiendo determinación de zonas notariales, el del Distrito a quien por turno corresponda; un Ingeniero del Instituto, el Alcalde o Presidente de la Entidad local correspondiente, el Presidente de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, tres representantes de los agricultores de la zona. Actuará como Secretario de la Comisión Local, con voz y voto, un funcionario del Instituto que tenga la condición de Letrado.

Además, la Comisión Local tiene su domicilio en el local del Ayuntamiento o Entidad local que corresponda, a los solos efectos de celebración de reuniones, publicación de documentos e informaciones orales.

D) Medio Ambiente

Han destacado algunos autores la relevancia del medio ambiente agrícola en relación a la Administración Local[111]. Efectivamente, compete a dichos responsables locales la protección del medio ambiente y la salubridad pública en el antes citado artículo 25 de la LRBRL.

Existen así facultades para actuar mediante ordenanzas locales, decretando la intervención en el medio ambiente por parte de las Corporaciones Locales.

Los ámbitos de intervención de los municipios, aplicando esta competencia horizontal medioambiental, serían múltiples, debiendo luego ajustarse a las específicas funciones y potestades desarrolladas como normas adicionales de protección dictadas por las diferentes Comunidades Autónomas:

a) Protección del aire (desarrollando la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del medio ambiente atmosférico, derogada por la vigente Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.).
b) Residuos agrícolas (Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, derogada por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.), que incluso pueden dar lugar a la formación de mancomunidades o consorcios entre Administraciones Locales para la efectiva consecución de estas finalidades.
c) Envases derivados de la agricultura (Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases).

En todo caso la legislación general y sectorial de medio ambiente constituye un universo en sí misma, por lo que basta con su mención aquí, donde no se puede desarrollar por su propio carácter omnímodo y ultracomprensivo.

[111] CARA FUENTES, E.I. *"Intervención de la Administración Local en el Medio Ambiente agrícola: casos de municipios del Poniente almeriense"*. VI Congreso Mundial de Derecho Agrario, publicación de la Universidad de Almería y Editorial Dykinson, Madrid, 2002. Pp. 219 ss.

Capítulo VIII

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE TENENCIA DE TIERRAS Y PROPIEDAD AGRARIA

1. PODER PÚBLICO Y PROPIEDAD EN LAS FORMAS PRIMITIVAS DE ORGANIZACIÓN Y EN EL DERECHO ROMANO

De acuerdo con BENEYTO[112] el hecho de la propiedad no presenta en la historia fases rectilíneas, dependiendo fundamentalmente de la constitución de los grupos corporativos.

La abundancia de productos naturales en las épocas primitivas debió motivar no sólo el que no se conociera otra propiedad que la de las cosas necesarias para el sustento que la necesidad misma justificaba sino que los prados o tierras fueran objeto de simple posesión, en la medida en que estaban reservados para un clan o tribu que gozaba de sus frutos.

Frente a las tesis del colectivismo generalizado en las épocas pretéritas, lo cierto es que difícilmente se pudo pasar de la propiedad colectiva a la propiedad individual en la medida en que la primera no tenía existencia, postulándose que la auténtica propiedad solo cabe referirla a un derecho individual. Podemos hablar en el origen, pues, de una comunidad de posesión más que de propiedades colectivas.

Como tal propiedad individual nos llega la regulación del Código de Hammurabi (2.000 años antes de Jesucristo), contándonos el Génesis que Abraham compró una sepultura para su mujer Sara o maldiciendo el Deuteronomio al que cambia los límites de una heredad.

Los prados y los bosques eran comunes, pudiendo los vecinos cortar maderas para viviendas y llevarse leña para alimentar el hogar. La comunidad de posesión debió tener normas impuestas por el poder público que regularon más que el derecho de la propiedad el derecho de uso de la posesión común.

AZCÁRATE[113] ha relacionado la evolución del derecho de propiedad con el primitivo colectivismo celtibérico y con la noticia sobre los vacceos dada por DIODORO acerca de que dividían las tierras arables entre sus vecinos para que las labrasen, llevando los frutos a la comunidad y distribuyéndolos luego. La ocultación de bienes era castigada con pena capital por quien tenía a su cuidado la comunidad.

En Roma la propiedad se presenta con caracteres de auténtica propiedad individual, una soberanía ilimitada sobre un bien o un territorio.

Las poblaciones agrícolas romanas, tan protegidas y amparadas por el poder público en la medida que constituían un referente de riqueza, producen la idea del "*dominium*", vinculada a la exclusiva y excluyente pertenencia de la cosa a la persona.

Centralizados todos los derechos en el paterfamilias, no han dejado los romanos una definición de propiedad al modo en que hoy se conoce, existiendo varias clases de propiedades aunque en todas, sin exagerar el concepto, queda sometida la cosa al hombre de forma absoluta. El "*dominium"* fue un derecho plenísimo, no pudiendo por ninguna razón ser disminuida la personalidad del paterfamilias, que gozaba de plenitud de derechos incluso en caso de ausencia. Este es el concepto antiguo, resultando que la idea de soberanía del Estado era desconocida hasta la edad imperial, único momento en que el territorio latino comienza a llenarse de impuestos (de los que hasta entonces estaban exentos).

---

[112] BENEYTO, J. *"Instituciones de Derecho Histórico español"*. Barcelona, 1930. Volumen I, Pp. 157 ss.

Las limitaciones, sin embargo, no tardan en llegar. Y vienen de la mano de la intervención de los poderes públicos en la medida en que no se admitía que la libertad del propietario pudiese llegar a hacer un uso indebido de los bienes, lo que se consideraba contrario al interés propio y al social.

En definitiva, aunque existía una facultad de consumir ("*ius abutendi*") como carácter esencial de la propiedad, los principios de la propiedad romana encontraron en la práctica acertadas correcciones: surgen así influencias cristianas en el derecho justinianeo último, que contrastan con las ideas del mundo clásico, alumbrándose una nueva concepción del derecho de propiedad en la que tienen mucho que decir los poderes públicos. La nueva religión, que va calando en el pueblo y en los gobernantes, condena todo sentimiento egoísta y fomenta el espíritu solidario.

Autores como RICCOBONO[114] reflejan esta evolución sobre dos casos concretos: el goce de las aguas (que en el sistema individualista clásico tiene por base un concepto dominical mientras que en el sistema justinianeo se limita en cuanto que pueda causar un daño a un tercero) y el condominio (que clásicamente no fue regulado y asume con Justiniano una regulación en interés del colectivo). En suma, la dirección jurídica de la evolución del derecho de propiedad, recogiendo en gran medida la influencia de la nueva religión, avanza en una doble forma: negativamente, limitando el ejercicio de la propiedad y positivamente concediendo ciertos derechos a terceros, todo lo cual es progresivamente controlado por el poder público como garante del buen funcionamiento de la comunidad.

2. EL ELEMENTO GERMÁNICO EN EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU CONSIDERACIÓN PÚBLICA

Según SCHEPFER[115], siguiendo a diversos autores italianos, en el antiguo idioma germánico no hay palabra que exprese la idea de la propiedad privada. Nunca existió en esa época un significado primitivo similar al del "*dominium*" romano.

La forma de vida nómada y pastoril adoptada por el pueblo germánico, de un país a otro, orientada por los pastos y la guerra, no contribuyó a la formación de una noción de propiedad de la tierra. Su vida era la cría de ganados y las intervenciones represivas del poder público (multas, sanciones) se medían en cabezas de ganado, sin que la tierra fuera la base de la riqueza.

JULIO CESAR[116] señalaba que los germanos tenían en virtud poseer desiertos y abandonados los terrenos, no habiendo nadie tan audaz para pararse o habitar en los lugares cercanos. Los campos no tenían mojones y la forma jurídica prevalente sobre la tierra era la posesión, que se ejercía de forma colectiva.

El paso de la posesión colectiva a la propiedad colectiva estuvo siempre conectado a un entendimiento del dominio muy diferente al romano. En un primer período, los jefes de las tribus distribuían las tierras entre las familias que vivían en sociedad, dependiendo la extensión del número de componentes y de su dignidad en el grupo.

El paso siguiente, de la propiedad colectiva a la propiedad individual, tampoco fue rápido ni fácil. Del goce familiar y colectivo de la suerte de tierra se pasa a un derecho permanente y sucesorio sobre los bienes inmuebles de que la familia goza y la afirmación individual de la propiedad sólo llega de la mano de las casas aisladas que se construyen en las aldeas (cuando los pueblos germanos comienzan a asentarse) sobre las que termina reivindicándose derechos individuales cada vez más alejados de la idea de grupo.

Pese a ello no se pierde la fuerza de los lazos del grupo y por muchos siglos la familia tiene ciertos derechos eminentes que disminuyen la efectividad de la voluntad de las partes y hacen concebir la propiedad individual más como un derecho de libre goce que como una facultad de disposición libre.

Tampoco parece que dicha forma de organización posesoria común estuviera muy lejos de la forma de organización de otros pueblos no necesariamente centroeuropeos que habitaban en lo que luego sería España.

[113] AZCÁRATE, G. de *"Historia del derecho de propiedad"*.
[114] Citado por BENEYTO Op. Cit, Pp. 165.
[115] SCHUPFER, F.: Citado por BENEYTO, Pp. 166. Op. Cit.
[116] CESAR, J. "*De bello gallico*". Libro VI, 23.

Relata COSTA[117] como DIODORO (contemporáneo del emperador Augusto), tomando autores antiguos refiere que entre las naciones que confinaban con los celtíberos, la más civilizada era la de los vacceos (que habitaban la cuenca del Duero en el siglo II antes de J.C., con 18 poblaciones y capital en Palencia), resultando que todos los años se distribuían entre sí las tierras de labor para cultivarlas, poniendo luego en común los frutos obtenidos por todos y adjudicando a cada uno su parte. Los que escondían alguna porción de su cosecha sin aportarla al acerbo común eran castigados con pena capital.

Los pueblos germánicos descansaban su organización pública sobre un concepto territorial (la "*Marca*" o comunidad local organizada en asociación económico-agraria) en el que la ganadería era prioritaria sobre la agricultura y el sistema denominado por GARCÍA DE VALDEAVELLANO "*economía de las praderas*" era considerado prioritario[118]. A él se agrupaba otro concepto social (la "*Sippe*" o grupo de parientes consanguíneos), con una elevada significación jurídico pública, basada en una organización agnaticia que aseguraba protección y venganza frente a terceros. Estas comunidades familiares, agrupadas entre sí, se reunían en pueblos y desempeñaban tareas de control de la asignación de los bienes y derechos ganaderos en posesión común.

3. INFLUENCIA DE LOS SEÑORES Y DEL REY SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA EDAD MEDIA

Tras la dominación árabe, de cuya presencia no quedaron restos jurídicos notables en el ámbito del derecho agrario territorial, la forma de realizarse la repoblación de los territorios conquistados al Islam produjo en la España medieval –según VALDEAVELLANO[119]- distintos efectos respecto a la propiedad territorial, según la repoblación se llevase a cabo mediante particulares carentes de medios necesarios para ocupar grandes extensiones de tierra o fuera verificada por los magnates, los grandes monasterios o las Órdenes Militares.

De acuerdo con el sistema de repoblación se produjeron predominios de la pequeña propiedad rústica (por ejemplo en el Valle del Duero) o la formación de latifundios dependientes de señores feudales (caso de las tierras de las Órdenes Militares en el Tajo y el Guadiana o los latifundios andaluces).

Progresivamente se experimentaron procesos de incorporación y concentración de propiedades en torno a señoríos (lo que en la historia de las instituciones se ha denominado "*régimen señorial*") produciéndose de hecho y de derecho la vinculación a un "*dominus*" o "*señor*" que ejerce verdaderos derechos dominicales sobre habitantes y cultivos, vinculados a él por relaciones de dependencia muy elevadas. Junto a ellas (pero diferentes) coexisten otras fórmulas mediante las cuales las clases nobiliarias se someten en virtud del contrato feudal.

La formación de los grandes dominios territoriales se favorece por el fenómeno jurídico de las "*donaciones por el alma*" por medio de las cuales grandes y pequeños magnates consiguen salvar su alma a través de la donación de sus fincas a iglesias y monasterios. El sistema de explotación agraria de estos señoríos fue el heredado del Bajo Imperio Romano, de acuerdo con el cual la parte más feraz y menos extensa se la reservaba el señor para su explotación directa mientras que el resto de las fincas se entregaban a los labradores en diversas formas (villas, mansos, heredades, caserías, decanías, etc...) para su cultivo por aquellos dependientes del señor -en estado de servidumbre o semilibertad- unidos a él por diferentes vínculos de cesión de tierras o contratos agrarios.

Las tierras del señor eran explotadas por el trabajo de sus siervos personales o mediante jornaleros, uniéndose a ellos en determinados días del año los cultivadores de los demás campos del señorío, obligados a realizar durante ciertas fechas trabajos en los campos de reserva señorial.

4. EDAD MODERNA Y FORMACIÓN DEL ESTADO EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE PROPIEDAD. CAMPESINOS Y GANADEROS. EL ORIGEN DE LA MESTA

Junto a la propiedad del campo, la ganadería fue decisiva y predominante en el tránsito de la sociedad rural de la Edad Media a la Moderna, puesto que la cría de ganado constituyó una ocupación esencial en la vida

[117] COSTA, J. *"Colectivismo agrario en España"*. Editorial Guara, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. Zaragoza, 1983. Volumen II, Pp. 173 ss.

[118] GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L. "*Curso de Historia de las instituciones españolas*". Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1973. Pp. 167 ss.

[119] VALDEAVELLANO, L. Op. Cit. Pp. 245 ss.

campesina, ya asociada a la agricultura, ya como actividad primordial en los países montañosos donde la ganadería es casi siempre transhumante.

En la España cristiana de la Edad Media las comunidades locales atendían el apacentamiento colectivo de los ganados de los vecinos en los montes o prados locales de uso comunal o "*mestas"* (nombre que según VALDEAVELLANO[120] se daba a las tierras de pastos), resultando que esas comunidades cuidarían la transhumancia del ganado desde los pastizales de verano hasta los de invierno, migración que se llevaba a cabo entre los campos de cultivo. Tal migración periódica estaba sujeta al pago de impuestos de tránsito (portazgo) y de eventuales multas en caso de invasión de los montes y prados comunales (montazgo), abonado al señor de la tierra, al Concejo o a la Hacienda real en los dominios de realengo.

La organización periódica de estas migraciones y el cuidado más ordenado de tributos y gravámenes motivó la constitución de juntas o asambleas (hermandades) de ganaderos y pastores. Tales asambleas terminaron recibiendo el nombre de "*Mestas*" o juntas de pastores de una comarca. Tales "*mestas*" adoptaban decisiones (avenencias) sobre la atribución de las reses descarriadas o mezcladas con rebaños de otros, decidían la venta del ganado extraviado sin dueño o mostrencas (reses a las que también se llamó "*mesteñas*").

Tras el surgimiento de varias Mestas (Mesta de León, Mesta de Soria, Mesta de Segovia, Mesta de Cuenca...) resultó que en 1273 –momento formal del inicio de su larga vida jurídica y económica- todos los ganaderos de los reinos de León y Castilla constituían una sola junta, concejo o hermandad, concediendo en dicho año Alfonso X los privilegios al "*concejo de la Mesta de los pastores de mi reyno*". En dichos privilegios se ordenó que las decisiones y ordenanzas del Concejo de la Mesta tuviesen validez general y que todos las acatasen y cumpliesen por ser en provecho del rey y la comunidad de ganaderos. La citada hermandad o consejo terminó siendo conocida como "*Honrado Concejo de la Mesta*" y prolongará su actividad a lo largo de la Edad Moderna -en diversas formas y con distintas intensidades- hasta su supresión formal en 1836, más de cinco siglos y medio después.

Según JULIO KLEIN[121] la Mesta representa un claro ejemplo de intervención nacional (el rey y sus instituciones) sobre las primeras materias (la propiedad ganadera). Según el autor, la Mesta jugó un papel desapercibido pero importante en la cimentación del estado castellano nacido de las cenizas de la reconquista, siendo usada por los soberanos contra -dice el autor indicado- "*las antiguas tradiciones del separatismo español (separatismo político, racial y económico) y laborar en pro de la unidad peninsular."*

Con carácter general, junto al específico ámbito de la ganadería dominado por la Mesta, se produjo con carácter general una sustracción de la propiedad a la libre circulación, manifestándose en la constitución de vinculaciones y mayorazgos como patrimonios familiares inalienables, proliferando las denominadas "*manos muertas*" o amortizaciones por medio de la acumulación de las grandes propiedades en manos de personas jurídicas. Dichas instituciones fueron protegidas desde las Leyes de Toro y observaron un gran crecimiento por toda la Edad Media hasta el final de la monarquía absolutista.

Junto a lo anterior, la prohibición de acotar fincas y roturar dehesas causó un grave perjuicio a la agricultura y a la libertad de explotación de la tierra, preservando privilegios y oscuros derechos que impidieron un desarrollo económico acompasado a la realidad de la época en otros países del entorno.

Llegada tal situación, el Informe sobre la Ley Agraria de 1795 representa un relevante hito en el cambio de época y mentalidad, dando pie a una nueva concepción social y jurídica de las relaciones de propiedad, lo que entronca con lo que habría de ser una nueva dimensión jurídica del intervencionismo público sobre la tierra.

5. INDIVIDUALISMO, CÓDIGO CIVIL E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA EDAD CONTEMPORÁNEA

La revolución francesa de 1789 y la reacción del Código de Napoleón (1805) a favor de la propiedad individual constituyen la referencia internacional cercana que da pie a un relevante cambio de perspectiva en la in-

[120] VALDEAVELLANO, Op. Cit. Pp. 264.
[121] KLEIN, J. "*La Mesta 1273.1836*". Revista de Occidente, Madrid, 1936. Pp. 9.

tervención de la propiedad privada por la Administración Pública (en definitiva, de la intervención del poder público sobre los derechos de los particulares).

El paso del concepto de súbdito al de ciudadano dotado de derechos[122] facilita la apertura a una nueva época en la que, de modo lento pero progresivo, se termina dibujando y enalteciendo un conjunto de derechos de los particulares frente al poder.

Con carácter previo a las primeras versiones de lo que sería luego la regulación del derecho de propiedad en el Código Civil de 1889, mediante Decreto de 11 de junio de 1813 se protege el derecho de propiedad de la tierra, permitiendo cercar o acotar tierras a perpetuidad con derogación de las servidumbres pecuarias. Obsérvese qué cerca está dicha fecha de la certificación oficial de extinción de la Mesta en 1836, precedida de una larga época de languidez de lo que otrora fueron privilegios excepcionales.

Igualmente se decreta (6 de agosto de 1811) la supresión de los señoríos territoriales y privilegios de cualquier clase (especialmente jurisdiccionales) y cualesquiera otros que tuvieran su origen en prestaciones señoriales.

Mediante Ley de 11 de octubre de 1820 se ordena la supresión de los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y toda clase de vínculos, procediéndose luego a la desamortización de bienes de carácter civil y eclesiástico, los cuales fueron declarados en venta sin perjuicio de sus cargas y gravámenes. Así ocurrió con todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, al Clero, a las Ordenes Militares, a las Cofradías, obras pías y santuarios y a los comunes de los pueblos, beneficencia, instrucción pública y cualesquiera otros en poder de manos muertas, siendo hito central de todo este proceso la Ley de 1 de mayo de 1855.

Señala SOLDEVILA[123] que, aunque con buenos postulados, la desamortización no logró remediar en nada la situación económica del campesinado, pasando la mayoría de los bienes subastados a una nueva clase media burguesa. Los pobres, dice el autor, siguieron siendo pobres, la Iglesia fue en parte expoliada y las clases privilegiadas mantuvieron o acrecentaron su poder.

El surgimiento del Código Civil a finales del siglo XIX, después de la recesión del fenómeno desamortizador y como colofón a las tendencias protectoras de la libertad y la propiedad, supone la consagración de una nueva orientación y respeto a los derechos particulares frente a las Administraciones. Será por eso que los posteriores episodios de preservación de los derechos de los menos favorecidos hayan recurrido sistemáticamente a una limitación o extinción de tales derechos absolutos, al hilo de una nueva concepción social de la propiedad, producto de los nuevos aires del constitucionalismo comparado (Constitución de México o de Weimar) que surgen al comienzo del siglo XX.

Como superación del ciclo anterior, la legislación republicana, de acuerdo con su ideología, estableció en la Constitución de 1931 las bases de la socialización de la tierra y el intervensionismo estatal en materia de propiedad, teniendo su plasmación más directa en la Ley de Bases de la Reforma Agraria de 1932, con principios reflejados luego en otras normas coetáneas como la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1935. Todo ello es materia del capítulo siguiente.

El fracaso de sus políticas de reparto de tierras entre los desfavorecidos fue confirmado por el conflicto civil español que, llegado el año 1939, apuntaba hacia una nueva orientación jurídica de manos del General Franco. La orientación de la propiedad privada en el Fuero del Trabajo (medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales) convierte al Estado en el responsable de la tarea de hacer asequibles a los españoles las diversas formas de propiedad ligadas a la tierra, De esta época data la legislación sobre explotaciones familiares, Colonización, Patrimonio familiar, concentración parcelaria y ordenación rural, dictadas entre 1940 y 1970. Pero todo ello, y ya concluimos aquí, es cosa de otro capítulo.

[122] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *"Curso de Derecho Administrativo"* Tomo II, Civitas 1993. 4ª edición. Pp. 17 ss.
[123] SOLDEVILA Op. Cit. Pp. 109.

Capítulo IX

LA REFORMA AGRARIA

1. DESAMORTIZACIÓN Y COLONIZACIÓN Y PARCELACIÓN COMO PROLEGÓMENOS DE LA REFORMA AGRARIA

El transcurso del tiempo aleja y desenfoca las perspectivas de comprensión de los problemas, rodeando los conceptos de un conjunto de dogmas y entendimientos preconcebidos que terminan produciendo una imagen por completo desajustada de lo que en realidad fueron las cosas.

Uno de los institutos jurídico-agrarios más afectados por esa natural propensión humana es, sin duda, la Reforma Agraria. Y decimos Reforma Agraria con mayúsculas puesto que ni los intentos de colonización y repoblación interior -más o menos decidida o resueltamente acometidos por los poderes públicos en los siglos XVIII-XIX- pueden elevarse al grado de política pública generalizada como fue la Reforma Agraria, ni las posteriores acepciones del término "*reforma agraria*" alcanzan la significación y trascendencia que tuvo (y que ya no tiene en modo alguno) lo que se denominó "*la cuestión de la Reforma Agraria*".

Si hablábamos en otro capítulo anterior de la cuestión del individualismo económico del siglo XIX (con sus lógicas secuelas jurídicas aplicadas al problema de la tierra), las aspiraciones del colectivismo agrario (tan agudamente señaladas y estudiadas por COSTA[124]), nunca pasaron de ser un mero desideratum al que apenas se dio tímida respuesta a través de muy limitadas y particulares actuaciones de colonización y repoblación interior.

Los precedentes de la Desamortización del siglo anterior no habían sino exacerbado los ánimos de los menos pudientes, acentuando la cada vez más elevada diferencia entre las clases sociales emergentes. Como señala BALLARÍN[125] la Desamortización era de por sí un gran avance para la teoría de la reforma agraria: por primera vez en la historia -desde las XII Tablas- el derecho de propiedad sobre la tierra se sustituía en el patrimonio de un individuo por láminas o títulos de la deuda, a fin de que el suelo cumpliera su función principal de producir. Bastaba, en teoría, que los bienes pasaran de las manos muertas a las manos vivas.

Sin embargo, como señalaría COSTA más adelante, la Desamortización sólo sirvió "*para hacer más ricos a los ricos y más pobres a los pobres*"[126], resultando de ella una acumulación de capital en tierras y una concentración de poder agrario en muy pocas manos que no hizo sino extremar las graves condiciones de distribución y tenencia de la tierra que ofrecía España en el siglo XIX.

Superadas en el tiempo las desamortizaciones y consolidado progresivamente un extraordinariamente rígido panorama de propiedad agraria, el advenimiento de la Restauración en el último cuarto del siglo XIX no contribuyó a mejorar las cosas puesto que tal régimen estaba totalmente incapacitado para acometer una reforma agraria por la sencilla razón -señala BALLARÍN- de que el pueblo español, el verdadero pueblo, vivía alejado de la arena política en la que solo contendían caciques liberales contra caciques conservadores (por regla general igualmente poderosos). COSTA lo señala expresamente en "*Oligarquía y caciquismo*" al atacar una democracia que de ella solo tenía el nombre, resultando –dice- que el arrendador y el patrono pueden despedir a su antojo al colono y al obrero en nombre de la sacrosanta libertad de pacto (arma fundamental puesta en sus manos por el liberalismo de nuestro Código Civil).

La creciente inquietud social de principios del siglo XX propicia reiterados intentos de remediar el problema agrario. Bajo el Rey Alfonso XIII se promulga la Ley de Colonización y Repoblación interior de 30 de agosto

---

[124] COSTA, J. Op. Cit.
[125] BALLARÍN MARCIAL "*Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*" Madrid, 1975. Pp. 838 ss.
[126] Citado por BALLARÍN MARCIAL Op. Cit. Pp. 839.

de 1907, seguida de su reglamento de desarrollo (aprobado mediante Real Decreto de 13 de diciembre de 1907 y luego modificado por otro de 13 de marzo de 1908).

Al decir de RODRIGUEZ ARANDA[127] fue una ley rica en pretensiones que, sin embargo, tuvo un contenido pobre al limitar mucho los terrenos sujetos a colonización. La propia norma reconocía que era un ensayo y su eficacia fue prácticamente nula. Descansa sobre el ya erosionado y desfasado concepto de la colonización interior (que databa en sus mejores momentos de la época de Carlos III), sin hacer otras consideraciones de carácter económico.

Sí resulta una novedad considerar a la familia como sujeto colonizador (en lugar de al colono en solitario), aunque el carácter pacato e irrelevante de la norma se aprecia en el hecho de que solo se actuaba por medio de la colonización sobre terrenos del Estado o de los municipios (los terrenos de privados solo fueron introducidos en 1908 y siempre de acuerdo con los dueños de los mismos). La ley considera la colonia agrícola como un núcleo de población en la que se asientan (reténgase este término por lo que luego se verá con la auténtica Reforma Agraria) familias campesinas a las que se le adjudican lotes de terreno para su cultivo. El régimen de tenencia de dichos terrenos se establece como posesión durante los 5 primeros años, transcurridos los cuales convierte a los poseedores en propietarios cumpliendo determinadas condiciones.

Lo cierto es que la Ley apenas dio lugar a unas pocas mal llamadas colonias agrícolas, carentes de los mínimos requisitos para ser consideradas como tales[128]. Tampoco la modificación del sistema (mediante el Real Decreto de 9 de septiembre de 1915), dando entrada a la colonización mediante concesionarios (que realizan la petición particular de colonizar una zona, otorgándoseles la correspondiente concesión por la Junta Central) parece que diera resultado alguno.

El denominado por RODRIGUEZ ARANDA[129] "*canto del cisne de la labor colonizadora*" vino de la mano del reglamento de colonización interior aprobado mediante Real Decreto de 23 de octubre de 1918, último intento de mantener vivo el espíritu colonizador de la Ley de 1907. La supresión de la Junta Central de Colonización, al ser absorbidas sus funciones por la Dirección General de Acción Social Agraria (creada por Real Decreto Ley de 26 de julio de 1926, dentro ya de la Dictadura), supuso la desaparición efectiva del fenómeno colonizador en la forma clásica.

Dentro de la Dictadura, la acción agraria se orientó hacia la nueva política de la parcelación: compra de fincas por el Estado y posterior adjudicación a agricultores necesitados una vez parceladas. El Real Decreto de 7 de enero de 1927 y el Real Decreto Ley de 9 de marzo de 1928 constituyen las disposiciones fundamentales de este nuevo sistema.

La distribución de las tierras se llevó a cabo entre agricultores que ya cultivaban las fincas (como arrendatarios o en calidad de colonos), realizándose sobre fincas de propiedad particular (adquiridas a sus dueños o cedidas por los Ayuntamientos), lo que evitó expropiaciones y permitió continuar en el cultivo a quienes conocían la tierra. Los resultados fueron buenos, aunque la labor no continuó en el tiempo por el cambio de régimen y orientación en la acción agraria.

2. REFORMA AGRARIA Y REPÚBLICA. PRECEDENTES, ESPERANZAS Y SIGNIFICACIÓN DEL TÉRMINO

La conexión entre Reforma Agraria y República fue siempre esencial. El advenimiento de la República en 1931 coincide con un serio problema de paro en los campos y una inquietante situación social en un país, España, en el que cerca del 50 % de la producción final procede del sector primario. A decir de MALEFAKIS[130] "*Durante toda la primera mitad del siglo XX, España siguió siendo lo que siempre había sido: un país básicamente agrícola".*

[127] RODRIGUEZ ARANDA, A. *"Reforma agraria y Derecho"*. EDERSA, Madrid, 1977. Pp. 62 ss.

[128] Según menciona RODRIGUEZ ARANDA (Op. Cit. Pp. 65) en 18 años por la Junta Central de Colonización se destinaron a las colonias 11.028 hectáreas, de las cuales solo eran cultivables 5.155, que se dedicaron a lotes individuales, y el resto de 5.785 a lotes comunales. Los colonos instalados –en 18 colonias- fueron 4.006 habitantes y se construyeron 596 casas y 50 edificios comunales.

[129] Op. Cit, Pp. 74.

[130] MALEFAKIS, E. "*Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*". Editorial Espasa, Colección Austral. Madrid, 2001.

El nuevo Gobierno republicano adopta como norma de su actuación "*el reconocimiento de que el Derecho agrario debe responder a la función social de la tierra*"[131]. Desde este momento, el nuevo sesgo jurídico-agrario de la República se incrementa por momentos desde el propio texto constitucional de 1931 en sus artículos 44 y 47. Veámoslos:

Artículo 44:

"(…)

La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social.

(...)"

Artículo 47:

"La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación."

Pese a que la Ley de Bases para la implantación de la Reforma Agraria no fue sancionada hasta el 15 de septiembre de 1932, siendo Ministro de Agricultura, Industria y Comercio Marcelino Domingo y Sanjuán, lo cierto es que desde el mismo mes en que se produjo la llegada de la República se comenzaron a publicar una serie de acciones legales y reglamentarias inmediatas que eran inequívoca seña del nuevo signo de los tiempos.

Del modo indicado se impone a los patronos la preferencia de braceros de la localidad para faenas agrícolas, para remediar la crisis de trabajo[132]; se prohíbe el desahucio en los arrendamientos de campesinos modestos[133] y se ordena el laboreo forzoso de tierras por causa de utilidad pública, encomendando a las Comisiones municipales de policía rural que averigüen las fincas que no se laborean, dictando normas conducentes al cultivo obligatorio de las roturadas[134].

Simultáneamente se crean y organizan los jurados mixtos de trabajo rural, de la propiedad rústica y de las industrias agrarias[135]; se aprueban las bases para la aplicación a la agricultura de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900[136]; se establece la jornada laboral máxima de 8 horas -incluso para la agricultura, salvo excepciones en ciertos trabajos y épocas- y se establece un régimen circunstancial de revisión de renta de los contratos de arrendamiento de fincas de hasta 15.000 pesetas a los efectos de su reducción conforme al avance catastral y, en su defecto, al líquido imponible que figure en el amillaramiento[137].

Simultáneamente a lo anterior, la Comisión Técnica Agraria, creada mediante Decreto de 21 de mayo de 1931, fue la encargada de proponer al Gobierno la legislación y medidas para llevar a cabo la reforma[138]. La publicación de la definitiva primera Ley, sin embargo, se demoró mucho más de lo previsto puesto que dicha Comisión terminó siendo sustituida por otra y abandonados sus primeros postulados, que se tacharon de extre-

[131] Artículo 5 del Estatuto jurídico del Gobierno provisional de la República. Resulta muy curioso observar la completa coincidencia de dicho precepto jurídico con unos párrafos de un artículo publicado en *"El Sol"* de 15 de abril de 1931 (día siguiente al advenimiento de la República): "(...) *este gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra*."

[132] Decreto Ley de 28 de abril de 1931, llamado "*de términos municipales*", dictado según CARRIÓN (Op. Cit. Pp. 114) para evitar que se dejara sin trabajo a muchos de los campesinos afiliados a los organismos obreros.

[133] Decreto de 29 de abril de 1931.

[134] Decreto Ley de 7 de mayo de 1931.

[135] Decreto de 7 de mayo de 1931, refundido luego en la Ley de 27 de noviembre del mismo año.

[136] Decreto de 12 de junio de 1931 y Reglamento de 25 de agosto siguiente, los cuales, según CARRIÓN (Op. Cit. Pp. 114) permitieron atender en el período 1931-1935 a 92.005 accidentados.

[137] Decreto de 11 de julio de 1931.

[138] Disponemos de un testimonio de primera mano sobre el funcionamiento de la citada Comisión Técnica Agraria. PASCUAL CARRION, que sería Secretario de la Junta Central de Reforma Agraria, nos muestra en su libro "*La Reforma Agraria de la segunda república y la situación actual de la agricultura española*" (Ediciones Ariel, Madrid 1972, Colección Horas de España) como fueron los trabajos técnicos que condujeron a la Ley de 1932, las necesidades urgentes y las demoras en la adopción del núcleo de la Reforma.

madamente radicales (ocupación de fincas por Decreto -sin expropiación- y asentamiento inmediato de miles de campesinos, especialmente del Sur de la Península).

En la forma señalada, los debates de la Ley de Reforma Agraria (finalmente precipitados por el golpe de Estado de Sanjurjo de 1932[139]) constituyeron los prolegómenos de lo que habría de ser sentido por los campesinos más desfavorecidos como una esperanza largamente acariciada (el acceso a la propiedad de la tierra), nunca materializada.

El término "*Reforma Agraria*" pasa a materializarse como la expresión de un anhelo, en buena medida utópico, bajo cuya idílica promesa (agitada por unos medios de comunicación ansiosos de llegar a los nuevos destinatarios de su acción, escasamente formados y fácilmente maleables) fueron guiadas las nuevas fuerzas de transformación social que la República quiso capitalizar, con inequívoca voluntad pero sin éxito técnico ni económico[140].

3. LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1932

Dictada la Ley de Reforma Agraria de 1932, su vigencia se retrotrajo a "*las situaciones jurídicas particulares relativas a la propiedad rústica que se hubiesen creado voluntariamente desde el 14 de abril de 1931 hasta el momento de la promulgación de este ley"*[141].

La ejecución de la Ley se encomendó al IRA (Instituto de Reforma Agraria), al que se le atribuyó personalidad jurídica y autonomía económica para el cumplimiento de sus fines (estableciéndose medios de financiación no inferiores a 50 millones al año, junto a otros derechos de crédito contra el Estado).

El IRA se encargaría de constituir Comunidades de campesinos, siendo el ingreso y separación de los mismos completamente voluntario. Una vez posesionados de las tierras, los campesinos decidirán la forma individual o colectiva de su explotación. La Comunidad regulará la utilización de las casas y demás edificaciones que existieren en fincas ocupadas, así como las reparaciones y mejoras de las mismas. Del mismo modo se establecía la creación de cooperativas en las Comunidades de campesinos (con la finalidad de adquirir maquinaria, abonos, semillas, etc...).

Bajo la jurisdicción del IRA se crearían las Juntas Provinciales Agrarias integradas por un presidente y por representantes de los obreros campesinos y propietarios en igual número, añadiéndose a ellas otros representantes institucionales (Inspector Provincial de Higiene Pecuaria, Jefes Provinciales de los Servicios Agronómico y Forestal). Tales Juntas eran las encargadas de formar el censo de campesinos a asentar en cada término municipal, fijando el cupo correspondiente y la posterior ocupación de las tierras objeto de asentamiento.

Respecto a las tierras objeto de expropiación se establecían diversas clases (ofrecidas voluntariamente por sus dueños, aquellas sobre las que el Estado habría realizado el retracto que la Ley le otorgaba sobre las compraventas, las propias del Estado, las adquiridas con fines especulativos, las que constituían señoríos jurisdiccionales, las incultas o manifiestamente mal cultivadas, las que debiendo ser regadas no lo habían sido aún y -entre otras- las que excedían de cierta superficie en secano o en regadío).

Se contienen luego una serie de normas para la expropiación (en caso de señoríos jurisdiccionales, reglas de capitalización, tipos, abono de mejoras, pago de las expropiaciones y deducciones) y la realización de un inventario de bienes expropiables.

---

[139] CARRIÓN, Op. Cit., Pp. 121: transcurrido cerca de un año desde la implantación de la República sin lograr que el Parlamento discutiera el Proyecto de Reforma Agraria, *"Las derechas combatieron mucho este último proyecto en el Parlamento y en agosto de 1932 había avanzado poco su discusión. Sólo el movimiento del general Sanjurjo del 10 de este mes consiguió despertar a las izquierdas y avanzar en su aprobación, promulgándose la ley en septiembre de dicho año, es decir, año y medio después de implantarse la República, dando lugar a que se impacientasen los campesinos y hubiese algunas revueltas, como nosotros temíamos"*. El 24 de agosto se decretó la incautación sin indemnización de las fincas de los grandes de España, aunque apenas fue aplicada. MALEFAKIS (Op. Cit.) es de la misma opinión que CARRION en relación al proyecto final aprobado: *"Sin el levantamiento de Sanjurjo, es dudoso que hubiese recibido la aprobación de las Cortes sin sufrir modificaciones sustanciales"*.

[140] El libro de ARCAYA, F.D. "*La Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932*", Reus, Madrid, 1933. no deja lugar a dudas sobre el particular cuando, prologado por VAZQUEZ HUMASQUÉ (quien sería Director General del Instituto de Reforma Agraria) señala en dicho Prólogo (recuérdese, en los primeros meses de aplicación de la Ley):

"la Ley de Reforma Agraria, verdadero Código rural de España, el cual está llamado, en su aplicación, a producir una definitiva transformación en la economía agrícola, que es lo mismo que decir en la economía total de la Nación."

[141] Según CARRIÓN (Op. Cit. Pp. 115) se trataba de evitar que hubieran dividido sus fincas los propietarios afectados, no habiendo sido comprendidos en la reforma.

4. EL PROBLEMA DEL ASENTAMIENTO DE LOS COLONOS

La Ley de 1932, para cumplir su objeto, determinó la expropiación de la tierra (y en la práctica, la pura confiscación en otros casos) y fijó los casos en que debía hacerse. Pero las tierras, expropiadas y distribuidas, no se adjudicaban en propiedad a los campesinos, sino que estos eran "*asentados*" en ellas[142].

Tampoco podían ser "*asentados*" los campesinos de toda España sino los de los términos municipales de las provincias de Andalucía, Extremadura, Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca, es decir, las provincias latifundistas por excelencia. Esto por lo que se refiere a las tierras expropiadas porque respecto a las del Estado y a las que constituyeran los antiguos señoríos, podían ser objeto de asentamiento en cualquier provincia en la que radicasen.

La noción del "*asentamiento*", a decir de RODRIGUEZ ARANDA[143], era nueva en el Derecho Agrario y su naturaleza no estaba clara en la Ley de 1932. Aunque el concepto fuera extraño a la dogmática de las instituciones jurídicas agrarias manejadas a la sazón, lo cierto es que el pensamiento de quienes estuvieron en la gestación y alumbramiento de la Reforma Agraria republicana no deja lugar a dudas.

CARRIÓN[144], en una publicación coetánea a la preparación de la Ley de 1932[145] señala lo que sigue:

"Pero se argüirá: ¿A los colonos no se les debe conceder la propiedad de la tierra? Efectivamente, no se les debe conceder, porque no les hace falta. Para cultivar la tierra debidamente y mejorarla no es necesaria ni conveniente la propiedad.

...Desgraciadamente, la propiedad del suelo, como tantos otros privilegios, dura poco en manos de las personas humildes. Ésta es la causa de los fracasos que han tenido la mayor parte de los repartos de tierras cuando ellas han sido de buena calidad."

Configurada sobre tan peculiar institución la Reforma Agraria, las opiniones jurídicas sobre la misma no podían dejar de ser contradictorias: en la defensa que en el Parlamento hizo RAMÓN FECED del proyecto de ley dijo que se trataba de un acto administrativo, y dentro del mismo, de una concesión administrativa, diferenciada de las demás concesiones en que no se concede al asentado la libertad de disposición de los bienes.

ALEJO LEAL entendía que el asentamiento de colonos constituía una etapa intermedia entre la situación del bracero y la del propietario. En similar forma lo entendía LEAL RAMOS, para quien tal instituto suponía el primer grado de la actuación autónoma del campesino, tránsito para otras etapas de mayor perseverancia de la tierra. SÁNCHEZ ROMÁN[146] lo consideró una modalidad del precario.

Otros, como ALFONSO MADRID[147], mantuvieron que no se trataba ni de una concesión, ni de un arrendamiento, ni de un censo enfitéutico, constituyendo un derecho real a favor del campesino que, como contrato bilateral y oneroso, podía consistir en la posesión dada por renta fija de una finca para su cultivo y disfrute.

CAMPUZANO entiende el asentamiento como una figura a la que faltan las características del contrato de Derecho Privado, no pudiendo atribuírsele la condición de contrato administrativo en cuanto le falta la formalidad propia de estos, ya que no tiene por misión ejecutar un servicio público.

AZPEITIA[148] es de la opinión de que se somete al campesino a un tipo de enfiteusis, lo que otros (CAMPUZANO) niegan, por señalar que no consta un contrato entre particulares en la figura del asentamiento.

---

[142] Puede verse también PALMA FERNÁNDEZ, J.L. *"Nuevas perspectivas sobre viejos temas: asentamiento de colonos en la reforma agraria de la república"*. Revista de Derecho Agrario y Alimentario, Nº 49, 2006. Pp. 137-148.

[143] RODRIGUEZ ARANDA, Op. Cit. Pp. 84.

[144] CARRION, P. Op. Cit. Pp. 52.

[145] La parte del libro reeditado en 1972 corresponde a la 2ª edición del libro "*La reforma agraria. Problemas fundamentales.*", publicado en Madrid en junio de 1931, en el número 14 de "*Estudios políticos, sociales y económicos.*"

[146] Debemos llamar la atención sobre la destacada figura ocupada por SÁNCHEZ ROMÁN en toda la ingeniería jurídica del proyecto de Ley. El testimonio de CARRIÓN (Op. Cit. Pp. 115) así lo expresa. Catedrático de la Universidad de Madrid, fue presidente de la Comisión Técnica Agraria que impulsó la elaboración de la Ley de 1932, responsabilizándose más concretamente del examen de la situación de los latifundios y de las medidas de acción para corregir el problema de acumulación de la tierra que representaban. MALEFAKIS (Op. Cit. Pp. 257) señala que los motores de la Comisión Técnica fueron efectivamente SÁNCHEZ ROMÁN (como jurista), CARRION (como agrónomo) y FLORES DE LEMUS (como economista), todos ellos estrechamente vinculados al movimiento a favor de la reforma anterior a la República.

[147] MADRID, A. "*Constitución agraria de España*". Madrid, 1933. Pp. 331 ss.

[148] AZPEITIA, M. "*La Reforma Agraria en España*". Madrid, 1932. Pp. 8.

La perspectiva de los años y los acontecimientos no impide un pronunciamiento sobre el particular más de 70 años después. Alejando la figura del asentamiento del ámbito de los negocios de Derecho Privado -debido a la intensidad y fuerza de la presencia del Derecho Público en la creación de la figura, que solo a él se debe-. Sólo dentro del ámbito de las figuras del Derecho Administrativo cabe ubicar una relación jurídica de supremacía especial como la que se constituye entre los campesinos asentados y el Estado (que son las dos partes de la relación).

Yendo más allá del simple acto administrativo (que haría descansar la relación jurídica que se crea en la mera declaración de voluntad del Estado, cuando es consustancial a la misma el consentimiento y la conformidad del campesino en recibir la tierra y cultivarla en la forma que el Estado prevenga, so pena de perderla) nos hallamos dentro del género de los negocios jurídicos públicos bilaterales (los contratos administrativos) y, dentro de tal género, en la especie concesional. El asentamiento así entendido y en la forma apreciada en la primera fase de la Ley de Reforma Agraria es en realidad una concesión administrativa de tierras públicas (recuérdese, nunca hace suyas las mismas el campesino), sometidas a ciertas condiciones de cultivo eficiente a favor de ciertas personas cualificadas por su condición de campesinos desfavorecidos[149], las cuales constituyen el titulado concesional con arreglo al cual se desenvuelve la relación -de puro derecho público- que subyace.

Y así se desenvuelve inicialmente dicha relación con independencia de que, llegados ciertos supuestos y a la luz de ciertas situaciones, se pudiera pasar a otro estadío que -ese sí, pero no el puro asentamiento- estaría más cercano a la noción de propiedad (otorgada públicamente, previo cumplimiento de ciertas condiciones).

En definitiva, la cuestión del asentamiento (como ahora se verá) contenía –más allá de la pura discusión jurídica- el germen de la destrucción de toda la Reforma Agraria, puesto que en realidad evidenciaba una falta de convencimiento del Gobierno en el destino que habrían de dar los campesinos a las tierras de asentamiento si se les entregaban en propiedad. Simultáneamente, los campesinos se veían frustrados con estos tecnicismos jurídicos, en los que (más allá de las doctrinas en que se sustentaran) solo percibían que no estaban recibiendo la anhelada redistribución de la propiedad en la que confiaban[150]. Tampoco el desarrollo de los acontecimientos acompañó la situación, puesto que a finales de 1934, el número total de asentados era muy bajo (12.260) en relación a lo que se pretendía en dicha fecha (mínimo 150.000), habiéndose actuado solo sobre 116.837 hectáreas (contando fincas expropiadas y ocupadas)[151].

5. REVISIÓN Y MUERTE DE LA REFORMA AGRARIA REPUBLICANA

El clamor levantado por el hecho de que la Ley de Reforma Agraria de 1932 no estableciera un régimen que atribuyera al asentado un derecho de propiedad sobre su parcela más o menos inmediato dio lugar a la revisión de la Ley por la de 7 de agosto de 1935.

Como contenido esencial de esta nueva norma (bajo un Gobierno de signo opuesto al que dio a luz la primera Reforma Agraria de 1932. se encuentra el hecho de que -ahora sí- el Instituto de Reforma Agraria atribuía la propiedad de la tierra a los asentados que durante el período de seis años hubieran demostrado capacidad para el cultivo. Opcionalmente, podían conservarla a censo reservativo, redimible en cualquier tiempo. El precio de venta y las condiciones deberían ser fijados por el Instituto y las parcelas serían indivisibles, inembargables, inalienables e inacumulables.

149 La reflexión anterior ilustra sobre un clásico problema del mundo del Derecho Agrario al que responde en sí misma, ontológicamente, esta obra en su conjunto: entendida tradicionalmente la perspectiva jurídica de la agricultura desde un prisma predominante o mayoritariamente privatista, todas las relaciones jurídicas que afectan a este segmento de la economía tratan de ser explicadas desde tal enfoque de Derecho Privado. Forzada la intelección de las cosas por el punto de vista adoptado en su disección jurídica, se buscan similitudes o cercanías donde no las hay (aplicados al caso actual del asentamiento, se habla de arrendamientos, precarios, enfiteusis, etc...) cuando en realidad lo que hay es una pura y simple institución jurídico pública: una concesión.

150 Junto a la perspectiva técnico-agronómica de CARRION, existen interesantes testimonios personalizados sobre la aplicación práctica de la Reforma Agraria en diversos municipios. Particular interés tiene el libro de SIGLER SILVERA, F. "*La Reforma Agraria en Espera*" (Ed. Tréveris, Cádiz, 2000) donde se describe la realidad práctica de lo que constituyó la primera experiencia andaluza de reforma agraria (en el pueblo gaditano de Espera, una zona marcadamente latifundista) a través de una sociedad campesina autónoma denominada "*Espera Obrera*". De su trascendencia ilustra el hecho de que VAZQUEZ HUMASQUÉ, Director General del IRA, acudió personalmente a Espera en enero de 1933 para subrayar con su presencia el interés del Ministerio de Agricultura, del radical-socialista DOMINGO, en la experiencia reformista del citado pueblo. Desde luego la situación objetiva del pueblo era inobjetable: de un total de 11.683 hectáreas de término municipal, entre 10 propietarios lo eran de 8.004 de tales hectáreas (el 68,50 % del total).

151 CARRION Op. Cit. Pp. 129.

La victoria del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 conduce a un Gobierno completamente favorable a las aspiraciones de los campesinos, restableciéndose (mediante Decreto de 3 de marzo de 1936. el régimen de intensificación de cultivos de 1932. El 19 de junio de 1936 las Cortes repusieron en su plenitud la Ley de Reforma Agraria de 1932, pero radicalizándola.

Intensificada y espoleada la Reforma Agraria -por supuesto, solo en el área republicana- con el comienzo de la Guerra Civil el 18 de julio de 1936, se decretan el 16 de agosto de 1936 los derechos de acceso a la propiedad de los arrendatarios y aparceros que lleven por sí o por sus descendientes una finca rústica ininterrumpidamente durante más de 6 años. En medio de los estertores de la Guerra Civil, el 7 de octubre de 1936 el ministro de Agricultura promulgó el más avanzado de los Decretos de la Reforma Agraria: se expropiaban sin indemnización (lo que en suma era una pura confiscación) a favor del Estado las fincas rústicas pertenecientes a personas que hubieran intervenido directa o indirectamente en el movimiento contra la República.

Pero acontecimientos de índole no agraria pusieron fin a la experiencia de la Reforma Agraria republicana, siendo finalmente anuladas todas las expropiaciones e incautaciones realizadas durante la Guerra Civil. Y dieron paso a una nueva ordenación jurídica de la agricultura que seguimos estudiando en el siguiente Capítulo.

CAPÍTULO X

REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

1. POLÍTICA DE ABASTECIMIENTOS: EL SERVICIO NACIONAL DEL TRIGO

Como señala LOPEZ RAMÓN[152] desde un punto de vista agrícola, los años 40 se guiaron por el objetivo de evitar el hambre, por lo que el conjunto de intervenciones públicas sobre la agricultura se orientaron inicialmente hacia el control de los precios y los mercados, configurando una serie de técnicas de actuación y estructuras organizativas que, en parte, han llegado hasta hoy.

Escribía RUBIO GONZÁLEZ[153] que en España el trigo es un alimento constante, porque el hombre español siempre se alimentó de trigo pudiendo apreciarse las artes locales por componer alimentos a base de harina y siendo de comprender la *"histórica, epidémica y a veces endémica <hambre española> si se considera que España ha sido y es de insuficiente producción cerealística"* siendo nuestro clima y el desorden pluvioso -más escaso que abundante- las principales causas de la escasez. Todo ello ha contribuido a que el trigo fuera siempre –y especialmente en la época a la que se ciñen estas líneas- un producto político, resultando imprescindible una actividad estatal tendente a estimular su producción, su almacenamiento y su distribución a la población.

En 1937 surge el Servicio Nacional del Trigo a través del Decreto Ley de 23 de agosto de 1937 de Ordenación Triguera. No hay que abundar sobre el fuerte acento que el contexto de Guerra Civil impone a las decisiones en materia de ordenación cerealística, siendo muy destacable el hecho de que fuera este prácticamente el primer producto cuya intervención se decretó desde los poderes públicos del momento.

Creando dicha norma como principal virtualidad el Servicio Nacional del Trigo (como órgano dependiente de la Comisión de Agricultura y Trabajo Agrícola de la entonces Junta Técnica de Estado, de cuya provisionalidad daba cuenta el hecho de que pasaría a depender del "*Departamento que en su día se constituya*") se subordinaba la iniciativa del agricultor -en cuanto a la extensión de la zona a cultivar de trigo- y la disposición del tenedor de trigo -debiendo declarar de continuo sus existencias- al interés nacional.

Se ordenaba la compra obligatoria a través de las Juntas Comarcales del Servicio Nacional del Trigo, teniendo este la exclusiva de venta a los industriales harineros, quienes solo podrían adquirirlo del citado órgano administrativo y a los precios oficialmente aprobados. Solo el Gobierno podría ordenar las importaciones o exportaciones -en su caso-, distribuyendo las cantidades por provincias.

La organización del Servicio Nacional del Trigo (Delegado Nacional -como Director-, Secretario General, Inspectores nacionales y Delegados por provincias) representaba una relevante estructura de intervención administrativa. La dotación personal se complementaba funcionalmente con la declaración de utilidad pública de la ocupación de terrenos y locales para la instalación de almacenes y servicios que se pudieran requerir por el Servicio, realizando al efecto las expropiaciones que fueran necesarias.

Mediante un Reglamento provisional de 6 de octubre de 1937 se detallan las funciones del Servicio Nacional del Trigo; se profundiza en la organización administrativa (con detallada mención de las competencias del Delegado Nacional, Secretario General y las Secciones Centrales en que se viene a dividir el Servicio Nacional, los Asesores Técnicos Agrónomos -del Cuerpo Nacional de Ingenieros Agrónomos-, los colaboradores técnicos de cerealicultura, Jefaturas Provinciales, Jefaturas Comarcales, Vocales trigueros comarcales, jefes de almacén y personal de oficinas y administrativo en general); se dictan relevantes normas de ordenación del cultivo; se ordenan las importaciones y exportaciones; se fijan los precios del trigo y los de la harina de pan; se regulan

[152] Voz "*Agricultura*" en "*Derecho Administrativo Agrario*", Editorial La Ley, Tomo II, Madrid, 1988
[153] RUBIO GONZÁLEZ, J, "*Leyes Agrarias*". Ediciones Giner, Madrid, 1961.

las compras y ventas por el Servicio Nacional del Trigo; se señalan las normas del comercio libre de trigo; se detallan las obligaciones de los harineros y demás compradores de trigo; se establecen las características de los almacenes del Servicio Nacional; se contienen prohibiciones sobre los molinos maquileros y, finalmente, se completa la ordenación con un amplio elenco de sanciones.

Complementan la regulación reglamentaria el señalamiento del régimen económico del Servicio Nacional del Trigo y la Organización Sindical Triguera, junto a un grupo complementario de disposiciones especiales y finales.

El grado de detalle y exhaustividad de la regulación es tan extenso que durante años no existió ninguna modificación sustancial de la regulación citada, sólo complementada puntualmente mediante algunas normas de rango secundario (como el señalamiento mediante Orden Ministerial de la reserva de trigo para siembra, alimentación y piensos[154.] o derivadas de la reglamentación indicada (así la fijación del modo de cultivar en terrenos que fueran algodonales[155]), junto a la ratificación de convenios internacionales sobre la materia que vinieron a complementar (nunca a alterar) la sistemática jurídica interna[156].

Anualmente se producían disposiciones de carácter complementario y estacional que atendían a las concretas peculiaridades de las campañas trigueras: fijando su inicio y fin; conteniendo normas para los cereales panificables, las leguminosas y otros cereales de consumo humano, los piensos y subproductos de molinería; estableciendo precios; regulando semillas; ordenando las industrias molturadoras y señalando, en fin, un conjunto de prescripciones periódicas adecuadas al momento triguero[157].

Una de las actuaciones administrativas agrarias de mayor calado en la historia reciente de nuestro país, directamente vinculada a la ordenación triguera, fue el surgimiento de la Red Nacional de Silos del Servicio Nacional del Trigo.

En efecto, mediante Decreto de 12 de julio de 1946 (que desarrollaba las prescripciones del Decreto Ley de Ordenación Triguera de 1937 en lo que a dotar del carácter de utilidad pública la actuación) se encomienda al Servicio Nacional del Trigo el estudio, construcción y explotación de la Red Nacional de Silos (en sus diferentes versiones: silos de recepción en las zonas productoras; silos de tránsito en los nudos de comunicación y puertos; silos de reserva, orientados al consumo humano y, finalmente, silos de almacenaje y conservación de semillas seleccionadas para la siembra).

Mediante sucesivos planes complementarios de instalación de silos[158] se dio paso a una extensísima red de típicas y perfectamente reconocibles construcciones agrícolas que permitieron añadir no sólo una peculiaridad paisajística acusada a los pueblos en que se establecían sino, sobre todo, marcar una avanzada ordenación del consumo del más extendido de los productos agrarios de la época.

2. POLÍTICA DE TIERRAS: EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

El Servicio Nacional de Reforma Social de la Tierra, creado en 1938[159] en plena Guerra Civil y su continuador el Servicio de Recuperación Agrícola en el que se integra el anterior (ambos de muy limitada actividad en el tiempo, al desaparecer con prontitud una vez cumplida su tarea) tuvieron como finalidad principal liquidar los restos de la época precedente, limitándose a devolver a sus propietarios las fincas intervenidas por la Reforma Agraria republicana[160], constituyendo lo que algunos como DEL ARCO BLANCO han llamado la "*contrarrevolución agraria*".

[154] Puede verse entre otras la Orden de 19 de julio de 1943.

[155] Orden de 10 de enero de 1957.

[156] Destaca en este sentido el Convenio internacional sobre el trigo, de 24 de abril de 1959, ratificado por España el 17 de noviembre de 1959, en una época algo diferente a la que contempló el nacimiento del Servicio Nacional del Trigo.

[157] Puede examinarse, entre otras muchas similares, el Decreto de 31 de mayo de 1961 que regula la campaña de cereales 1961-1962 y donde seguía siendo el Servicio Nacional del Trigo el regulador completo del orden triguero, 25 años después de su creación. Complementariamente al mismo se producían luego disposiciones de aplicación y desarrollo que emanaban –para el caso referido del Decreto de 31 de mayo de 1961- de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes.

[158] Por ejemplo puede examinarse el Decreto de 15 de febrero de 1952 por el que se aprueba el plan complementario de silos y graneros

[159] Decreto de 22 de febrero de 1938.

[160] DEL ARCO BLANCO, M.A. "*Las alas del ave Fénix. La política agraria del primer franquismo (1936-1959)*". Editorial Comares, Granada, 2005.

Tras la Guerra cCivil nace mediante Decreto de 18 de octubre de 1939 el Instituto Nacional de Colonización (INC), sucesor aunque no continuador del extinto Instituto de Reforma Agraria republicano y de la Dirección General de Reforma Económica y Social de la tierra. Se constituye como organismo autónomo dirigido por el Director General de Colonización y asistido por diversos órganos técnico-agronómicos -entre los que destaca el Consejo Nacional de Colonización- y 5 grandes secciones iniciales: Formación de Colonos, Preparación de Suelo e Ingeniería Rural, Explotación, Embellecimiento de la Vida Rural y Sección de Colonos y Asistencia Social[161].

La Ley de 26 de diciembre de 1939 de Bases para la Colonización de Grandes Zonas constituye el primer instrumento del INC para acometer la nueva colonización. Pero tal colonización era diferente según los lugares: así señala RUBIO GONZÁLEZ[162] en 1961 que "*la mitad sur de España necesita de una reforma agraria parceladota del latifundio u organizadora de Cooperativas de la gran explotación agraria. Para las dos finalidades se precisa de grandes recursos económicos. También se precisa dinero para concentrar los minifundios, pero es más urgente la transformación del latifundio, por dos razones primarias: el aspecto psicológico de suprimir la escandalosa acumulación de tierra en un titular; otra, evitar el absentismo agrario.*"

La colonización se llevará a cabo en las zonas denominadas de "*alto interés nacional*" entendiéndose preferentemente por tales las zonas de secano, las grandes zonas regables y las marismas o terrenos defendidos o saneados de gran superficie. La declaración de interés nacional se aprobará en Consejo de Ministros a instancia del de Agricultura, que actuará por propia iniciativa o a instancias de los interesados (propietarios, asociaciones u otros). Si la colonización exige obras públicas, se incluirá en el procedimiento al ministro del ramo. Una vez definida y declarada la zona le corresponderán los beneficios jurídicos y económicos de la Ley.

La figura de las "*Sociedades de Colonización*" y las "*Asociaciones de Sustitución*" destacan como sujetos relevantes de la actividad conectada al Instituto, resultando a través de ellas la colaboración privada (pese a estar sustancialmente intervenida por el INC) necesaria para la ejecución de la política pública colonizadora. Si no se produce la necesaria colaboración privada, el INC queda dotado del instrumento de la potestad expropiatoria para acometer la intervención prevista.

Mediante tales mecanismos y a través de tales entidades se articula el "*Proyecto General de Colonización*" mediante el que se ordena toda intervención de una zona de alto interés nacional para el INC. Las primeras grandes actuaciones del INC se verificaron en la cuenca del Ebro y en el Guadalquivir, aunque no tuvieron una gran trascendencia práctica dada la innumerable serie de obstáculos (sociales y económicos) que comportaban las actuaciones, resultando que la expropiación no fue el método más empleado (lo que dificultó y retrasó en exceso la puesta en marcha de todo el sistema).

Ante las escasas consecuencias prácticas de la primera ordenación legislativa, se producen diversas adaptaciones y ajustes en la misma, dictándose primero la Ley de 25 de noviembre de 1940 de Colonizaciones de Interés Local, que adapta diversos extremos del sistema general colonizador al caso concreto de la Administración Local, lo que vino a constituir en realidad una línea de ayudas a la ejecución de mejoras en el campo mediante la potenciación del abastecimiento de agua a poblaciones, creación de pequeños regadíos, huertas familiares y construcción de viviendas[163]. Dicha Ley sería objeto de diversas modificaciones legales posteriores, entre ellas las de la Ley de 27 de abril de 1946 sobre colonizaciones de interés local y la de 30 de marzo de 1954.

Por otro lado la actividad colonizadora también se ajustaría mediante la Ley de 27 de abril de 1946 sobre expropiación de fincas rústicas por causa de interés social, la cual vino a cubrir uno de los principales problemas de la primera época del INC, cual era el de que las expropiaciones fueron escasas, complejas y, además, debían ser abonadas en dinero, resultando de todo ello una escasa incidencia sobre la propiedad privada afectada por los planes colonizadores. Interesa destacar cómo se enfatizó el extremo de la "*causa de interés social*" como motivo expropiatorio, lo que no deja de recordar la mención que luego (poco menos de diez años después) figuraría en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.

Con posterioridad se dictan la Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y Distribución de la propiedad de las Zonas Regables, complementada particularmente con otras actuaciones específicas como la Ley de 15

[161] Sección incorporada mediante Decreto de 25 de enero de 1946.
[162] Op. Cit. Pp. 297.
[163] BARCIELA, C. "*La colonización agraria en España, 1939-1951*", citado por PÉREZ PICAZO, M.T. en "*Agua y modo de producción*". Editorial Crítica, Barcelona, 1990. Pp. 111-112.

de julio de 1952 sobre explotaciones familiares y calificadas o la Ley de 15 de julio de 1952 sobre patrimonios familiares, que constituyen aplicaciones sectoriales del gran proyecto colonizador, claro emblema del nuevo régimen jurídico del general Franco.

Simultáneamente y por lo que respecta a la orientación colonizadora más general queda esta reforzada a gran escala -muy especialmente a partir de la llegada al Ministerio de Agricultura de Rafael Cavestany en 1951- centrándose sobre todo en la transformación del secano en regadío, dando pie a las reformas del INC mediante leyes de 8 de abril de 1952 y 22 de diciembre de 1955.

En definitiva, tras unos comienzos balbuceantes y con una orientación técnica muy condicionada por constituir la respuesta política adversa a la reforma agraria republicana, la política colonizadora se diversifica y refuerza durante los años 40 y encuentra su orientación más exitosa en el período que se inicia con los años 50 (llamada por algunos la edad de oro del INC), llegando hasta la transformación jurídica de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (de la que se hablará más adelante). Lo que quiso ser inicialmente una alternativa política a la Reforma Agraria (lo que nunca pudo conseguir) encontró su justificación más auténtica cuando renunció a ese antiguo traje y se orientó resueltamente -y de un modo singularmente exitoso- hacia la transformación del secado en regadío como modo de tecnificar y potenciar la agricultura, sin necesidad de afectar la base jurídica de la propiedad.

3. EL PROCESO DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Como señalara RUBIO GONZÁLEZ[164], la concentración parcelaria es una parte de la Reforma Agraria española, aunque creemos que constituye más bien la obligada respuesta final del Derecho Público (por supuesto agrario) a una errónea política sucesoria de Derecho Privado, en la que (desde el propio Código Civil español, apenas un siglo anterior a la concentración parcelaria) se ha ido acentuando y primando una forma de división y transmisión de la propiedad que sólo a su desmembración y minusvaloración ha podido conducir.

Como señalara CAVESTANY (a la sazón responsable del Ministerio de Agricultura) ante el pleno de las Cortes el 18 de diciembre de 1952 "*el gran problema del campo, el más agobiante, el más urgente, el que nos abruma con su presencia acuciante, el que se había ido planteando, a través de más de un siglo, detrás de la nube de humo de los falsos problemas…es el de la difusión parcelaria en el campo español*."

Destacan algunos autores (DEL ARCO BLANCO[165]) cómo los intentos de concentración parcelaria no eran nuevos en España ni en Europa, existiendo experiencias respaldadas por un amplio número de países con un largo pasado agrario y un alto nivel de desarrollo. Pero nada puede ocultar que, tras el fracaso de la experiencia de la Reforma Agraria republicana (bien que dirigida prioritariamente hacia los latifundios, igualmente atenta al fenómeno de la atomización fundista, que esperaba acometer en una etapa posterior que nunca llegó), el campo acumulaba varias generaciones posteriores a la institucionalización sucesoria como derecho común producida en 1889 con el Código Civil, lo cual -unido a una política demográfica de elevado número de hijos por familia agraria, en la medida en que todo eran brazos para el campo- no podía conducir sino al puro esquilmamiento de las superficies útiles para la labor agrícola.

El 20 de diciembre de 1952 se promulga la Ley de Concentración Parcelaria disponiendo que fuera acometida por razones de utilidad pública. La finalidad se vinculaba a la meta agrícola del momento: el aumento de la productividad agrícola mediante una mejor utilización económica de las fincas. Ello debía conducir directamente a la elevación del nivel de vida de los agricultores.

Una primera consecuencia directa de la concentración parcelaria fue la fijación de unidades mínimas de cultivo mediante Ley de 15 de julio de 1954 (desarrollado mediante Decreto de 25 de marzo de 1955, señalando la extensión de las unidades mínimas de cultivo para cada provincia española, el cual ha sido muy de utilidad -con independencia de su aplicación directa, subsidiaria o mediante reenvío autonómico- hasta el momento actual). El mandato a los notarios y registradores que se contienen en su artículo 5º obliga a hacer constancia jurídica de lo que desde ese momento se regula como finca inferior o superior a la unidad mínima de cultivo, límite de la razonabilidad cultivable en cada zona.

[164] RUBIO GONZÁLEZ, J. Op. Cit. Tomo I, Pp. 372 .
[165] DEL ARCO BLANCO, M.A. Op. Cit. Pp. 262.

El Texto Refundido de la legislación de concentración parcelaria se publicó mediante Decreto de 10 de agosto de 1955 consignando que el procedimiento de concentración estaría precedido de Decreto acordado en Consejo de Ministros acordándola por razones de utilidad pública, siendo obligatorio para todos los propietarios de fincas afectadas y para los titulares de derechos reales y situaciones jurídicas sobre las fincas.

Se señalan luego los órganos encargados de la compleja operación (donde destacan la Comisión Central de Concentración Parcelaria, el Servicio de Concentración Parcelaria y las Comisiones Locales), el procedimiento de actuación[166] (distinguiendo como fases sucesivas las de iniciación, Decreto de concentración, ocupaciones y expropiaciones, perímetro de la zona, bases de la concentración, determinación de la unidad mínima de cultivo, anteproyecto y proyectos, fijando luego normas de titulación y procedimientos especiales y normas complementarias, junto a un amplio mecanismo de recursos e instrumentos de notificación), la inscripción (lo que obliga a un delicado y muy complejo sistema de coordinación con el Registro de la Propiedad), el régimen económico, normas de conservación de la concentración parcelaria y otras disposiciones finales y transitorias.

El Servicio de Concentración Parcelaria, responsable máximo de la tarea, sería reformado en 1964 pasando a denominarse Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural. La Ley de 21 de julio de 1971 lo refundió junto al Instituto Nacional de Colonización en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA).

4. LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO Y LA LABOR DEL IRYDA

La Ley 35/1971, de 21 de julio, por la que se creó el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario constituyó el fundamento legal último de la etapa final de reformismo agrario del General Franco.

Actuando con base en la Disposición Adicional 4ª de la Ley, el Gobierno dictó luego[167] el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, la cual viene a refundir nada menos que 17 normas legales, las cuales representan un compendio del Derecho Público de la Agricultura de una etapa que concluía.

El afán sistemático y recopilador que perseguía la norma ha constituido una de las mayores garantías de su pervivencia (parcial) posterior, en la medida en que la diversidad de cuestiones abordadas (colonización, explotaciones ejemplares, patrimonios familiares, anticipos reintegrables, unidades mínimas de cultivo, expropiaciones por traslado de poblaciones, conservación de suelos agrícolas, permuta de fincas rústicas, zonas regables, ordenación rural, concentración parcelaria etc...) ha forzado a sucesivas derogaciones parciales y puntuales, restando siempre contenidos subsistentes.

La creación del IRYDA conlleva la dotación de funciones, competencias y medios económicos que antes correspondían al Instituto Nacional de Colonización y al Servicio Nacional de Concentración Parcelaria (que fueron suprimidos). Dotado de un único cuerpo legal (como aproximación a lo que sería un Código Agrario[168] que viniera a recoger todas las disposiciones legales vigentes en materia de intervención administrativa de la agricultura), el fundamento de la Ley reside en la necesidad de facilitar y hacer efectivos la reforma y el desarrollo agrarios del país, salvando las deficiencias que presentaba el estado de la tierra y la empresa agraria, cuyos procesos de readaptación y concentración son mucho más complejos que lo que pudieran ser en el pasado.

En un examen somero, podemos apreciar que esta trascendental norma viene constituida por 292 artículos agrupados en un Título Preliminar y cuatro Libros, pudiendo agrupar sus contenidos (de acuerdo con SANZ JARQUE, al que seguiremos en su examen) en cinco grandes materias.

La primera de ellas sería el contenido legal de la función social y la funcionalidad de la tierra. Según tales preceptos el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional. Ello obliga a diversas cosas:

[166] Con carácter previo se había publicado la Orden de 22 de noviembre de 1954 fijando el procedimiento a seguir. Dicha norma fue respetada por el Decreto de 10 de agosto de 1955 en cuanto no se hubiera modificado el procedimiento en dicha norma legal.

[167] El plazo inicial de un año se prorrogó mediante el Decreto-Ley 6/1972, de 21 de julio.

[168] SANZ JARQUE, J.J. "*Derecho Agrario*". Ed. Fundación March, Madrid, 1975.

a) La tierra debe ser explotada con criterios técnico-económicos apropiados según su destino agrario idóneo, o utilizada para otros fines atendiendo siempre al superior interés nacional.

b) Las fincas de aprovechamiento agrario deben realizar las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico y siempre que las inversiones sean rentables desde un punto de vista económico y social.

c) La empresa agraria debe prestar el trabajo en condiciones adecuadas y dignas efectuando las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a su dimensión, teniendo en cuenta la rentabilidad para la promoción de sus trabajadores.

En segundo lugar, las acciones del Estado en relación con la reforma y desarrollo agrario serán las siguientes:

a) La transformación social y económica de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.

b) La creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socio-económicas adecuadas.

c) El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras.

d) Todas las demás funciones que en relación con el desarrollo rural y la reforma agraria se le encomienden.

En tercer lugar se establecen los organismos necesarios para la ejecución de la reforma y el desarrollo, donde toma carta de naturaleza el IRYDA, concebido como un organismo autónomo de la Administración del Estado adscrito al Ministerio de Agricultura.

Su Presidente es designado y cesado libremente por el Gobierno a propuesta del Ministro del ramo, siendo la cúspide de una pirámide organizativa que llegó a competir en competencias y atribuciones con la propia del Ministerio, estando integrada por Secretario General, Directores, Directores Adjuntos, Jefe del Parque de Maquinaria, Inspectores Regionales y Jefes Provinciales. Se crea también, como órgano colegiado, el Consejo del IRYDA, surgiendo también Juntas Provinciales, Comarcales y Locales.

Junto al IRYDA, pero muy por debajo de sus funciones y cometidos y en estrecha colaboración con él, se crean también el Jurado de Fincas Mejorables y las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria.

Continuando el análisis de la Ley destacan, luego del análisis de los órganos encargados de la reforma, los modos de adquisición, redistribución y régimen de la tierra (que constituyen una refundición y avance de los mecanismos tradicionales de intervención administrativa en la propiedad agrícola).

Finalmente, se regulan un conjunto de acciones directas que puede emprender el IRYDA: obras y mejoras territoriales; grandes zonas de interés nacional, regadíos y marismas; ordenación de explotaciones; programas de explotación y desarrollo, agrupaciones agrarias y bienes municipales; comarcas mejorables y, finalmente, concentración parcelaria -procedimientos y nuevo régimen de la propiedad concentrada-. Como acciones indirectas destacan las actuaciones sobre fincas mejorables, las permutas forzosas, las explotaciones agrarias ejemplares y los auxilios técnicos y económicos a la agricultura.

CAPÍTULO XI

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA

1. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LA PRODUCCIÓN AGRARIA EN EL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN

Un examen del artículo 33 de la Constitución destinado a poner en relación su contenido y, muy especialmente, la "función social de la propiedad" que en él figura con la noción de "derechos de producción agrícolas" debe de ir necesariamente precedido de un excurso histórico acerca de cómo la propiedad ha ido acercándose paulatinamente a la utilitarización de sus contenidos en un marco progresivamente social.

El que mejor ha descrito tal evolución en relación al ámbito agrario ha sido BALLARÍN MARCIAL[169], quien afirmará que en el sistema del Código Civil el propietario tenía derechos pero no deberes, como no fueran los puramente negativos de no dañar, pese a lo cual incluso se daba por válido el adagio "*qui iure suo utitur noeminem laedit*".

No hay, efectivamente, en el sistema del Código Civil lugar para el deber de cultivar y mejorar ni para otro de carácter positivo, pues aquél solo contiene deberes negativos resultando que, además, la noción de "*utilidad pública*" (que luego tan certera y correctamente desarrollara la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954) no abarcaba de ninguna manera la idea del buen cultivo (mejor su antónimo: el mal cultivo) como causa de expropiación o enajenación forzosa.

El momento decisivo para la recepción en España de la teoría de la función social sería, por influencia de las Constituciones de Weimar y de Querétaro, la Constitución de la Segunda República Española.

Sin perjuicio de otros antecedentes más o menos mediatos[170], la evolución en España se produce a partir de la Ley de Colonización y Repoblación interior de 1907 y continúa en la Ley de Regadíos de 7 de julio de 1911, que admitió el derecho de expropiación por su valor en secano a favor del Estado y de las comunidades de regantes sobre las tierras que no fueran transformadas en regadío en un plazo de dos años.

La legislación de la Segunda República (sobre la que cabe ver más en detalle en el Capítulo de la Reforma Agraria) se acercó a la cuestión a través, primero, del Decreto de 28 de abril de 1931, referido a que el deber de cultivar era exigido forzosamente a favor de los trabajadores del término municipal de la finca. Se dictó después el Decreto de 7 de mayo de 1931, llamado de "*laboreo forzoso*", el cual obligaba al "*buen cultivo*" evitando que se abandonasen las tierras por sus dueños para dar el menor trabajo posible a los campesinos. La óptica era, lógica y necesariamente, de tipo productivista guiada por principios sociales imposibles de desdeñar. Buen ejemplo de todo ello sería el Decreto de 22 de octubre de 1932 sobre intensificación de cultivos en Badajoz.

La función social, dice BALLARÍN, se logra en la Ley de Reforma Agraria como un juego de limitaciones y deberes (antes inconcebibles) a cargo del propietario (en su aspecto subjetivo) y al mismo tiempo, mediante una cierta distribución de la propiedad al servicio de unos tipos de empresa reputados óptimos o preferibles por el legislador (aspecto objetivo).

---

[169] BALLARÍN MARCIAL, A. "*El deber de cultivar y mejorar*" en "*Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*". Madrid, 1975. Pp. 546 ss.

[170] BALLARÍN MARCIAL cita a San Agustín, Santo Tomás, las Partidas o la legislación de los Papas en los Estados Pontificios, lo que no es, según BARBERI, sino la teoría católica de la tierra.

Igual referencia posterior cabría hacer a las encíclicas "*Rerum Novarum*", "*Populorum Progressio*" o la "*Mater et Magistra*", que contribuyó en gran medida a desatar el proceso de la reforma agraria integral en América Latina. Sobre el citado proceso de reforma agraria integral en América Latina puede verse la detallada obra de MENÉNDEZ HERNÁNDEZ, J. "*Problemática jurídica de las reformas agrarias integrales*". Centro de Estudios Jurídicos Hispanoamericanos. Madrid, 1971.

Superada la Guerra Civil, será la Ley de 5 de noviembre de 1940 la que declare en su artículo 1 "*de interés y utilidad nacional*" la realización de las labores agrícolas y trabajos complementarios para las siembras de otoño y primavera. El recién creado Servicio Nacional del Trigo (cuya presencia será tan constante en todo el intervencionismo posterior en materia agraria) resultará responsable de suministrar piensos y semillas para la puesta en práctica del laboreo forzoso.

También afectaría a la función social, en el grado inicial que dicho concepto podía alcanzar en estos momentos, la obra de concentración parcelaria iniciada en 1952. Toda concentración parcelaria se funda, de modo más o menos directo, en que la función social que cumple la propiedad puede requerir en ciertos casos una reordenación de fincas, precisamente para poder satisfacer intereses de orden general antes que los de estricta voluntad personal.

La Ley sobre Comarcas y Fincas manifiestamente mejorables de 21 de julio de 1971 resultaría el precedente directo de la trascendental Ley de 12 de enero de 1973 de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyos dos primeros artículos ya enuncian el radical cambio que supone la norma en el orden jurídico en general y agrícola en particular:

"Artículo 1.- El suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional.

Artículo 2.- El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

a) A que sea explotada la tierra con criterios técnico-económicos apropiados, según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso el interés nacional.

b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.

c) A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la Empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta, para la promoción de sus trabajadores."

Se han podido decir más cosas sobre la noción de función social de la propiedad, pero no de una forma tan clara e inequívoca. No puede caber duda alguna de que el sentido, la finalidad y el detalle con el que están escritos estos dos artículos (y el espíritu que late en toda la Ley) han impregnado en gran medida toda la posterior construcción de la función social de la propiedad.

En todo caso sí hay que coincidir con BALLARIN[171] en el extremo de que aunque la Ley podía establecer límites, obligaciones y vínculos a los cultivos no se han conocido éstos antes de la nueva orientación de la Unión Europea con la fuerza que ahora surgen. El fenómeno es novedoso y, cuando menos, singular y original. BALLARÍN era muy claro: en lo que respecta a la regulación por ley ordinaria de la materia de limitar las producciones: "*hasta la fecha ningún legislador se ha atrevido a ello*"[172].

La función social en el texto constitucional se encuentra, dentro del artículo 33, directamente ligada a la propiedad de la tierra. Como señala BARNES VÁZQUEZ[173] la alusión a la función social de la propiedad suele traer consigo una serie de connotaciones que se pueden resumir en la idea de subordinación de la propiedad a intereses más altos, o bien en la necesidad de que el ejercicio del derecho se dirija en el sentido que más convenga a la entera colectividad. Ni hay armonía sobre la significación del concepto, ni parece tampoco que se

[171] BALLARÍN MARCIAL, A. "*La Constitución de 1978 y la agricultura*". EDERSA, Madrid, 1981. Pp. 625 ss.
[172] Op. Cit. Pp. 666.
[173] BARNES VÁZQUEZ, J. "*La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*". Editorial Civitas, Madrid, 1988. Pp. 41.

trate de una creación estricta del pensamiento contemporáneo[174]; tampoco la hay acerca de si cabe hablar de una sola propiedad o de un conjunto de propiedades[175], como señalan GÓMEZ-FERRER MORANT y BASSOLS COMÁ.

Lo que si está claro, según BARNES VÁZQUEZ, es que en el estado asistencial de nuestros días no se identifican productividad y progreso, y menos aún, producción económica y bienestar social o calidad de vida[176]. La Constitución, en suma, no garantiza una concreta amplitud del goce del propietario, que quede fijada de una vez por todas. Por contra, lo que se trata de reconocer es una "*facultad de goce tendencialmente plena"*[177] y relativamente superior a los demás derechos que tengan por objeto la explotación de los bienes. La elección del tipo de goce, en suma, no corresponde en exclusiva al propietario, de lo que constituye un ejemplo representativo la propiedad urbana, en cuya adquisición y ejercicio siempre están presentes los poderes públicos.

Se abre la puerta al hecho de que los poderes públicos (nacionales o, como veremos, comunitarios) diseñen el tipo de goce que cada régimen jurídico puede atribuirse, lo que no habrá de contradecir el ejercicio del derecho de propiedad ni su esencia última. Se da paso de este modo a un concepto dominical mucho menos rígido y preestablecido de aquél que hasta la presente se conservaba y que resulta una franca superación de la visión civilista del 348 del Código, el cual se había preservado doctrinalmente hasta momentos muy cercanos[178], incluso después de la aparición de la Constitución[179]. Cobraría realidad lo que describía RODOTÁ[180] señalando que la nueva noción de función social de la propiedad puede entenderse como alguna de las tres formas siguientes:

a) Como falta de atribución al propietario de determinadas facultades. En este caso estaríamos ante una reducción del contenido del derecho.
b) Como un conjunto de condiciones para el ejercicio de las facultades atribuidas.
c) Como obligación de ejercitar determinadas facultades.

Resulta así que el estatuto jurídico de la propiedad agraria, cuyo eje según BARNES VÁZQUEZ[181] lo constituye la facultad de cultivar (deber básico, genérico y constante), goza de un alcance diverso en el espacio y en el tiempo, recordando para ello las admoniciones dirigidas desde la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Para este autor, en suma, el deber de cultivar no es sino la expresión de la función social del suelo agrario.

La doctrina de la función social, en cualquier caso, ha refrendado su extraordinaria expansión en el ámbito de la agricultura a través de la doctrina del Tribunal Constitucional en la capital sentencia 37/1987, de 26 de marzo relativa a la Ley de Reforma Agraria Andaluza.

Señala el Tribunal Constitucional, en la relación entre propiedad y función social, que ésta ha de ser entendida:

"no como un límite externo a su definición o a su ejercicio sino como una parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes (...)*"*

---

[174] Propone BARNES VÁZQUEZ (frente a las tesis de BALLARÍN más arriba expuestas) que el origen de la noción "*función social*" se encuentra en DUGUIT quien habla de la expresión en "*Las transformaciones del Derecho privado desde el Código de Napoleón*", obra traducida por ADOLFO POSADA y que apareció en España en 1912. Op. Cit. Pp. 44. Sin embargo y pese a ello, FERNANDO REY MARTÍNEZ ("*La propiedad privada en la Constitución española*". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, Pp. 352 ss.) el primero en emplear la fórmula "*propiedad-función social*" fue AUGUSTO COMTE en su obra "*Systeme de Politique Positive*" de 1850, de donde la extraería luego DUGUIT para la obra antes indicada.

[175]GÓMEZ-FERRER MORANT, R. Y BASSOLS COMÁ, M. "*La vinculación de la propiedad privada por actos y planes administrativos*" V Congreso Italo Español de Profesores de Derecho Administrativo, IEA, Madrid, 1979.

[176] BARNES VÁZQUEZ, J. Op. Cit. Pp. 310.

[177] Idem anterior. Pp. 323.

[178] "*El derecho de propiedad de la tierra es el más amplio, autónomo y soberano poder que se tiene sobre superficies aptas para el cultivo, en función de la producción, de la estabilidad y del desarrollo, al servicio armónico de sus titulares y de la comunidad*". SANZ JARQUE, J.J. "*Más allá de la Reforma Agraria*". EPESA, Madrid, 1970. Pp. 79 ss.

[179]"*No puede decirse que en nuestro Derecho haya una <propiedad agraria> distinta del régimen común del Código Civil*" añadiendo que "*la expansión de la teoría de la función social de la propiedad en nuestro siglo ha conllevado una contaminación dogmática del concepto de propiedad, que cada vez se construye más desde la teoría de la función social sin atender a otras consideraciones*". DE LOS MOZOS, J.L. "*La legislación agraria y la garantía constitucional de la propiedad*". Derecho Agrario Autonómico, Universidad de Oviedo, 1991. Pp. 384.

[180] RODOTÁ "*El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*". Editorial Civitas, Madrid, 1986. Pp. 238 ss.

[181]BARNÉS VAZQUEZ. Op. Cit. Pp. 551.

Además, y esto cobra especial significación para nosotros, añade el Tribunal Constitucional que al derecho de propiedad le es aplicable, ex artículo 53, la garantía del necesario respeto a su "*contenido esencial*", prohibiéndose en todo caso toda operación de deslegalización de la materia o cualquier intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o "*extra legem*". Solo la ley será válida para regular la institución consagrada, conforme a la más depurada doctrina, como un "*haz de facultades individuales sobre las cosas"*, pero también como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos en función de intereses o valores de la colectividad. Serán los poderes públicos, en consecuencia, quienes determinarán tal contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes.

Respecto a la incidencia de la función social en el enfoque productivista ligado a la propiedad, el que interesa a nuestros fines, añade la sentencia citada en el Fundamento Jurídico 2, párrafo 17:

"(...) *no hay razón para entender que infrinja dicho contenido esencial*, *ahora constitucionalmente garantizado, aquella regulación legal que, restringiendo las facultades de decisión del propietario con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fondos rústicos, imponga a éste o permita imponerle determinados deberes de explotación y, en su caso, de mejora, orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra, desde el punto de vista de los intereses generales, siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la empresa agraria."*

De este modo resulta que, como señala IBAÑEZ MACÍAS[182], las medidas meramente delimitadoras del derecho no serían indemnizables, pero sí lo serían las medidas ablatorias o privativas. El propio Tribunal Constitucional así lo establece en su sentencia 170/1989, fundamento jurídico 8, letra b):

"(...) *el límite entre la privación de un derecho patrimonial y su simple incidencia o delimitación legal amparándose en la función social a la que debe sujetarse, no es fácil de delimitar".*

Lo cierto es que, tras la trascendental sentencia 37/1987, no ha seguido el Tribunal Constitucional una línea continua sobre el particular, opinión de la que participa DELGADO DE MIGUEL[183].

Sí ha venido a decir que se pueden establecer regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y las características de éstos (149/1991, de 4 de julio), así como que existen fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales (22/1984, de 17 de febrero).

2. LA DIMENSIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA EN EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN

Señala el artículo 38:

"Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación".

El precepto, como han venido a señalar de modo concorde las más autorizadas voces de la doctrina, no deja de ser calculadamente ambiguo. La pretensión de la Constitución de dar respuesta a todas las opciones políticas posibles para evitar la fungibilidad y deterioro continuo del texto constitucional alentó la redacción de preceptos como el transcrito.

Sin embargo y pese a la primera y negativa opinión que pudiera traducirse de lo anterior, resulta que en el orden de la cuestión que nos afecta no resulta ni mucho menos tan carente de valor y transcendencia. El artículo 38 viene a definir uno de los elementos estructurales que determinan el modelo económico que subyace el ar-

[182] IBAÑEZ MACÍAS, A. "*La reforma agraria andaluza desde la Constitución Española*". Editorial Tirant Lo Blanc. Valencia, 1996. Pp. 128.

[183] DELGADO DE MIGUEL, J.F. "*El nuevo significado de la función social de la propiedad en el marco del Derecho Agrario Ambiental*" en "*Estudios de Derecho Agrario*". Editorial Montecorvo, Madrid, 1993. Pp. 143. El autor apunta incluso una "*función ecológica de la propiedad*" a la que define como "*el catalizador que transforma el régimen normal del dominio en algo distinto que llega a configurarlo y darle una forma bien precisa: no la que proyecta el titular sobre su cosa, sino la forma que esta adquiere por el uso de ella más adecuado al Medio Ambiente, uso que incluye la propia actividad productiva del agricultor*" (Op. Cit. Pp. 52).

ticulado, a decir de GOIG MARTÍNEZ[184], pese a que, conforme a la literalidad del precepto, tanto permite la existencia de una economía liberal de mercado como una economía intervenida.

La realidad que se esconde bajo tal aserto es diferente, no pudiendo ser aislado el precepto en cuestión de los demás que con él se relacionan intrínsecamente. Y ello ocurre muy especialmente en lo que a la producción agraria nos ocupa, cuando el modelo económico constitucional que nos afecta es, en realidad y según ALZAGA VILLAAMIL[185] una economía social de mercado, lo cual se debe a dos causas: primero porque el artículo 33 de la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada compatibilizado con la función social de la propiedad; segundo porque al reconocer la libertad de empresa sitúa su ejercicio dentro de las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Entendido bajo tan contradictorios y radicalmente opuestos extremos, resulta difícil sentenciar nada. ENTRENA CUESTA[186] habla también sobre el término de "*economía social de mercado*" entendiéndolo como un sistema de competencia económica que vincula la libertad de competencia con la garantía de propiedad privada y de libre iniciativa empresarial y progreso social. Reconocer la libertad de empresa dentro la economía de mercado y la iniciativa pública (a la que luego haremos detallada referencia) en la actividad económica manifiesta la coexistencia y complementariedad de la iniciativa pública con la iniciativa privada guiada por orientaciones macroeconómicas.

La libertad de empresa[187] también puede ser definida, abundando en el concepto, como la falta de coacción para concurrir al mercado en términos de competencia económica, de acuerdo con la regulación de dicho mercado y dentro de una igualdad jurídica. Bajo tal perspectiva algún autor[188]llega a avanzar analíticamente en qué ámbitos se define tal libertad de empresa:

a) Libertad de inversión: entendida como el derecho del propietario de bienes y servicios para colocarlos en el sector industrial que estime conveniente.

b) Libertad de organización: potestad de organizar libremente el proceso de producción.

c) Libertad de contratación.

Llegado es ya el momento de verificar el encaje del sentir doctrinal virtual con la realidad jurisprudencial positiva. El Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias sobre el artículo 38 (uno de los núcleos centrales de lo que se ha dado en llamar "*Constitución económica"*) ha venido a poner en claro que el principio de libertad de empresa como tal no tiene carácter ilimitado ni absoluto, sino que debe ser compatible con las limitaciones que se engloban, entre otros, en el artículo 128 de la Constitución. Así se recoge entre otras en las tempranas sentencias 184/1981, de 16 de noviembre y 111/1983, de 2 de diciembre.

En esa época inicial (STC 184/1981, de 16 de noviembre) ya se avanzó que el precepto no era una norma aislada sino que debía interpretarse en conexión con otros artículos de la Constitución, tales como el 128 y el 131. La libertad de empresa tiene que ser compatible, dice el Tribunal, con el principio declarado en el artículo 128.1 (subordinación al interés general de toda la riqueza del Estado) y con las habilitaciones específicas que le confiere al legislador el 128.2 y el 131.1 (reserva pública en materia de recursos o servicios esenciales, intervención de empresas contrarias al interés general, planificación de la actividad económica, equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, estimulación del crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución). Esta doctrina se reiteró luego en la STC 111/1983, de 2 de diciembre.

Las STC 46 y 118 de 1983 (de 27 de mayo y 13 de diciembre respectivamente) adicionan el matiz de que el contenido del artículo 38 es, ciertamente, un derecho fundamental, si bien no goza de la protección del recurso de amparo al sobrepasar los concretos límites a los que se contrae el artículo 53.2, que fija su ámbito material.

---

[184] GOIG MARTÍNEZ, J.M. "*Comentario al artículo 38. Comentarios a la Constitución Español de 1978*". ALZAGA VILLAAMIL, O. EDERSA, Madrid, 1998. Pp. 732.

[185] ALZAGA VILLAAMIL, O. "*Derecho político español según la Constitución de 1978*". EDERSA. Madrid, 1996. Pp. 316 ss.

[186] ENTRENA CUESTA, R. "*El principio de libertad de empresa*" en "*El modelo económico en la Constitución Española*". IEE, vol. 1, Madrid, 1981. Pp 131ss.

[187]MARTINEZ VAL, J.M. "*Libertad de empresa*" en Comentarios a las leyes políticas, vol. III. EDERSA, Madrid, 1983, Pp. 652 ss.

[188] DE JUAN ASENJO, O. "*Principios rectores de la actuación de la empresa pública en la Constitución Española de 1978. Del principio de subsidiariedad al principio de compatibilidad*". Revista de Derecho Administrativo, nı 25. 1980. Pp. 260 ss.

En la STC 147/1986, de 25 de noviembre se reitera que la libertad de empresa no es ilimitada sino que debe interpretarse de acuerdo con los límites que constitucionalmente le han sido impuestos.

La concreta y específica referencial al ámbito agrícola vendrá de la mano de la trascendental STC 37/1987, de 26 de marzo (de la que hablamos reiteradamente en otros lugares) en la que, con respecto a la libertad de empresa y en aplicación de los principios anteriores, se afirma que la actividad empresarial agrícola puede quedar condicionada por las restricciones impuestas a la libertad de explotación -o no explotación- de la tierra, así como por los deberes positivos que en relación con la misma se impongan por la Administración, de acuerdo con las leyes, en virtud de la función social de la propiedad rústica. En tal sentido, añade la sentencia, las limitaciones a la actividad empresarial agrícola son indisociables de las limitaciones a las facultades de uso y disfrute de la propiedad rústica, determinadas por la función social de ésta. Sin embargo, desde la óptica del artículo 38, la función social de la propiedad, al configurar el contenido de ésta mediante la imposición de deberes positivos a sus titulares, no puede dejar de delimitar a su vez el derecho del empresario agrícola para producir, para invertir o no; la libertad de empresa no puede exonerar del cumplimiento de la función social de la propiedad, por lo que las limitaciones legítimamente derivadas de esta última no infringen el contenido social de la libertad de empresa.

3. EL ARTÍCULO 130 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA REFERENCIA A LOS PODERES PÚBLICOS. EL CIERRE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL AGRARIO

No resulta dudoso estimar el artículo 130.1 como el que más acabadamente parece formular un programa de acción pública en materia agraria. Señala el indicado precepto:

"1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

2. Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña."

El programa agrario constitucional, disperso y poco preciso como queda dicho, resulta de una vaguedad y difuminación preocupantes, en la medida que en que apenas existe una consideración nítida de cuáles sean los mínimos. Puede que tampoco sea el lugar para ello, pero sí es cierto que tales elementos bastan para acometer los fundamentos de una nueva situación que, en conjunto con la función social de la que se ha de hablar más adelante, permiten dibujar una alteración del régimen de la propiedad clásica, por lo menos para que la nueva ordenación de las producciones agrarias no resulte contraria a los fundamentos del sistema de la propiedad. Podrá ser discutible o no, pero no se le puede tildar de que no encuentra cobijo constitucional.

El artículo 130, referente central del sistema agrario constitucional, puede proporcionar perfecto cobijo legislativo a los instrumentos que tienen por objeto la puesta en regadío, la mecanización, el fomento de explotaciones de dimensión eficiente, etc...

Hay que convenir necesariamente con LÓPEZ RAMÓN[189] que el precepto permite la más amplia e intensa intervención de los poderes públicos, al venir a reconocerse la existencia de un desequilibrio entre la agricultura y los demás sectores económicos.

Como ha venido a señalar el Tribunal Constitucional (STC 170/1989, de 19 de octubre) tal precepto, junto a otros, funda que los poderes públicos deban

"delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes".

También ha señalado el citado Tribunal (STC 37/1987, de 26 de marzo) que éste precepto es uno de los que da cuenta de la imagen contemporánea del derecho de propiedad, en la que es un hecho generalmente admitido la incorporación de exigencias sociales.

En resumidas cuentas, la noción constitucional de la agricultura que destila el artículo 130 viene a reunir y armonizar las connotaciones sociales avanzadas y detalladas en los anteriores 33 y 38 del mismo texto.

[189] LÓPEZ RAMÓN, F. Op. Cit. Pp. 293.

Si social es la función bajo la que debe entenderse la propiedad y cabe la intervención y planificación de la economía, justo es destacar que la agricultura pueda resumir y agrupar tales visiones bajo un prisma sintetizador que ampare nuevas realidades. Sea interno o externo su origen, puesto que la alusión a los poderes públicos no sólo debe contemplarse como un referente a las Administraciones Públicas Nacionales (léase Administración del Estado, Comunidad Autónoma, Corporaciones Locales) sino a todos los que puedan tender a *"equiparar el nivel de vida de los españoles"*.

Ni nadie podría negar hoy en día que la alusión a tales *"poderes públicos"* engloba también, a través de la interpretación sistemática de los artículos 93 y siguientes de la propia Constitución, a la Administración Europea ni tampoco se podría negar lo mucho que para la agricultura ha representado la incorporación a las Comunidades Europeas. Pero eso es materia del Capítulo siguiente.

En resumen puede decirse que, frente a la dimensión histórica de la acción pública sobre las producciones agrarias, la Constitución contiene (por supuesto en un tono genérico y difícilmente invocable en una primera visión estrictamente positivista) las auténticas claves de comprensión de una mutación trascendental en las formas jurídicas agrarias. No sólo se reivindica y enaltece la dimensión social de la propiedad (que en épocas no tan pretéritas prácticamente inducía al miedo) sino que se engrandece y magnifica la responsabilidad pública en la solución de los problemas agrarios en particular, para lo cual tanto las instancias nacionales como -singularmente como veremos- las de la Unión Europea vienen a estar dotadas de nuevos poderes. Estén definidos (como es el caso histórico de la expropiación) o queden aún por definir, como examinaremos en el supuesto concreto de los derechos de producción.

Desde la perspectiva jurídica, que es la que interesa a nuestro cometido, la Constitución acumula los recordatorios clásicos relativos a la prioritaria atención a los integrantes del sector agropecuario, pero además señala y valida la orientación para nuevos caminos, nuevas formas jurídicas que han de venir a atender a los problemas de siempre de la realidad del sector primario de la economía.

Si novedosos y llamativos son los instrumentos, no resultaría tan difícil hallar su anclaje y fundamento sobre la tríada de preceptos constitucionales analizados y en los que puede sustentarse firmemente a nivel interno cualquier acción comunitaria del género de las que se examinan a continuación.

CAPÍTULO XII

LA EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA

1. EL CONCEPTO DE EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA. SU DIFERENCIA DE LA EMPRESA AGRARIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO PÚBLICO

Siguiendo los estudios del profesor DE LOS MOZOS[190] muy probablemente la genérica noción de "explotación agrícola"[191] supone la objetivación de una actividad, funcionando en el tráfico jurídico en muchos aspectos como un patrimonio autónomo, no siempre separado, siendo lo más próximo a ello en el Derecho romano, los diferentes conceptos de "fundus" (especialmente el diseñado por el profesor BOLLA[192]).

En la forma indicada, el concepto de explotación se encuentra a medio camino entre el concepto de "*finca funcional*" de DE LOS MOZOS y el de patrimonio especial que puede, o no, ser separado, viniendo en todo caso determinado por la vinculación a la actividad agraria.

Con diversos referentes en el Derecho mercantil del "*establecimiento mercantil*", el concepto de explotación es algo dinámico que fluye constantemente y que, sin perjuicio de su relevancia en el sector privatista del Derecho, ha sido muy directo objeto de atención por el Derecho público en la medida en que la protección de la propiedad y la empresa son obligaciones de los poderes públicos.

No hemos querido abundar -antes bien lo hemos querido diferenciar expresamente- sobre el cercano -pero distinto- concepto de "*empresa agraria*", construido muy a resultas de la visión italiana del Derecho Agrario dentro del cual "*l´impresa agrícola*" es el auténtico objeto del "*diritto agrario*"[193].

La fuerza expansiva del Derecho Agrario de origen italiano (donde encuentra su auténtica cuna, apareciendo según VATTIER FUENZALIDA en dicho país en los años 20 del pasado siglo[194] impregna al incipiente nuevo ámbito de conocimiento científico jurídico de un acusado cuño civilista-privatista muy vinculado a la ubicación en el Código Civil de ese país de una serie de rúbricas que van "*dell´impresa in generale*" (artículos 2082-2134) a "*l´impresa agricola*" (artículos 2135-2187), particularizando un ámbito específico que fuerza a su consideración separada como núcleo o elemento aglutinador del estudio de la organización de los recursos agrarios.

Sin dejar de reconocer la influencia de tales perspectivas sobre el ámbito agrarista internacional y español en particular y sin poner en duda la razonabilidad de construir una visión de la actividad agraria en torno a tal consideración, lo cierto es que desde una perspectiva metodológica de Derecho Administrativo (a la que trata de ceñirse este libro) lo auténticamente relevante no es la empresa agraria (que no es sino una finalidad más de la empresa en general) sino la explotación agrícola (en la medida en que será el sujeto más cualificado de la intervención de la Administración Pública).

Lo que se quiere analizar desde la óptica del Derecho Administrativo de la Agricultura no es la organización empresarial de la actividad agraria (lo que será más propio de una consideración mercantil o privatista de la misma) sino la forma en que las Administraciones Públicas inciden sobre las explotaciones agrarias (los objetos últimos de su actuación junto a los sujetos que a las mismas se vinculan: sean personas físicas o jurídicas).

---

[190] DE LOS MOZOS, J.L. "*Estudios de Derecho Agrario*" Segunda Serie, Valladolid, 1981. Pp. 26 ss.1

[19] Recuérdese la noción legal evocada por el Consejo de Estado precisamente por la vía de un Real Decreto sobre titularidad compartida: Dictamen 1789/2008, de 11 de diciembre de 2008, sobre el proyecto de Real Decreto sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias (luego Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo):

"Explotación agraria: El conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica".

[192] BOLLA, G. "*Scritti di Diritto Agrario*", Milano, 1963, Pp. 281 ss.

[193] GERMANO, A. "*Manuale di Diritto Agrario*" Terza edizione, Torino, 2000. Pp.71.

[194] VATTIER FUENZALIDA, C. "*Curso de Derecho Agrario*". Editorial Reus, Madrid, 2005. Pp. 5.

2. EVOLUCIÓN LEGAL DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA

La preocupación del poder público por la dimensión y viabilidad de las explotaciones agrarias se encuentra en el propio Código Civil en diversas de sus disposiciones (artículos 334 y 1056) y en especial en el régimen del retracto de colindantes del artículo 1523 y siguientes así como en las diversas regulaciones de los arrendamientos rústicos desde la Ley de 15 de marzo de 1935.

La Ley Hipotecaria (aprobada mediante Decreto de 8 de febrero de 1946. recoge la noción de explotación agrícola en su artículo 8:

"Cada finca tendrá, desde que se inscriba por primera vez, un número diferente y correlativo.

Las inscripciones que se refieran a una misma finca tendrán otra numeración correlativa y especial.

Se inscribirán como una sola finca bajo un mismo número:

Toda explotación agrícola, con o sin casa de labor, que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida por predios no colindantes, y las explotaciones industriales que formen un cuerpo de bienes unidos o dependientes entre sí.

La Ley de 15 de julio de 1952 de Patrimonios Familiares -bajo la influencia del Instituto Nacional de Colonización- fomentó que los lotes adjudicados por dicha entidad sirvieran de base para la constitución de los patrimonios familiares. Se entendía por tal (artículo 2 de la Ley):

"*una unidad económica integrada por las tierras a él adscritas, la casa de labor, elementos de trabajo, ganado, granjas y, en general, los bienes y derechos inherentes a la explotación".*

De esa misma fecha de 15 de julio de 1952 data otra Ley que viene a dar rango superior a una institución que tendrá un cierto desarrollo en el futuro jurídico agrario español: las explotaciones agrarias ejemplares. Bajo tal denominación se encuadran aquéllas que, perteneciendo a una persona física (fíjese que no dice nada de jurídica) y cultivadas directamente por ésta vienen a constituir "*un modelo de organización económica y técnica*", proporcionando "*condiciones de vida estables*" a quienes contribuyen a ella. La calificación depende del cumplimiento de una serie de requisitos (viabilidad económica, superficie, medios de producción depurados, técnica correcta de explotación) lo que habilita para la obtención de un título (explotación agraria calificada o explotación agraria ejemplar, si se subliman los anteriores méritos) que permite la obtención de determinados beneficios (fiscales, subvenciones, preferencia en adjudicaciones, concesión de becas en cursos de capacitación, etc…) que no son sino la exteriorización de un típico modelo de fomento económico mediante medidas directas o indirectas, íntimamente vinculado a la explotación agraria.

También de los años 50 (muy pródigos en la instauración de instituciones jurídico-administrativas agrarias que luego pasarían a la legislación de reforma y desarrollo agrario y que fueron posibles en gran parte por la superación de la agricultura de supervivencia de los años 40), datan las primeras regulaciones sobre las luego comúnmente conocidas como fincas manifiestamente mejorables. Bajo una lejana pátina (quizás demasiado) de acción de reforma agraria, mediante la Ley de 3 de diciembre de 1953 de fincas manifiestamente mejorables se faculta al entonces muy poderoso Ministerio de Agricultura para que someta a un plan de explotación o mejora económicamente rentable a aquéllas fincas sobre las que ha recaído la denominación de "*finca mejorable*" (por hallarse constituida por terrenos incultos o insuficientemente explotados).

Individualizada la declaración para cada finca (mediante Decreto de Consejo de Ministros previo expediente al efecto), queda su titular sometido a una serie de obligaciones y transformaciones sobre el fundo (con una aneja serie de eventuales apoyos y subvenciones para verificar dicha reconversión) las cuales, si no se verifican o no se hacen en la forma administrativamente ordenada, pueden motivar una expropiación para cederlas a un tercero o afectarlas a los fines colonizadores. La cercanía en el tiempo legal se complementa con la posterior inclusión en la Ley de 16 de diciembre de 1954 de una expropiación especial (por incumplimiento de la función social de la propiedad) que ya avanza un término que tendrá un importante recorrido jurídico llegando incluso a la Constitución de 1978.

Cercana en el tiempo se encuentra la regulación de las Unidades Mínimas de Cultivo mediante Ley de 15 de julio de 1954 por la que se ordenó el señalamiento por Decreto de la extensión de las unidades mínimas de

cultivo en cada zona o comarca de todas las provincias de España. Dicha extensión, se dice en el artículo 1 de la norma legal:

"será, en secano, la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, y en cuanto al regadío y zonas asimilables al mismo por su régimen de lluvias, el límite mínimo vendrá determinado por el que se señala como superficie del huerto familiar."

El Decreto de desarrollo fue dictado con fecha 25 de marzo de 1955 y ha venido aplicándose con ciertas dudas interpretativas incluso sobre su propia vigencia, con las innovaciones y modificaciones que luego se dirán (al tratar la cuestión de la asunción de las competencias agrarias por las Comunidades Autónomas).

La Ley de Explotaciones Agrarias Familiares de 14 de abril de 1962 abunda en el fomento de las explotaciones de dicha clase, estimando que tal concepto (la dedicación agrícola familiar y la vinculación a una explotación definida) constituían la más correcta forma de expresión de la actividad de incentivo y apoyo a la agricultura por la Administración (léase entonces el Ministerio de Agricultura prioritariamente). Sus resultados fueron criticados por la doctrina[195], opinando que no consiguió llevar la protección más allá de la relativa a uno de los elementos de la explotación -la finca rústica-.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (aprobada en su texto refundido mediante Decreto 118/1973, de 12 de enero), como en tantos otros campos, supuso una sustancial alteración de la concepción de la explotación agraria y vino a constituir el pórtico previo a la regulación jurídica actual sobre la que luego se hablará.

Derogando la mayor parte de las normas legales anteriormente señaladas en relación a la explotación agraria (la disposición derogatoria de la LRDA es un auténtico elenco de actualización del sistema jurídico agrario español, lo que no ha sido pauta común con posterioridad por desgracia) la nueva norma retoma el antes citado concepto del interés social (que luego pasará al artículo 33.2 de la Constitución) y permite la intervención pública en la agricultura viniendo a constituir un auténtico Código Agrario[196], que se complementa con la posterior Ley 34/1979 ,de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables y comprende buena parte de las instituciones más características del Derecho agrario actual, aunque luego debieron ser depuradas y adaptadas para ajustarse a la Constitución y al Derecho comunitario.

La regulación básica de la LRDA en relación con las explotaciones agrícolas abarca, al decir de VATTIER, la parcelación o redistribución de tierras, la unidad mínima de cultivo, las actuaciones en grandes zonas -en especial las regables-, la ordenación de las explotaciones, las comarcas mejorables y la concentración parcelaria además de las actuaciones en fincas singulares (mediante la expropiación forzosa, las fincas manifiestamente mejorables y la permuta forzosa de fincas enclavadas) habiéndose derogado los patrimonios familiares y las explotaciones ejemplares y calificadas por la LMEA, que luego se verá.

La Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes[197] contempla ya la cuestión de las explotaciones desde la óptica constitucional, habida cuenta de la

---

[195] DE LOS MOZOS, J.L. "*Estudios de Derecho Agrario*" 2ª Parte, Valladolid, 1981. Pp. 43.

[196] VATTIER FUENZALIDA, Op. Cit. Pp. 42.

[197] Tal norma fue objeto de consideración en el Dictamen 3923/1998, de 22 de octubre de 1998 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 1695/1995, de 20 de octubre, por el que se establece un régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria.

Como ya señalara el Consejo de Estado con ocasión del dictamen 2195/1995, de 5 de octubre de 1995 (previo al Real Decreto 1695/1995 sobre el que se pretende actuar): *"En efecto, la necesaria reducción de recursos humanos agrícolas (que actualmente se acerca casi al 10 % de la población activa total española, fijándose la media óptima europea en algo menos del 6 %), constituye uno de los métodos de optimización del patrimonio agrario europeo postulado por la Política Agrícola Común, comportando en nuestro país la inevitable eliminación de casi un tercio de efectivos totales en un plazo de tiempo muy reducido (si se tiene en cuenta que -según estadísticas fiables- después de la Guerra Civil española el total de recursos humanos agrarios era superior al 50% de la población total, situación que pervivió durante décadas hasta el no excesivamente lejano fenómeno del éxodo rural).*

Sin embargo, tal política reduccionista (auspiciada por la Unión Europea y acometida anteriormente a nivel interno por el Real Decreto 477/1993, de 2 de abril, que ahora se deroga) no ha conseguido inicialmente los efectos buscados, según los órganos preinformantes. La norma propuesta en la actualidad se orienta hacia idéntico fin, aunque dotando el abandono anticipado (necesariamente traumático) de la actividad agraria (prácticamente la única desempeñada en la mayor parte de la vida laboral de muchos de los que a ella pueden acogerse) de un mayor elenco de atractivos colaterales de los que ofrecía el anterior sistema. Así lo han valorado la mayor parte de las entidades consultadas e igualmente lo constata el Consejo de Estado.

Tales atractivos han venido a incidir sobre tres cuestiones capitales: la elevación de las compensaciones por el cese de la actividad, la ampliación del número de personas que pueden convertirse en cesionarios (con especial atención a los miembros de la unidad familiar, auténtico sustento de las explotaciones agrarias en España como ya puso de manifiesto la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, de la Explotación Familiar, recientemente derogada por la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias) y la contemplación de supuestos especiales colateralmente interesantes para otras políticas agrícolas europeas: el abandono de cuota láctea y su cesión a la reserva nacional así como la potenciación de los agricultores jóvenes."[198] C

ARRETERO GARCÍA, A. "*Empresa agrícola y profesionales de la agricultura en el Derecho español y comunitario*". Editorial Comares, Granada 2003. Pp. 73.

asunción de competencias en materia agrícola por las Comunidades Autónomas, en un momento todavía anterior a la incorporación a la Comunidad Europea pero cuando ya es perceptible y conocida cual es la situación y tendencias de regulación de las explotaciones agrarias europeas.

El artículo 2 de dicha norma define por explotación familiar agraria el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular para la producción agraria, primordialmente con fines de mercado, siempre que constituya el medio de vida principal de la familia, pueda tener capacidad para proporcionarle un nivel socioeconómico análogo al de otros sectores y reúna como condiciones que el titular desarrolle la actividad empresarial agraria como principal, asumiendo directamente el riesgo inherente a la misma y que los trabajos en la explotación sean realizados personalmente por el titular y su familia, sin que la aportación de mano de obra asalariada fija, en su caso, supere en cómputo anual a la familiar en jornadas efectivas.

CARRETERO GARCÍA[198] destaca que supone dejar atrás los postulados de la época franquista al favorecerse el paso de una agricultura tradicional a otra empresarial a través de una definición de la explotación agraria que integra todos sus elementos para constituir una unidad jurídica con vocación de continuidad que a la vez garantice un nivel de rentas apropiado a las familias.

Delimitado el objeto y fines de tal explotación, se describen a continuación sus elementos, se describen las fórmulas de colaboración de las explotaciones, se dictan normas para la protección de su integridad, se regula el pacto sucesorio y la sucesión testada e intestada en la explotación así como los casos de adquisición preferente.

Finalmente se contienen diversas normas sobre desarrollo y modernización de las explotaciones familiares agrarias y acceso de agricultores jóvenes a la actividad agraria puesto que ya entonces se ha puesto de manifiesto lo que luego será una constante acentuada: la continua retirada de profesionales de la agricultura y la necesidad de una política permanente de incorporación y apoyo a los nuevos elementos personales.

Dictada la norma con el carácter de supletoria respecto a las que pudiesen ponerse en vigor por las Comunidades Autónomas, muy poca efectividad práctica derivaría de la misma en la medida en que en tal momento la mayor parte de los recién creados entes autonómicos estaban abordando o habían planteado ya una efectiva y completa asunción de competencias agrarias que desbordaría con mucho la posibilidad de que desde el Ministerio de Agricultura se regulasen cuestiones que se percibían como muy vinculadas al desarrollo autonómico específico de cada área.

Debiendo destacarse en este punto este extremo (sin el que no se puede venir a entender correctamente el desarrollo legislativo posterior) resulta que en definitiva habían concluido (y tal norma viene a ser un epílogo legal práctico) los tiempos en que era posible una ordenación conjunta única española de la explotación agraria, dando pie a partir de entonces a una serie de regulaciones que, sin perder un cierto grado de homogeneidad (derivado de la introducción –desconocida hasta entonces- del concepto de legislación básica como mínimo común denominador normativo), propiciaban la introducción de una serie de particularidades y realidades sectoriales/territoriales introducidas naturalmente por las Comunidades Autónomas en función de sus objetivos y prioridades.

3. LOS ELEMENTOS DE LA EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA EN LA LEY 19/1995, DE MODERNIZACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS. SU REGULACIÓNCOMUNITARIA

La Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias se dicta en un momento en el que, además de las específicas tendencias económicas que gravitan estrictamente sobre las explotaciones agrarias (profesionalización, mecanización, rentabilidad, competencia, etc…), la regulación de la materia se encuentra fuertemente condicionada -desde la muy específica perspectiva del Derecho Administrativo que aquí consideramos prioritaria- por dos factores determinantes: la consagración del Estado autonómico (donde las Comunidades han venido a asumir una competencia agraria en exclusiva sin perjuicio de su armonización con el conjunto de la nación, lo que resulta algo sumamente etéreo) y la plena incorporación de España a Europa

[198] CARRETERO GARCÍA, A. "*Empresa agrícola y profesionales de la agricultura en el Derecho español y comunitario*". Editorial Comares, Granada 2003. Pp. 73.

(asumiendo no solo los cambios registrados en la Política Agrícola Común sino los derivados de acuerdos comerciales bilaterales dictados en el seno del GATT).

La propia Exposición de Motivos de la Ley señala el nuevo contexto de mercados mucho más abiertos, donde la agricultura no sólo tendrá que cumplir su tradicional función productiva de alimentos y materias primas, sino que deberá diversificarse para dar satisfacción a nuevas demandas sociales ligadas a la conservación del medio ambiente y a la economía del ocio en el medio rural, destacando una tendencia que luego se tornará muy acusada en el horizonte inmediato.

Como consecuencia de todo ello, la modernización de las explotaciones agrarias debe considerar la reestructuración productiva, como medio de sostener y elevar la capacidad de competir en los mercados, pero, también, la diversificación de actividades que permita en el futuro la obtención de rentas procedentes de los nuevos sectores en auge.

En definitiva existe un nuevo marco de Derecho Administrativo[199] donde disminuye la intensidad de las atribuciones del otrora omnisciente Ministerio de Agricultura y surgen con pujanza las presiones de los poderes autonómicos y, por encima de todos, la excepcional dimensión del Derecho Comunitario. Nada, en definitiva, será igual que antes bajo la óptica de los sujetos intervinientes en la regulación, aunque los sujetos regulados vengan a ser los mismos.

Superando el concepto de explotación agraria familiar (encadenado a una concepción que comienza a ser superada por los nuevos tiempos agrarios) el concepto relevante será el de explotación agraria prioritaria, modelo ideal que reúne características dignas de ser consideradas fomentables por el legislador.

El artículo 2 de la Ley señala como concepto de la explotación agraria (sin más calificativos)[200]:

"Explotación agraria, el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica."

Este será el concepto de futuro de la explotación (el cual además venía a ser aceptado sin mayor oposición por el conjunto de la doctrina agrarista).

Respecto a los elementos de dicha explotación considera el artículo 2.3 lo siguiente:

"Elementos de la explotación, los bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros que son objeto de aprovechamiento agrario permanente; la vivienda con dependencias agrarias; las construcciones e instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial, y los ganados, máquinas y aperos, integrados en la explotación y afectos a la misma, cuyo aprovechamiento y utilización corresponden a su titular en régimen de propiedad, arrendamiento, derechos de uso y disfrute e incluso por mera tolerancia de su dueño. Asimismo, constituyen elementos de la explotación todos los derechos y obligaciones que puedan corresponder a su titular y se hallen afectos a la explotación."

---

[199] Se señaló lo siguiente en el Dictamen 3220/1995, de 1 de febrero de 1996:

"Las actividades proyectadas encuentran acomodo no sólo en el seno de las nuevas orientaciones de la Política Agrícola Común (precisamente en desarrollo de los Programas a los que se alude en el Preámbulo de la disposición) sino que se enmarcan con corrección dentro de los objetivos generales propugnados por una norma legal que, aunque ha visto la luz con posterioridad al inicio del período de elaboración de la disposición que ahora se informa, resulta especialmente ilustrativa para comprender y compartir la oportunidad de las medidas que ahora se quiere poner en vigor: la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

Es en dicho texto legal donde halla correcto encaje el concepto de "diversificación" que trata de presidir la nueva reglamentación desde su propio título. Señala así el Preámbulo de dicha norma que en "el nuevo contexto de mercados mucho más abiertos, la agricultura no sólo tendrá que cumplir su tradicional función productiva de alimentos y materias primas, sino que deberá diversificarse para dar satisfacción a nuevas demandas sociales...". La disposición estudiada resulta ser una cuestión conectada más a auténticas medidas de ordenación del territorio que a un estricto fin de simple favorecimiento del nivel de vida en el medio rústico. Si se examina en detalle el conjunto de proyectos de la Unión que se acometen, se comprende mejor el hondo calado que, desde el punto de vista de la perspectiva iniciada más que desde la estricta inversión económica, trata de promover el proyecto que se acomete. Se trata aquí, en definitiva, de un conjunto de medidas de "desarrollo rural", concepto mucho más amplio que el más clásico de "promoción de la agricultura" que se dirige a los poderes públicos desde el mismo superior horizonte de la Constitución Española en su artículo 130. El desarrollo rural apunta hacia objetivos más globales que el ordinario fomento de ciertas acciones agrarias: se pretende crear y potenciar empresas capaces de competir en mercados integrados a nivel europeo, formar capital humano, acceder a nuevas tecnologías sobre el cimiento de una formación más cualificada y, en suma, dotar de nuevos horizontes a un sector económico actualmente en desventaja frente a una sociedad de industria y servicios."

[200] En la redacción ofrecida por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre.

La noción clásica (elementos predominantemente físicos y materiales) vendrá a ser sustancialmente afectada en el último tramo del siglo XX con la progresiva incorporación de los derechos de producción agrícola (de origen público, de carácter inmaterial pero con un inobjetable carácter cuasi real en la medida que recaen sobre la explotación cualificándola).

Y por ello la regulación comunitaria de la materia refleja una nueva evolución hacia un modelo de explotación con nuevos matices. Conforme a ella el agricultor puede ser cualquier productor agrícola cuya explotación se encuentre en el territorio de la Unión, al tiempo que la explotación comprende todas las unidades de producción administradas por el agricultor y situadas dentro de un Estado miembro. Algunos como VATTIER FUENZALIDA[201] señalan que esta nueva noción comunitaria (contenida en el Reglamento (CE) 1259/99) adopta un concepto funcional de empresa que prescinde de los requisitos estructurales anteriores provocando un indudable desfase de las nociones legales que todavía están en vigor entre nosotros.

4. CONSIDERACIONES FINALES: NUEVOS ELEMENTOS PATRIMONIALES

La evolución de la noción de explotación agrícola -auténtico objeto de la actividad agraria- viene a reflejar el profundo cambio sufrido por la agricultura española en poco más de un cuarto de siglo.

El primer paso lo constituiría una agricultura de orientación preferentemente familiar, con aportación laboral intensiva del grupo familiar nuclear, bajo capital unido a financiación escasa y desestructurada, capacidad técnica reducida y perspectivas de rentabilidad ligadas a la pura eventualidad del mercado del momento, cuyo último elemento jurídico público más destacado podría ser la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria.

Desde ahí se pretende dar un salto con la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que viene a querer superar -sin perderlo del todo, lógicamente- el concepto de la agricultura familiar para introducir la noción del profesional de la agricultura y el agricultor a título principal, dando entrada legal en el Derecho Administrativo Agrario a una explotación agrícola más profesionalizada y acorde con exigencias de Derecho comunitario, bien que todavía altamente vinculada a la tradición familiar agraria española.

El penúltimo hito de la evolución vendría constituido por la nueva consideración de la explotación agrícola comunitaria como un todo funcional integrado no solo por elementos de capital más elevado, mayor dimensión económica y niveles de cualificación profesional altos (que conllevan obligaciones anejas de cuidado del medio ambiente, nueva ordenación de medios de producción, atención a cuestiones laborales de prevención de riesgos en el trabajo, etc…) sino, muy marcadamente, vinculada a la tenencia y disfrute de derechos de producción agrícola[202], regulados por complejas y difíciles reglas de adquisición, tenencia, disfrute y transmisión de tales derechos.

En definitiva, la evolución de la intervención administrativa sobre la explotación agrícola ha respondido al progresivo alejamiento del elemento personal y familiar que caracterizara sus orígenes, orientándose en los últimos tiempos (tras la incorporación a la Unión Europea y ante la presión de los mercados internacionales externos al ámbito comunitario) hacia una acentuada concentración y especialización de capitales y prácticas, lo que junto a una creciente importancia de los derechos inmateriales adscritos a la finca (especialmente en lo que a derechos de producción agrícola se refiere) ha venido a producir una realidad económica extremadamente tecnificada (sin perjuicio de la pervivencia de un elemento familiar y personal en paulatino declive y retirada) y sometida a las decisiones político-económicas de índole europea, sensiblemente vinculada al ámbito de las organizaciones comunes de mercado en la que se inscriba su producción agrícola.

La última hora del sistema de la explotación patrimonial viene de la mano de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias

De acuerdo con la misma se ofrece una nueva figura jurídica de carácter voluntario que persigue promover esta modalidad de explotación agraria como un vehículo para alcanzar la verdadera equiparación de las mujeres

[201] Op. Cit. Pp. 76.
[202] PALMA FERNÁNDEZ, J.L. "*Los derechos de producción agrícola*". Madrid, 2003. Coedición BOE-Consejo de Estado.

y los hombres en la explotación agraria, dando cumplimiento efectivo al principio de igualdad y no discriminación proclamado en la Constitución.

Con el de ir más allá de una regulación de efectos administrativos trata de promover una acción positiva que logre dar visibilidad a las mujeres y que éstas puedan ejercer y disfrutar de todos los derechos derivados de su trabajo en las explotaciones agrícolas en términos de igualdad con respecto a los hombres, favoreciendo la asunción de decisiones gerenciales y de los riesgos y responsabilidades derivados de aquéllas. La figura que legalmente se crea queda perfilada en el artículo 2 de la norma legal como unidad económica, sin personalidad jurídica, y susceptible de imposición a efectos fiscales, que constituye un matrimonio o pareja de hecho, para la gestión conjunta de la explotación agraria, diferenciando entre la titularidad de la explotación y la titularidad dominical de los bienes y sus derechos, cuyo régimen jurídico civil no se ve afectado en ningún caso.

Paralelamente esta Ley otorga a estas explotaciones agrarias de titularidad compartida la condición de prioritarias, conforme a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, de forma que gozarán de la ventaja de tener un orden preferente a la obtención de beneficios, ayudas y demás medidas de fomento impulsadas por las Administraciones Públicas, siempre y cuando uno de ellos sea agricultor profesional y la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la explotación no supere en un 50 % el máximo de lo establecido en la legislación correspondiente para las explotaciones prioritarias[203].

[203] Un análisis completo de la titularidad compartida puede verse en el número 60 de la Revista de Derecho Agrario y Alimentario, donde existen varios estudios al respecto. Destacan el trabajo conjunto de BELTRÁN SÁNCHEZ, E., PLAZA PENEDÉS, J y MUÑIZ ESPADA, E. "*Contribuciones para el desarrollo de la titularidad compartida*". Pp. 7 ss. Igualmente el artículo denominado "*Revisión técnica a propósito de la Ley 35/2011, de 4 de octubre*" de CABALLERO LOZANO, J.M., DE LA CUESTA SANZ, J.M. MUÑIZ ESPADA, E. y SERRANO ARGÜELLO, N.

CAPÍTULO XIII

ACCIÓN ADMINISTRATIVA ANTE LOS RIESGOS NATURALES EXTRAORDINARIOS

1. INTRODUCCIÓN. LOS DIFERENTES TIPOS DE RIESGOS NATURALES ORDINARIOS O EXTRAORDINARIOS QUE CONFLUYEN EN LA VIDA DE LAS PLANTAS

Los antiguos catecismos agrarios, tan extendidos a finales del siglo XIX como forma de difusión popular de los conocimientos en materia agronómica, contemplaban la cuestión con asertos del siguiente tenor:

"No le basta al agricultor tener que luchar contra los elementos que le amenazan de continuo con la pérdida de las cosechas; tiene que habérselas además con un sin fin de plagas que ponen en peligro la vida de las plantas y que de la noche a la mañana pueden dejarle completamente arruinado. Esto sin contar con las enfermedades que aquejan a los vegetales como a todos los seres orgánicos"[204].

Entendiendo como enfermedad todo desarreglo o alteración que pueda sobrevenir en los órganos o funciones de las plantas, podemos agrupar el origen de tales incidencias a los efectos expositivos que aquí interesan (la acción administrativa que respecto a ellos se desarrolla) en dos grandes grupos:

a) Enfermedades provenientes de alteraciones atmosféricas extraordinarias (sequía, inundaciones, y temporales e incendios forestales).

b) Enfermedades provenientes de parásitos que afectan a las plantas.

La obligada respuesta administrativa a los problemas de los agricultores, sensible inicialmente bajo parámetros de atención paternalista a los más necesitados y revestida últimamente de exigencia constitucional propia de la redistribución de la riqueza en las sociedades avanzadas[205], ha ido construyendo unos mecanismos de respuesta basados en la previsión periódica y en la cada vez mayor necesidad de subvenir a contrariedades que han dejado de convertirse en una ruina individual para afectar grandemente al tejido social productivo del sector primario.

Aun tratándose de actuaciones dispersas y poco previsibles por naturaleza (de ahí que se trate de riesgos naturales extraordinarios), se puede decir que se han agrupado las formas de respuesta en torno a una serie de parámetros de acción administrativa más o menos clasificables.

Quizás no exista otro supuesto más claro de acción administrativa no predefinida o regular y, simultáneamente, indispensable que la actuación de la Administración ante situaciones extraordinarias provenientes de la acción del clima (de por sí imprevisible o difícilmente evitable), bien sea por exceso, defecto o singular incidencia de los fenómenos de la naturaleza.

La existencia de la Administración se encuentra ligada a la necesidad de ofrecer respuestas propias de sociedades avanzadas a problemas que en algunas ocasiones no solo no son nuevos sino que constituyen una

---

[204] GOMIS, C. "*Rudimentos de agricultura española*". 2ª Edición, Barcelona, 1908. Pp. 83.

[205] Así lo expresa literalmente la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley 24/1997, de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y temporales de viento acaecidos los días 5 y 6 de noviembre de 1997:

"La magnitud de estos hechos y sus efectos catastróficos exigen, desde el principio constitucional de solidaridad, una acción de los poderes públicos tendente a la adopción de medidas paliativas y reparadoras que sean adecuadas a la situación creada y contribuyan al restablecimiento gradual de la normalidad en las zonas siniestradas, estableciéndose, a su vez, los procedimientos que garanticen con la necesaria rapidez y flexibilidad la financiación de los gastos que se deriven de la reparación de los daños producidos y de la rehabilitación de los servicios públicos afectados."

constante histórica en la evolución de los pueblos. La modernización de la sociedad no ha podido evitar la acción de los meteoros naturales, aunque sí ha podido construir una respuesta desarrollada a los problemas que causa su aparición, mitigando sus efectos.

Trataremos de recopilar, agrupándolos en categorías abiertas y necesariamente no exhaustivas (debido a la diversidad de su producción y manifestación), los más comunes en torno a la acción -o ausencia- de las aguas pluviales y la temida incidencia de las heladas.

Con carácter general existe una norma de atención común a todas estas situaciones: el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión.

Fundado en el hecho de que la Constitución Española recoge, en su artículo 149.1.29, la seguridad pública como competencia exclusiva del Estado, se vincula a la misma la noción de protección civil, la cual ha sido objeto de regulación a través de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, que la identifica doctrinalmente como *protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente*, y que implica a todas las Administraciones públicas, con sus recursos materiales y humanos.

Contemplándola aquí desde la perspectiva jurídica agraria, se configura un sistema en el que las distintas Administraciones públicas tienen atribuidas competencias en materia de protección civil y se otorga a la Administración del Estado un papel concurrente y subsidiario respecto de estas. Así, la referida Ley 2/1985, de 21 de enero, diferencia, por un lado, las acciones preventivas y, por otro, las actuaciones a posteriori tendentes a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan. En este marco protector reside un sistema de ayudas paliativas de la situación de necesidad en la que se pueden encontrar aquellos colectivos que han sufrido las consecuencias de los hechos desencadenantes de la situación de emergencia.

2. ACCIÓN ADMINISTRATIVA ANTE LA SEQUÍA

La singular -e irregular- climatología española propicia periódicas ausencias de lluvias que, prolongadas en el tiempo, producen desde siempre muy nocivos efectos en los cultivos.

Ordinariamente manifestado el problema mediante una carencia de pluviosidad (que en ciertos momentos ha sido inferior a la propia del desierto: lluvias inferiores a 200 mm año[206]), la respuesta de la Administración suele ser diversa y ajustada al caso concreto. No es extraño que, por ejemplo y en el caso antes referido de 1995, se reduzca el caudal de los ríos -controlados por la Administración en su flujo- en varios metros cúbicos por segundo, se ordene el trasvase extraordinario de otros caudales, se prive a los agricultores de riegos ordinarios (autorizando solo riegos extraordinarios y de emergencia en ciertos casos), se disponga la caducidad de concesiones de agua o se dispongan medidas similares de ahorro de agua para destinarla prioritariamente a poblaciones.

Suele ser común unir a lo anterior una serie de moratorias o exenciones fiscales, laborales y de Seguridad Social que tienden a paliar los efectos económicos de las incidencias climáticas[207], bien que solo se logra en una muy pequeña y colateral parte, que suele necesitar de otras acciones administrativas de fomento o subvención directa que las complementen, lo que no siempre se produce (y en todo caso ayuda pero no sustituye a un cultivo normal). Se verá la aplicación a los casos concretos con ocasión de las posteriores medidas de intervención ante riesgos extraordinarios, resultando similares en su concepción aunque motivadas por distinto origen.

Las medidas así dictadas suelen caracterizarse por su origen excepcional (suelen aparecer mediante Reales Decretos Ley) y su duración temporal limitada a la persistencia del problema. En todo caso se trata de una

[206] Real Decreto Ley 6/1995, de 14 de julio, por el que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía.

[207] Así por ejemplo y en el mismo caso anterior de la sequía de 1995, la Orden de 27 de julio de 1995 por la que se desarrolla el Real Decreto Ley 4/1995, de 12 de mayo, en relación con la compensación de los beneficios fiscales en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica a los Ayuntamientos afectados por la sequía.

eventualidad relativamente previsible –según las zonas- que ha motivado la existencia de líneas de seguro específicas por daños por sequía.

3. ACCIÓN ADMINISTRATIVA ANTE INUNDACIONES, Y TEMPORALES E INCENDIOS FORESTALES

En –por desgracia– muy abundantes ocasiones, el abundante e imprevisible régimen de borrascas en capas medias y altas de la atmósfera dan origen a episodios en España de lluvias torrenciales y situaciones hidrológicas extremas (principalmente en gran parte del litoral mediterráneo y regiones limítrofes), llegando a causar víctimas mortales y daños y pérdidas de diversa naturaleza en infraestructuras, servicios públicos esenciales, viviendas, industria, y comercio. Pero muy especialmente en la agricultura.

La magnitud de los hechos y sus consecuencias perjudiciales exigen, desde el antes referido principio constitucional de solidaridad, una acción de los poderes públicos tendente a la adopción de medidas paliativas y reparadoras, adecuadas a la situación creada, estableciéndose, a su vez, los procedimientos que garanticen de manera rápida y flexible la financiación de los gastos que se deriven de la reparación de los daños producidos y de la rehabilitación de los servicios públicos afectados.

El objetivo de las normas singulares dictadas para tales casos extremos (aunque más frecuentes de lo que pudiera parecer) es aprobar un catálogo de medidas que -bajo la perspectiva de la Administración General del Estado y sin perjuicio de los actos complementarios de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales- afectan a varios Departamentos ministeriales y abarcan aspectos muy diferentes, pues en tanto que unas se dirigen a disminuir las cargas tributarias, otras, como la concesión de créditos privilegiados, intentan paliar el impacto en las economías de las empresas y particulares afectados.

Del modo indicado, gran parte de las normas excepcionales que se dictan ante tales situaciones[208] presentan una estructura similar en la que, en primer lugar, se fija el momento temporal a que se refieren las inundaciones y temporales así como el término geográfico exacto -municipios, comarcas, Comunidades Autónomas- destinatario de sus medidas (lo que también puede deslegalizarse remitiéndose a la acción de un complemento normativo posterior de inferior rango). Simultáneamente a la enumeración de las medidas se suele decretar también la subvención de las inversiones en reparación de tales daños que realicen las Corporaciones Locales u otros entes administrativos más directamente afectados por la acción climatológica.

Tras la identificación de los daños causados en infraestructuras públicas (cuya reparación corresponde a las Administraciones Públicas concernidas) se declara de emergencia su reparación (con los correspondientes efectos favorables de tramitación administrativa que ello comporta a la luz de la legislación de contratos del sector público).

Desde la perspectiva de los beneficios fiscales, la acción excepcional puede comportar (lo que se determinará en cada caso, dada la singularidad de la acción) la exención de las cuotas del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza rústica del año agrícola que afecten a fincas situadas en el territorio delimitado por la actuación. Igual exención se concede para los casos de viviendas o comercios situados en la zona afectada y en lo que respecta al Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana cuando se acredite que las personas en ellos residentes han tenido que ser realojados o desplazados a causa de las inundaciones o temporales.

Igualmente se suele conceder una reducción en el Impuesto sobre Actividades Económicas para el ejercicio de referencia a las industrias, establecimientos mercantiles y profesionales cuyos locales de negocios o bienes afectados a esa actividad hayan sido dañados como consecuencia directa de las lluvias e inundaciones, siempre que se acredite que hubieran tenido que ser objeto de realojamiento o se hayan producido daños que obliguen al cierre de la actividad. La indicada reducción será proporcional al tiempo transcurrido desde el día que se haya producido el cese de la actividad hasta el reinicio de la misma en condiciones de normalidad, ya sea en

[208] Puede verse al respecto, por ejemplo y entre otras muchas similares, el Real Decreto Ley 7/2001de 6 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias e inundaciones acaecidas durante los días 21 al 26 de octubre de 2000 en las provincias de Tarragona, Zaragoza, Teruel, Castellón, Valencia y Murcia.

La más reciente referencia la constituiría el Real Decreto-ley 25/2012, de 7 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas.

los mismos locales o en otros habilitados al efecto, sin perjuicio de considerar, cuando la gravedad de los daños producidos dé origen a ello, el supuesto de cese en el ejercicio de la misma que surtirá sus efectos desde la fecha que se indique.

Las exenciones y reducciones de cuotas en los tributos señalados en los apartados anteriores, comprenderán también la de los recargos legalmente autorizados sobre los mismos. Los contribuyentes que, teniendo derecho a los beneficios establecidos en los apartados anteriores, hubieren satisfecho los recibos correspondientes a dicho ejercicio fiscal, podrán pedir la devolución de las cantidades ingresadas.

Para las explotaciones y actividades agrarias realizadas en las zonas que determine la Orden a dictar en desarrollo de la norma excepcional, el Ministro de Hacienda, a la vista del informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, podrá autorizar, con carácter excepcional, la reducción de los índices de rendimiento neto.

En directa relación con los aspectos laborales de la actividad agraria, los expedientes de regulación de empleo que tengan su causa en los daños producidos por las lluvias e inundaciones suelen tener la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan de los artículos 47 y 51 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo. La autoridad laboral podrá exonerar al empresario del abono de las cuotas a la Seguridad Social en el primer supuesto mientras dure el período de suspensión, manteniéndose la condición de dicho período como efectivamente cotizado por el trabajador. En los casos en que se produzca extinción del contrato, las indemnizaciones de los trabajadores correrán a cargo del Fondo de Garantía Salarial, con los límites legalmente establecidos.

En los expedientes en que se resuelva favorablemente la suspensión de contratos o la reducción temporal de la jornada de trabajo, en base a circunstancias excepcionales, la autoridad laboral podrá autorizar que el tiempo en que se perciban las prestaciones por desempleo, reguladas en el título III del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, que traigan su causa inmediata en las lluvias e inundaciones, no se compute a efectos de consumir los períodos máximos de percepción establecidos. Igualmente podrá autorizar que perciban prestaciones por desempleo aquellos trabajadores incluidos en dichos expedientes que carezcan de los períodos de cotización necesarios para tener derecho a las mismas.

Para llevar a cabo las obras de reparación de los daños causados, las Corporaciones locales afectadas podrán solicitar subvenciones al Instituto Nacional de Empleo, pudiendo también -para la realización de las obras de reparación de los servicios públicos- las Administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro podrán solicitar del Servicio Público de Empleo Estatal la adscripción de trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo para trabajos de colaboración social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

En algunas ocasiones (caso del más arriba indicado Real Decreto Ley 24/1997, de 27 de diciembre) se ha llegado a conceder una moratoria para obligaciones de pago como créditos hipotecarios y pignoraticios, sus amortizaciones e intereses vencidos o que venzan en el período de afección del meteoro extraordinario, cuando los bienes gravados con hipoteca o constituidos en prenda hayan sufrido daños y estén situados en los términos municipales que determine la Orden ministerial a dictar en desarrollo del correspondiente Real Decreto-Ley.

De la forma indicada se vincula así a los créditos de todas clases vencidos o que venzan en el período antes indicado:

a) Contra personas residentes o entidades domiciliadas en los términos municipales afectados que en ellos posean fincas rústicas o urbanas, instalaciones o explotaciones industriales o comerciales, siempre que hayan sufrido daños en las mismas o que su capacidad de pago se vea disminuida como consecuencia de los siniestros producidos por los fenómenos meteorológicos de referencia.

b) Contra personas o entidades que, aunque residan o estén domiciliadas fuera de dichos términos municipales, posean en ellos fincas rústicas o urbanas, instalaciones o explotaciones industriales o comerciales y hayan sufrido daños de consideración en ellas.

La expresada moratoria no será aplicable cuando el deudor sea un establecimiento bancario o de crédito.

A partir de la fecha en que concluye el período de duración de la moratoria establecida, los créditos antes citados serán exigibles por los acreedores en los términos pactados. El protesto de letras de cambio y efectos de comercio impagados, que hubieran vencido durante el período de moratoria, podrá efectuarse en cualquiera de los ocho días hábiles siguientes al del término de la misma. En todo caso quedan a salvo los pactos y convenios que estipulen libremente las partes interesadas con posterioridad a la publicación del correspondiente Real Decreto-Ley, que no será de aplicación a los créditos nacidos y a los renovados después de la misma fecha.

Junto a las previsiones excepcionales anteriores se encuentra otro grupo de ayudas y auxilios ubicables dentro del género común de las subvenciones, en este caso por causa extraordinaria. Así, se suelen conceder ayudas por daños personales (en caso de fallecimiento, incapacidad absoluta permanente -cuando dicha incapacidad hubiera sido causada por los mismos hechos- o gastos de hospitalización de las personas afectadas serán abonados siempre y cuando no fueran cubiertos por ningún sistema público o privado de asistencia sanitaria).

Una mezcla de todos los supuestos posibles (que, desgraciadamente, suelen confluir en ocasiones de forma sucesiva o casi conjunta, pese a la aparente contradicción de algunos de tales meteoros entre sí) puede verse en la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas. Es allí donde se destaca -específicamente respecto a los incendios forestales- sus efectos devastadores en los ámbitos económico, medioambiental y social, el modo en que acentúan los procesos de desertificación y afectan al paisaje, al ciclo del agua, a la biodiversidad y al turismo.

Tal riesgo de incendios forestales es inherente a las condiciones climáticas de nuestro país y su prevención se convierte en una de las labores más importantes para la Administración.

El artículo 11 de la citada Ley 14/2012 contempla (bajo la denominación de actuaciones de restauración forestal y medioambiental en las Comunidades Autónomas afectadas) una facultad a favor del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para declarar zona de actuación especial para la restauración forestal y medioambiental de las zonas afectadas y para declarar la emergencia de las obras a ejecutar por dicho departamento, en las siguientes materias:

a) Restauración hidrológico forestal, control de la erosión y desertificación, así como trabajos complementarios, en los espacios forestales incendiados para mitigar los posibles efectos de posteriores lluvias.

b) Colaboración para la recuperación y regeneración ambiental de los efectos producidos por los incendios forestales en los espacios de la Red Natura 2000, en particular en los tipos de hábitats de interés comunitario y en los hábitats donde existan especies de interés comunitario, endemismos o especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.

c) Apoyo directo a la retirada y tratamiento de la biomasa forestal quemada, en su caso.

d) Colaboración en el tratamiento para control de plagas en las masas forestales.

e) Restauración de infraestructuras rurales de uso general, así como de caminos naturales y vías verdes.

Todo ello siempre que la superficie forestal afectada por el siniestro reúna alguna de las siguientes características:

a) Que sea superior a 5.000 hectáreas.

b) Que sea superior a 1.000 hectáreas, de las cuales más del 70 % sea de superficie forestal arbolada.

c) Que sea superior a 500 hectáreas que estén incluidas en lugares de la Red Natura 2000 y que afecten a municipios que aporten al menos el 50 % de su término municipal a dicha Red.

d) En el territorio insular, las superficies exigidas anteriormente serán las siguientes: En el supuesto del párrafo a), 2.500 hectáreas; en el supuesto del párrafo b), 500 hectáreas, y en el supuesto del párrafo c), 250 hectáreas.

La ejecución de tales actuaciones estará condicionada en todo caso a la financiación del 50% del coste de las mismas por la Comunidad Autónoma correspondiente.

4. ACCIÓN ADMINISTRATIVA ANTE LAS HELADAS

La singularidad que presenta la acción de las Administración Públicas frente a fenómenos como la sequía, a diferencia de las dos políticas extraordinarias de apoyo anteriores (vinculadas a la natural imprevisibilidad y carácter extraordinario de su ocurrencia), viene ligada al hecho de que periódicamente se producen heladas que, en mayor o menor medida, se han terminado convirtiendo en un origen de daño recurrente y susceptible de asegurar ordinariamente (sin perjuicio de la acción especial de los seguros en los casos antes descritos).

De acuerdo con lo indicado, resulta que la Administración viene apoyando decididamente la suscripción de seguros contra heladas en las diferentes producciones, mediante la subvención de una parte de su coste. Así, dentro del correspondiente Plan de Seguros Agrarios del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para cada ejercicio, se previsto destinar una serie de cantidades para subvencionar a los agricultores, ganaderos y acuicultores, en la suscripción de pólizas de seguro para la protección de sus producciones. El indicado Plan, últimamente elaborado por la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), atiende a criterios acordados con organizaciones profesionales agrarias, Comunidades Autónomas y entidades aseguradoras, ofreciendo entre sus líneas de apoyo a los productores la posibilidad de garantizar sus producciones contra el riesgo de helada.

Del modo indicado, las acciones públicas excepcionales cuando se producen fenómenos de especial carga dañina por efecto de las heladas suelen tener muy presente el hecho de haber sido suscriptor (o no) de los citados seguros, auxiliando en todo caso a los lesionados por la adversa climatología en diferentes formas[209].

Dentro de tales actuaciones[210], la acción pública se orienta a resolver la situación adversa ocasionada por las pérdidas sufridas en las explotaciones agrarias (en el caso de referencia especialmente en las orientadas a la producción de hortalizas y de frutales).

La magnitud de los daños producidos suele configurar en algunos casos (sobre todo aquéllos que motivan una intervención especial o adicional de la Administración) una situación asimilable a la de desastre natural, en los términos establecidos por las directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario, y aconsejan la actuación inmediata de los poderes públicos con la adopción de medidas paliativas tendentes al restablecimiento gradual de la normalidad económica en las zonas afectadas.

Habida cuenta de que estas contingencias de adversidad climática no tienen, en algunos casos, cobertura completa en el marco del seguro agrario combinado, se arbitran medidas paliativas adecuadas en consonancia con la naturaleza e incidencia de los daños ocasionados en las producciones de los territorios afectados y en las rentas de los agricultores.

Se suele prever un catálogo de medidas que afectan a varios departamentos ministeriales sobre diferentes aspectos de sus respectivas competencias, unas dirigidas a disminuir y/o adecuar las cargas tributarias a la capacidad contributiva de los agricultores afectados; otras, a la concesión de créditos preferentes para mantener la competitividad de las empresas agrarias, así como las destinadas a flexibilizar el cumplimiento de las obligaciones de pago a la Seguridad Social y otras medidas de orden laboral (algunas de las cuales ya han sido examinadas más arribas por ser comunes a los supuestos allí indicados).

Como debe tomarse un ámbito de aplicación singularizado (requisito previo de individualización de la zona objeto de las medidas que está vinculado al carácter excepcional de las mismas) se suele dibujar un mapa geográfico afectado, por ejemplo, por las heladas acaecidas en unas ciertas fechas de un cierto año (a veces varios meses) sobre las explotaciones agrarias ubicadas en los términos municipales y núcleos de población afectados de las Comunidades Autónomas que presenten un determinado nivel de pérdidas de producción bruta (así, por ejemplo, al menos un 20 % de la producción normal en zonas desfavorecidas, y un 30 % en las demás zonas), de conformidad con ciertos criterios (algunos de ellos establecidos regularmente por la Unión Europea).

---

[209] Puede verse como descriptivo en este sentido el caso del Real Decreto-Ley 1/2005, de 4 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños ocasionados en el sector agrario por las heladas acaecidas en el mes de enero de 2005, el cual ha servido de referencia para actuaciones posteriores de igual signo, como es el caso del Real Decreto-Ley 6/2005, de 8 de abril, por el que se establece la aplicación del Real Decreto-Ley 1/2005 a los daños ocasionados por las heladas acaecidas durante los meses de febrero y marzo de 2005.

[210] Que por su propia naturaleza extraordinaria, desde el punto de vista de la jerarquía normativa, necesitan ser convalidadas por el Congreso de los Diputados (en el caso de referencia del Real Decreto Ley 1/2005 fue Convalidado mediante Resolución del Congreso de los Diputados de 10 de marzo de 2005. (BOE nº 64, de 16 de marzo de 2005).

Una vez oídas las Comunidades Autónomas y las organizaciones representativas del sector, mediante orden del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se delimitarán los ámbitos territoriales afectados en orden a la aplicación de las medidas previstas.

Respecto a la indemnización de daños en producciones agrícolas suelen ser objeto de la misma los daños cuantitativos provocados por las heladas en las explotaciones agrícolas que tengan pólizas en vigor amparadas por el Plan de seguros agrarios combinados y hayan sufrido en sus producciones pérdidas no cubiertas por las líneas de seguros agrarios. Se aprecia aquí la conexión entre la línea de apoyo excepcional (la situación de anormalidad no recurrente) y la línea de apoyo común a los seguros agrarios (la situación de cierta normalidad habitual en el caso de los daños por heladas), incentivando una vez más la contratación de los beneficiosos seguros agrarios.

No obstante, para el caso de aquellas producciones que en la fecha de la ocurrencia de la helada tuviesen abierto el período de suscripción, pero todavía no se hubiese formalizado la correspondiente póliza de seguro, también puede establecerse que podrán percibir las anteriores indemnizaciones, siempre y cuando hubiesen estado asegurados contra el riesgo de helada en la campaña anterior.

En el orden de los beneficios fiscales, resulta común conceder la exención de las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondientes al ejercicio en curso que afecta a las explotaciones agrarias situadas en el ámbito geográfico de aplicación del Real Decreto-Ley y que acrediten haber sufrido daños en sus producciones en los términos regulados en el mismo. Las exenciones en los tributos señalados comprenden las de los recargos legalmente autorizados sobre ellos.

Los contribuyentes que tengan derecho a los beneficios establecidos en los párrafos anteriores y hubieran satisfecho los recibos correspondientes a dicho ejercicio fiscal podrán pedir la devolución de las cantidades ingresadas.

Por lo que respecta a la lógica disminución de ingresos en tributos locales que los anteriores extremos produzcan en los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales será compensada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con lo establecido en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Suelen disponerse igualmente reducciones fiscales especiales para las actividades agrarias, de modo que, para las explotaciones y actividades agrarias, realizadas en las zonas que determine la orden ministerial que se dicte, el ahora Ministerio de Economía y Competitividad, a la vista del informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, podrá autorizar, con carácter excepcional, la reducción de los índices de rendimiento neto a los que se refiere los sistemas de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En el orden de medidas laborales y de Seguridad Social, de modo similar a como ya se señalara más arriba, bien que por esta otra causa los expedientes de regulación de empleo que tengan su origen en los daños producidos por las heladas antes descritas tendrán la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan del Estatuto de los Trabajadores (artículos 47 y 51). La Tesorería General de la Seguridad Social podrá exonerar al empresario agrario del abono de las cuotas a la Seguridad Social en el primer supuesto mientras dure el periodo de suspensión, y se mantendrá la condición de dicho periodo como efectivamente cotizado por el trabajador. En los casos en que se produzca extinción del contrato, las indemnizaciones de los trabajadores correrán a cargo del Fondo de Garantía Salarial, con los límites legalmente establecidos.

En los expedientes en que se resuelva favorablemente la suspensión de contratos o la reducción temporal de la jornada de trabajo con base en circunstancias excepcionales, la autoridad laboral podrá autorizar que el tiempo en que se perciban las prestaciones por desempleo que traigan su causa inmediata en las heladas, no se compute a efectos de consumir los periodos máximos de percepción establecidos. Igualmente, podrá autorizar que reciban prestaciones por desempleo aquellos trabajadores incluidos en dichos expedientes que carezcan de los periodos de cotización necesarios para tener derecho a ellas.

Las empresas y los trabajadores por cuenta propia, incluidos en cualquier régimen de la Seguridad Social, podrán solicitar y obtener, previa justificación de los daños sufridos, una moratoria de un año sin interés en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social correspondiente a los meses que se determine (normalmente coetáneos a la helada catastrófica).

Los cotizantes a la Seguridad Social que tengan derecho a los beneficios antes establecidos y hubiesen satisfecho las cuotas correspondientes a las exenciones o a la moratoria de que se trate podrán pedir la devolución de las cantidades ingresadas incluidos, en su caso, los recargos y costas correspondientes. Si el que tuviera derecho a la devolución fuera deudor de la Seguridad Social por cuotas correspondientes a otros periodos, el crédito por la devolución será aplicado al pago de las deudas pendientes con aquella, en la forma que legalmente proceda.

No resulta extraño tampoco que se aprueben ciertas líneas preferentes de crédito, para lo que se instruye al Instituto de Crédito Oficial (ICO), en su condición de agencia financiera del Estado, para instrumentar una línea de préstamos por el importe que se determine y que podrá ser ampliada por el Ministerio de Economía y Competitividad en función de la evaluación de los daños y de la demanda consiguiente. Se suele utilizar la mediación de las entidades financieras con implantación en las Comunidades Autónomas afectadas y se suscribirán con ellas los oportunos convenios de colaboración.

Las citadas líneas de crédito tienen como finalidad asegurar la continuidad en la actividad productiva, en condiciones competitivas, de las explotaciones agrarias afectadas por las heladas y contribuirán a la financiación de los costes de producción de los cultivos que se inicien con posterioridad a las fechas de las heladas, siempre que las pérdidas ocasionadas por esta adversidad climática hayan superado un determinado margen (así, en el Real Decreto Ley 1/2005 que hemos tomado como referencia se marcó el 40 % de la producción normal de la explotación) y los solicitantes hayan justificado el aseguramiento de los nuevos cultivos que se vayan a implantar.

Al efecto anterior se disponen muy beneficiosas condiciones de los préstamos (detallándose un importe máximo, un plazo razonable -por ejemplo cinco años, incluido uno de carencia para el pago del principal- y unos intereses ventajosos, con un tipo de cesión del ICO a las entidades financieras colaboradoras y un margen máximo de intermediación para estas de manera que el tipo final máximo para el prestatario será altamente atractivo.

La instrumentación de la línea de préstamos a que se refiere este artículo se llevará a cabo por el ICO, en el ejercicio de las funciones a que se refiere la disposición adicional sexta dos a del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, y, en su virtud, el quebranto que para el ICO suponga el diferencial entre el coste de mercado de la obtención de los recursos y el tipo del 1,50 % será cubierto con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. A los efectos de acreditar la condición de beneficiario de esta línea de préstamos, así como el importe máximo del préstamo correspondiente, se requerirá la presentación de una certificación de reconocimiento de derechos, expedida por la Administración competente.

Simultáneamente a lo anterior, la Administración General del Estado podrá celebrar con las Comunidades Autónomas y con otras Administraciones Públicas los convenios de colaboración que exija la aplicación de tales normas extraordinarias, entendiéndose siempre lo establecido en disposiciones excepcionales sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas al amparo de lo establecido en sus Estatutos de Autonomía.

Sí resulta importante llamar la atención sobre un límite existente a tales apoyos económicos: el valor de las ayudas concedidas en lo que a daños materiales se refiere, no podrá superar en ningún caso la diferencia entre el valor del daño producido y el importe de otras ayudas o indemnizaciones declaradas compatibles o complementarias que, por los mismos conceptos, pudieran concederse por otros organismos públicos, nacionales o internaciones, o correspondieran en virtud de la existencia de pólizas de aseguramiento.

Igualmente debe tenerse en cuenta que en los términos municipales afectados por las heladas, con carácter preferente, podrá efectuarse el pago anticipado del importe total de las ayudas de minoración de anualidades de amortización del principal de los préstamos acogidos al Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, de aquellos expedientes en los que se disponga de la correspondiente certificación final de cumplimiento de compromisos y realización de inversiones.

Capítulo XIV

ENFERMEDADES DE LOS ANIMALES. SANIDAD ANIMAL

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: DE LAS EPIZOOTIAS A LA SANIDAD ANIMAL

La sanidad de los animales y los vegetales ha sido uno de los factores determinantes del bienestar y la salud de las colectividades humanas a través de los tiempos[211].

Como señalaran PANIAGUA ARELLANO y DÍAZ YUBERO[212] el objetivo fundamental de todas las actuaciones en el campo de la sanidad animal es el de conseguir la mayor rentabilidad de los recursos ganaderos, disminuyendo los costos de producción, mediante la erradicación o control de los procesos infecciosos o parasitarios que inciden de manera negativa sobre estos costes, bien por muertes, disminución de la producción, por acortar la vida de los animales o por pérdidas de mercados interior o exterior. Habría que unir a ello en la actualidad la cada vez más relevante cuestión del bienestar animal, buscándose por las instancias administrativas la mejor situación individual de lo que antes fueron puros semovientes.

En definitiva, la actividad de sanidad animal es una actividad económica y con esta mentalidad, señalan los autores anteriores, hay que enfrentarse a los problemas sanitarios.

La norma reguladora de las enfermedades animales fue tradicionalmente la Ley de Epizootías de 20 de diciembre de 1952, desarrollada mediante Reglamento de 4 de febrero de 1955. La sobrevenida alteración del régimen jurídico competencial aneja al Estado autonómico forzó -aunque muy retrasada en el tiempo desde la Constitución de 1978- a una reconsideración completa de un marco jurídico que se terminó antojando anacrónico.

Dentro de la evolución y necesaria adaptación al nuevo esquema jurídico constituye un significativo paso el Real Decreto 2459/1996, de 2 de diciembre que establece la lista de enfermedades de animales de declaración obligatoria y da la normativa para su modificación[213].

Por su parte el Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre, por el que se regulan los Programas Nacionales de Erradicación de enfermedades de los animales, el cual viene a modificar el viejo Reglamento de Epizootías actualizándolo a las nuevas exigencias de la organización territorial española (aparece así el Comité Nacional de Cooperación y Seguimiento de los Programas Nacionales de Erradicación de Enfermedades Animales, con la representación de las Comunidades Autónomas competentes para la ejecución de los mismos) y a las obligadas transposiciones de derecho de la Unión Europea (de acuerdo con las directrices establecidas en la Decisión 90/638/CEE, de 27 de noviembre, por la que se establecen los criterios comunitarios aplicables a las medidas de erradicación y vigilancia de determinadas enfermedades de los animales).

---

[211] PECHE ORTIZ, R. "*Régimen jurídico de la sanidad agraria*" en "*El derecho público de la agricultura: estado actual y perspectivas*". Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica. Madrid, 1999. Pp. 383 ss.

[212] PANIAGUA ARELLANO, F.J. y DÍAZ YUBERO, M.A. "*Sanidad animal y economía*" dentro del libro "*50º aniversario de la Asociación del Cuerpo Nacional Veterinario*". Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004. Pp. 451 ss. Parte de la historia resumida del Cuerpo puede verse también con ocasión de la publicación del Real Decreto 126/2013, de 22 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos Generales de la Organización Colegial Veterinaria Española, en su Preámbulo.

[213] Sobre dicho Real Decreto puede verse el Dictamen del Consejo de Estado 3612/1996, de 3 de enero de 1997.

[214] Señala así el dictamen:

"*D) La ejecución de los Programas Nacionales de Erradicación de las Enfermedades de los Animales.*

No cabe duda alguna de que la puesta en práctica de una acción del calibre de la aquí pretendida (el diseño, ejecución y evaluación de una política pública nacional de prevención, atención y erradicación de las enfermedades de los animales y su posible incidencia en las enfermedades de las personas) constituye un proyecto complejo y que requiere tanto de unas instrucciones precisas para aunar los mecanismos de lucha contra las enfermedades contenidas en el proyecto como de una atención constante a la evolución de las mismas.

Si, con anterioridad, eran cumplidas tales finalidades mediante una norma legal (la Ley de Epizootías de 20 de diciembre de 1952) y una reglamentaria de ejecución (el Reglamento aprobado por Decreto de 4 de febrero de 1955), la entrada en la materia tanto de la Unión Europea como de las Comunidades Autónomas ha venido a obligar a un sutil perfilamiento de las competencias que corresponden al Estado y a las Autonomías."

Así lo constató el Consejo de Estado en su dictamen 4166/1996, de 19 de diciembre de 1996, sobre el Real Decreto[214] 2611/1996 cuando se hallaba en fase de proyecto.

2. REGULACIÓN ACTUAL DE LA SANIDAD ANIMAL

A) Los fundamentos de la modificación legal

Sentado el encaje histórico de la nueva regulación de la sanidad animal por la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal sobre la antigua Ley y Reglamento de Epizootías de los años 50 del siglo pasado, los principales cambios sufridos en la materia vienen de la mano de la modificación de la estructura del Estado, con la implantación del Estado de las Autonomías, y la asunción por las Comunidades Autónomas de la competencia exclusiva en materia de ganadería, así como de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad animal, a lo que se une la incorporación de España como miembro de pleno derecho a la Unión Europea[215].

Junto a ello coadyuvan como motores del cambio legislativo la desaparición de las fronteras internas entre los Estados miembros para el comercio intracomunitario -que incrementa el riesgo de difusión de las enfermedades infecciosas de los animales y otras patologías- y la aplicación de nuevas tecnologías con el fin de disminuir los costes de producción y hacer las explotaciones viables desde el punto de vista económico, lo que ha dado lugar a la concentración de poblaciones de animales, con el consiguiente riesgo de incrementar la difusión de las enfermedades (y que ha originado lo que se denomina "*patología de las colectividades*") con el mayor peligro, tanto para la población animal doméstica y silvestre, como para la humana.

Finalmente, una nueva razón ha venido a enlazarse con las anteriores (haciendo necesaria una nueva legislación de sanidad animal) en la medida en que resulta necesario disponer de explotaciones ganaderas cuya actividad sea respetuosa con el medio ambiente y el entorno natural, en especial desde el punto de vista de la correcta gestión de los residuos (sin olvidar su vinculación con la ordenación territorial y urbanística, como ha sido puesto de manifiesto especialmente a través de las distancias mínimas entre explotaciones y zonas pobladas o la planificación urbanística de usos pecuarios)[216].

Tampoco -como se dijo al principio- cabe olvidar aquí la cada vez más relevante cuestión del bienestar animal, cuya mejora en explotaciones, sistema de transportes y mataderos no debe verse como una limitación a la producción sino como un nuevo reto para la producción animal en la Unión Europea[217]. Se ha dictado a tal fin la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio[218].

B) Prevención, lucha, control y erradicación de las enfermedades de los animales

Tomando como primer postulado la prevención de las enfermedades de los animales (Capítulo I del Título II de la Ley de Sanidad Animal), se establecen una serie de medidas para los particulares vinculados a las explotaciones animales sobre los que se proyectan una serie de obligaciones administrativas de salvaguarda, complementados con los planes de gestión de emergencias sanitarias. Destaca el exhaustivo y detallado elenco de medidas cautelares que pueden adoptarse respecto a los animales (artículo 8 de la Ley):

a. *"Prohibición cautelar del movimiento y transporte de animales y productos de origen animal o subproductos de explotación, en una zona o territorio determinados o en todo el territorio nacional, prohibición cautelar de la entrada o salida de aquéllos en explotaciones, o su inmovilización cautelar en lugares o instalaciones determinados.*

---

[215] Con carácter general sobre todo este Capítulo puede verse GONZALEZ RIOS, I. "*Sanidad animal y seguridad alimentaria en los productos de origen animal*". Editorial Comares, Granada, 2004.

[216] GONZALEZ RIOS, I. "*Sanidad animal. Su vinculación con la ordenación territorial, urbanística y medioambiental*". Revista de Administración Pública, Nº 166, Madrid, enero-abril 2005.

[217] Al respecto puede verse específicamente "*Bienestar animal*". Editorial Agrícola Española, ANCOPORC y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 2003.

[218] En desarrollo de la misma, a su vez, se ha dictado el Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia.

b. Sacrificio obligatorio de animales.

c. Incautación y, en su caso, destrucción obligatoria de productos de origen animal, productos zoosanitarios y productos para la alimentación animal, en una zona o territorio determinados o en todo el territorio nacional.

d. Incautación y, en su caso, sacrificio de aquellos animales que no cumplan con la normativa sanitaria o de identificación vigente.

e. Suspensión cautelar de la celebración de cualesquiera certámenes o concentraciones de ganado, en una zona o territorio determinados, o en todo el territorio nacional.

f. Suspensión cautelar de las actividades cinegéticas o pesqueras.

g. Realización de un programa obligatorio de vacunaciones.

h. Prohibición o limitaciones de la importación o entrada en España, o de salida o exportación del territorio nacional, de animales, productos de origen animal, productos zoosanitarios y productos para la alimentación animal, o el cambio o restricciones de su uso o destino, con o sin transformación.

i. La suspensión de las autorizaciones, la prohibición transitoria o el cierre temporal de los establecimientos de elaboración, fabricación, producción, distribución, dispensación o comercialización de productos zoosanitarios y productos para la alimentación animal, así como el cierre o suspensión temporal de mataderos o centros en que se realice el sacrificio de los animales, centros de limpieza y desinfección y demás establecimientos relacionados con la sanidad animal.

j. En general, todas aquellas medidas, incluidas la desinfección o desinsectación, precisas para prevenir la introducción en el territorio nacional de enfermedades de los animales de declaración obligatoria, en especial de aquéllas de alta difusión, o la extensión de tales enfermedades en caso de existencia de casos sospechosos o confirmados, así como en situaciones de grave riesgo sanitario."

Continúa la norma legal con la regulación de los intercambios con terceros países, los cuales comprenden inspecciones en frontera -que en ocasiones suscitan conflictos de relevante trascendencia económica en cuanto al funcionamiento de los PIF: puntos de inspección fronteriza[219]- y mecanismos específicos de importación y exportación.

Dentro ya de las medidas efectivas de lucha, control y erradicación de las enfermedades de los animales destacan en el artículo 16 de la Ley las obligaciones que recaen -sobre los titulares de explotaciones ganaderas y los propietarios o responsables de tales animales- de mantener a los animales en buen estado sanitario, aplicar las medidas que se dicten sobre control y erradicación de enfermedades y, en definitiva, colaborar y consentir en la aplicación de cualesquiera medida de esta índole que sea exigida por la legislación en vigor o requerida por las autoridades competentes en la materia.

Dado el carácter preventivo que toda la ley rezuma, se vuelven a contemplar en este apartado medidas sinónimas a las cautelares que antes se examinaron y que ahora se denominan "*actuaciones inmediatas en caso de sospecha*" (artículo 17), las cuales tienen lugar una vez que se suscita una intervención de urgencia de la Administración ante un presumible foco de infección. Si se comprobase la existencia de una enfermedad, ésta será declarada obligatoriamente por la Comunidad Autónoma y comunicada al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para su eventual comunicación a la Unión Europea (siempre de acuerdo con el protocolo de actuación según el tipo de enfermedad y las previsiones sobre su publicidad y difusión).

Se extiende luego la norma legal sobre los tratamientos y vacunaciones que proceden en los casos de enfermedades, pudiendo acordar igualmente el sacrificio obligatorio (tanto en fase de sospecha como una vez confirmado el foco) de los animales afectados. El sacrificio de animales afectados puede conllevar una indemnización (artículo 21 de la Ley) en los términos previstos bien con carácter general (Real Decreto 389/2011, de 18 de marzo, por el que se establecen los baremos de indemnización de animales en el marco de

[219] Respecto al funcionamiento práctico de tales controles en frontera pueden verse los expedientes de reclamación de responsabilidad patrimonial correspondientes a los Dictámenes del Consejo de Estado 61/2006, de 2 de marzo de 2006 (rechazo por sanidad animal de una partida de peces "*Gold Fish*" en el aeropuerto de Barcelona) o 3275/2003, de 6 de noviembre de 2003 (inmovilización por sanidad exterior de una partida de gamba de cola pelada procedente de Tailandia).

los programas nacionales de lucha, control o erradicación de la tuberculosis bovina, brucelosis bovina, brucelosis ovina y caprina, lengua azul y encefalopatías espongiformes transmisibles) o específico según los tipos de animales objeto de la intervención (así, como mero ejemplo, el Real Decreto 1260/2005, de 21 de octubre, por el que se establece la normativa básica de las ayudas estatales al sacrifico en matadero de gallinas ponedoras afectadas o sospechosas de salmonelosis de importancia para la salud pública). Interesa destacar en todo caso que para tener derecho a la indemnización, deberá haberse cumplido por el propietario de los animales o medios de producción la normativa de sanidad animal aplicable en cada caso[220].

Conviene destacar (artículo 25.1 de la Ley) que se someterán a programas nacionales de prevención, control, lucha y erradicación de enfermedades de los animales aquéllas que se determinen por la Administración General del Estado, consultadas con carácter previo las Comunidades Autónomas y consultado el Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria, en función de sus repercusiones económicas, sanitarias y sociales. Tales prevenciones fueron objeto de tratamiento reglamentario mediante el Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre, por el que se regulan los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales, objeto de numerosas modificaciones y adaptaciones posteriores. La última edición de los mismos puede verse en la resolución de 20 de diciembre de 2012, de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, por la que se publican los programas nacionales de erradicación, control y vigilancia de las enfermedades de los animales para el año 2013.

En todo caso, en situaciones excepcionales en las que exista grave peligro de extensión en el territorio nacional de epizootias o zoonosis de alta transmisibilidad y difusión, la declaración de la enfermedad por la autoridad competente facultará a la Administración General del Estado para ejercer, en su caso, y de forma motivada, las funciones necesarias para la adopción de medidas urgentes tendentes a impedir de manera eficaz su transmisión y propagación al resto del territorio nacional, así como a velar por la adecuada ejecución, coordinación y seguimiento de aquéllas hasta el restablecimiento de la normalidad sanitaria en todo el territorio nacional, incluyendo la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

C) El Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria

Mención especial previa merece la creación el Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria, como órgano de coordinación, en materia de sanidad animal, entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas.

Entre sus funciones se encuentran las de coordinar las actuaciones entre las distintas Administraciones en materia de sanidad animal; estudiar las medidas para la prevención, control, lucha y erradicación de las enfermedades objeto de los programas nacionales; seguir la evolución de la situación epidemiológica de las enfermedades de los animales, a nivel nacional, europeo e internacional; proponer las medidas pertinentes y el procedimiento a seguir en la inspección sanitaria requerida para la exportación y previa a ésta.

3. ORGANIZACIÓN SANITARIA SECTORIAL

A) Ordenación de explotaciones

La Ley 8/2003 acomete una síntesis ordenadora de la organización sanitaria sectorial comenzando por las normas aplicables a las explotaciones de animales.

Se definen sus condiciones sanitarias básicas (donde se hace frente -bien que de forma genérica por deferirse su concreción a las autoridades competentes autonómicas- a la vieja cuestión de las distancia de las explotaciones a las poblaciones); se recuerda la obligatoriedad de la eliminación de residuos (atendiendo igualmente a las normas de salud pública y medio ambiente (lo que da entrada directamente a las competencias más ejecutivas de la Administración Local en materia de agricultura y ganadería) y se establece la obligatoriedad del registro de toda explotación así como de la llevanza de sus libros. Complemento de todo lo indicado es la ins-

[220] Puede verse un tratamiento específico sobre tales indemnizaciones en SANCHEZ DÍEZ, J.M. "*La indemnización en material de sanidad animal en el ordenamiento jurídico de Castilla y León*". Junta de Castilla y León, Consejería de Agricultura y Ganadería, Valladolid, 1999.

tauración de un sistema nacional de identificación animal, en el que de nuevo convergen los registros autonómicos con la obligación estatal de la centralización de sus contenidos y eventual traslado a la Unión Europea.

Complemento de lo anterior son los criterios de calificación sanitaria de las explotaciones, así como las condiciones para adquirir o perder aquella calificación.

La información general se contiene en el Registro de Explotaciones Ganaderas, atendido mediante el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas. Sus modificaciones derivan de ordenaciones sectoriales donde, entre otros extremos, se establecen normas por sectores[221].

Puede verse un ejemplo de su aplicación concreta en el Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino[222].

B) Agrupaciones de Defensa Sanitaria

De amplia tradición histórica en nuestro país, se viene a exigir por la Ley para el inicio de su actividad (artículo 40) que las agrupaciones de defensa sanitaria ganadera se encuentren previamente reconocidas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en que radiquen, a cuyo efecto deberán tener personalidad jurídica y estatutos propios, un programa sanitario común autorizado oficialmente, cumplir las condiciones que establezca la normativa vigente, así como estar bajo la dirección técnica de, al menos, un veterinario, que desarrolle dicho programa sanitario[223].

---

[221] El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de enjuiciar esta norma reglamentaria en su Sentencia de 19 de octubre de 2011, descartando una vez más que la aducida infracción del Derecho comunitario pueda servir del parámetro para la regulación de esta controversia. Señala que, en referencia al marcaje de animales, ninguna duda cabe sobre el carácter materialmente básico del sistema de marcaje a través del martillo tatuador, pues aunque reconociendo efectos extraterritoriales a las normas autonómicas, ello en absoluto enerva que el Estado, competente para dictar normas básicas en materia de sanidad, pueda ejercer tal competencia en garantía de la sanidad animal y de la propia salud humana imponiendo el sistema de marcaje de los datos de identificación de los animales en los movimientos intercomunitarios, máxime cuando ese sistema de marcaje no es cerrado, sino abierto a tres posibilidades «indistintamente», una de las cuales, es el martillo tatuador que se objeta, de manera que las Comunidades Autónomas tienen abiertas las posibilidades de opción por cualquiera de los sistemas previstos en la norma estatal, sistemas entre los que no se incluye hoy el martillo tatuador, tras la modificación operada por el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, que, sólo contempla como sistemas de marcaje de la especie porcina el «*crotal auricular o un tatuaje*». Procede desestimar la impugnación del art. 6.5 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo.

[222] Al respecto puede verse el muy relevante y extenso Dictamen 2409/2010, de 13 de enero de 2011, donde se acometen, entre otros muchos, cuatro grandes problemas que se enuncian del siguiente modo:

"Desde esta perspectiva general, con independencia de las observaciones concretas al detalle del articulado que se contienen en el apartado V, el proyecto debe ser objeto de cuatro consideraciones generales:

1. La delimitación del ámbito del proyecto (clasificación de los animales y de las propias explotaciones).
2. El problema del control (o más bien de la ruptura) de la trazabilidad alimentaria.
3. El problema de lo que el proyecto deja de regular: la responsabilidad de los propietarios o titulares de las explotaciones por abandono y la falta de normas precisas sobre recogida y/o acogida.
4. Los problemas derivados de la liberalización del régimen de autorizaciones, en especial de los mataderos, y de su relación con el resto de las licencias, como las urbanísticas, y con los procedimientos de evaluación o informe de impacto ambiental o control de actividades clasificadas."

[223] La cuestión relativa a la personalidad jurídica de las agrupaciones de defensa sanitaria ya fue recogida por el Consejo de Estado con anterioridad a la nueva Ley, lo que puede examinarse en el Dictamen 2304/1996, de 27 de junio de 1996 con ocasión del examen del que posteriormente sería el Real Decreto 1880/1996, de 2 de agosto, por el que se regulan las Agrupaciones de Defensa Sanitaria. Se dijo allí lo siguiente:

"La regulación anterior (parcial e incompleta al estar agrupada en al menos cuatro instrumentos normativos de distinto rango) y sobre la que ahora acertadamente se actúa -derogando todo lo que se refiere a la figura en cuestión para reconstituir unitariamente sus perfiles- ofrecía la denominación "Agrupación de Defensa Sanitaria" como una titulación sectorialmente limitada al ámbito del porcino y singularmente surgida en el seno de la acentuada e intensa lucha contra la peste porcina africana, que tan eficaces resultados ha producido.

La Agrupación de Defensa Sanitaria era un mero título administrativo (como puede ser ahora, por ejemplo, el de "Explotación Agraria Prioritaria", a la luz de la nueva Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, de 4 de julio de 1995) el cual daba derecho a disfrutar de una serie de ventajas y permitía atribuir una especial garantía a los animales cobijados bajo tan singular elemento de protección del porcino.

Se quiere dar ahora un paso más. Se trata, por una parte, de aumentar el número de especies ganaderas que puedan ampararse por el distintivo de Agrupación de Defensa Sanitaria (que ya pasa a ser ganadera en general y no porcina en particular) pero también se quiere diseñar un auténtico estatuto propio y separado de tal figura (lo que se acomete con la redacción del futuro Real Decreto). En el seno de tan expansiva y recomendable acción de protección y defensa de la cabaña ganadera nacional parece oportuno convenir con la opinión de la Secretaría General Técnica (cuyo criterio inicial resultó decisivo en esta evolución) y algunas Comunidades Autónomas en que debe pasarse de la mera denominación a la constitución de una entidad. Debe darse el paso que separa la realidad nominal de la realidad jurídica, dotando de personalidad a dichas Agrupaciones de Defensa Sanitaria.

No se ocultan al Consejo de Estado las dificultades que puede acarrear la medida (que pasará muy posiblemente por una adaptación de Estatutos anteriores a las disposiciones de la Ley de Asociaciones, de 24 de diciembre de 1964) en un ámbito tan susceptible a las complejidades administrativas como es el ganadero en particular y el agrícola en general. De ahí la oportunidad de la disposición transitoria y los seis meses de plazo. Pero tampoco puede olvidarse que la futura operatividad de las Agrupaciones debe conducir a alcanzar una dimensión y un papel que excede de los tasados y reducidos límites que permite la mera ostentación de una denominación o un nombre, como hasta ahora venía ocurriendo."

Al igual que en otras especialidades de acción sectorial ya examinadas, la Administración General del Estado creará -a los solos efectos informativos dado que la competencia efectiva sobre la inscripción y condiciones recae en las Comunidades Autónomas-, un Registro Nacional de Agrupaciones de Defensa Sanitaria, que se nutrirá de la información que aporten tales Comunidades Autónomas.

Como mecanismo de fomento de la concentración de agrupaciones (evitando la tradicional dispersión y desorganización, tan nocivas para el control y seguimiento de enfermedades) se preveía (artículo 42) que en el supuesto de que una agrupación de defensa sanitaria ganadera comprenda al menos el 60 % de las explotaciones ubicadas dentro del área geográfica delimitada por las explotaciones integrantes de dicha agrupación, o del área geográfica previamente determinada al efecto por el órgano competente de la Comunidad, todas las explotaciones de ganado de la misma especie o especies a que se refiera la agrupación (con independencia del censo que posean) verifiquen el mismo programa sanitario autorizado oficialmente para la agrupación de defensa sanitaria ganadera, en todos aquellos aspectos relativos a los programas nacionales o autonómicos de prevención, control, lucha y erradicación de enfermedades de los animales.

Esta norma -obligatoria para todo el sistema español como disposición básica interterritorial fijada por la Ley- viene a representar un laudable instrumento de extensión de normas sectoriales. Finalmente, cabe decir que las Administraciones Públicas, para fomentar la constitución de agrupaciones de defensa sanitaria ganadera, podrán habilitar líneas de ayuda encaminadas a subvencionar los programas sanitarios (lo que constituya una tradicional línea de fomento económico de explotaciones ganaderas eficientes).

C) Ordenación sanitaria del mercado de animales

En primer lugar atiende la Ley al comercio, transporte y movimiento pecuario a nivel nacional, regulando el comercio de animales (piénsese siempre que desde una perspectiva de intervención en el ámbito de la sanidad animal, porque otros caracteres de tal negociación se encuentran en el puro ordenamiento jurídico privado); señalando los requisitos de los medios de transporte y las condiciones de utilización y señalización de éstos; estableciendo un registro de actividad en la materia y dictando normas sobre limpieza y desinfección de los medios de transporte así como sobre los certificados oficiales de movimiento con especial detalle del traslado de animales entre Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las normas especiales para el caso de la tradicional transhumancia.

Se regulan luego los certámenes de ganado y las concentraciones de animales, fijando requisitos y normas de funcionamiento para unos y otras, siempre desde la perspectiva de la óptima atención a la sanidad animal.

Finalmente se establecen disposiciones sobre mataderos, salas de tratamiento y obradores de caza, atribuyéndose a la Administración General del Estado la responsabilidad de elaborar mapas epizootiológicos (artículo 59) a partir de la información disponible derivada de las redes de vigilancia epidemiológica y del Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria, incluidos los resúmenes de las incidencias de patología infecciosa encontradas en los mataderos o la suministrada por entes nacionales o internacionales.

Mención adicional requieren los subproductos animales, regulados mediante el Real Decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, por el que se establecen las normas aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano.

4. PRODUCTOS ZOOSANITARIOS Y PARA LA ALIMENTACIÓN ANIMAL

Dentro de este apartado la Ley 8/2003 se dedica a los medicamentos veterinarios[224], para cuya autorización y registro así como para su autorización como producto en fase de investigación clínica fuera del ámbito de experimentación o laboratorial, tendrá carácter vinculante el informe que, por razones de sanidad animal, emita el representante del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en el Comité de Evaluación de Medicamentos de Uso Veterinario (artículo 60). Se regulan luego las limitaciones de tenencia de tales medica-

[224] Al respecto puede verse VIDAL CASERO, M.C. "*El desarrollo evolutivo de la legislación sobre medicamentos veterinarios. Su problemática*." La Ley, Nº 4842. 19 de julio de 1999.

mentos, su régimen de dispensación y distribución, la posibilidad de su contrastación previa y la imprescindible conexión informativa entre la representación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la Agencia Española del Medicamento y el Comité Nacional de Alerta Sanitaria Veterinaria.

Similares prevenciones se realizan sobre otros productos zoosanitarios, estando todos sometidos a autorización previa, con disposiciones especiales sobre reactivos biológicos de destino y cualificadas normas especiales en materia de autorizaciones (validez, cancelaciones, autorizaciones excepcionales, etc…).

La norma general fijada por el artículo 70 es bien clara: nadie podrá poseer o tener bajo su control reactivos de diagnóstico de enfermedades de los animales objeto de programas nacionales de prevención, control, lucha y erradicación de enfermedades de los animales, o sustancias que puedan emplearse como tales, a menos que tenga una autorización expresa expedida por los órganos competentes de las comunidades autónomas, esté amparado en la normativa aplicable o se trate de laboratorios nacionales de referencia o de laboratorios oficiales de las Comunidades Autónomas o de la Administración General del Estado.

Finalmente cabe señalar que los productos para la alimentación animal necesitan igualmente de una autorización administrativa previa (otorgada según corresponda según su ámbito de influencia territorial). Esta autorización previa se hace extensiva a los establecimientos o intermediarios que se dediquen a la elaboración, fabricación, importación, exportación, distribución, transporte o comercialización de los productos para la alimentación animal.

La norma general, según lo expuesto, no es sino la continua capacidad de revisar, limitar o extinguir la autorización o permiso dado puesto que se señala luego (artículo 74, denominándola "*cláusula de salvaguardia*") que las autorizaciones administrativas antes establecidas podrán ser revocadas, suspendidas o modificadas, cuando así sea necesario para la debida protección de la salud pública, la sanidad animal o el interés público.

Singularmente, cuando se trate de situaciones de grave riesgo sanitario, o siempre que se haga aconsejable por razones derivadas de la protección de la salud pública, la sanidad animal o el interés público, la necesidad de autorización administrativa previa podrá hacerse extensiva tanto para la puesta en el mercado de los productos para la alimentación animal en los que la normativa aplicable únicamente exija su previa comunicación a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma, como para el ejercicio de la actividad de fabricación, elaboración, importación, exportación, distribución, transporte o comercialización de los mencionados productos, en los que la normativa aplicable únicamente exija su inscripción previa en los correspondientes registros.

Esta última cláusula no deja de ser sino una prevención abierta de enormes consecuencias prácticas en casos que legitimen la intervención administrativa.

5. INFRACCIONES Y SANCIONES

De acuerdo con el artículo 75, corresponde a las distintas Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la realización de las inspecciones y controles necesarios para asegurar el cumplimiento de lo previsto en esta Ley y en las disposiciones de las Comunidades Autónomas aplicables en la materia.

En particular, corresponderá a la Administración General del Estado la realización de las inspecciones y controles en materia de importación y exportación de animales, productos de origen animal, productos zoosanitarios y productos para la alimentación animal así como los precisos para la autorización de entidades elaboradoras de productos zoosanitarios.

Por dichas autoridades competentes se verificarán los controles precisos para garantizar el cumplimiento de las prevenciones de la ley, llamando la atención la norma legal (artículo 76.2. a que estos se extenderán a la fabricación, elaboración, comercialización y utilización de los productos para la alimentación animal y productos zoosanitarios, prestando especial atención al cumplimiento de las buenas prácticas de fabricación y al control de los niveles de residuos y de sustancias prohibidas, presentes en los animales y productos de origen animal, y en los alimentos preparados con ellos.

En razonable atribución de potestades proporcional a tales finalidades, la Ley establece un conjunto de medidas cautelares las cuales -además de cualquiera de las relacionadas en el apartado 1 del artículo 8- pueden ser

la incautación de documentos sanitarios presuntamente falsos o incorrectos, o de cuantos documentos se consideren precisos para evitar la difusión de la enfermedad o identificar su procedencia así como las precisas para evitar la difusión de la enfermedad o identificar su procedencia, incluyendo la suspensión temporal de las actividades, instalaciones, locales o medios de transporte que no cuenten con las autorizaciones o registros preceptivos.

Las infracciones en materia de sanidad animal se clasifican en leves, graves y muy graves -en la forma que se expresa en los artículos 83 a 85-, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud pública, la sanidad animal o el medio ambiente, grado de intencionalidad, gravedad del posible daño y dificultades para la vigilancia y control.

Las citadas infracciones en materia de sanidad animal serán objeto de las sanciones administrativas correspondientes, previa instrucción del oportuno expediente. Iniciado un procedimiento sancionador, si los hechos pudieran ser presuntamente constitutivos de delito o falta, se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, con remisión de lo actuado, a fin de que éste ejerza, en su caso, la acción penal correspondiente. La instrucción de causa penal ante los Tribunales de Justicia suspenderá la tramitación del expediente administrativo sancionador que hubiera sido incoado por los mismos hechos y, en su caso, la eficacia de los actos administrativos de imposición de sanción.

CAPÍITULO XV

LAS ENFERMEDADES DE LAS PLANTAS. SANIDAD VEGETAL

1. LA TRADICIONAL LUCHA CONTRA LAS PLAGAS DEL CAMPO

Como señala RUBIO GONZÁLEZ[225] la legislación protectora de los productos agrícolas en España se organiza desde muy antiguo principalmente en la lucha contra la langosta y la filoxera (mucho más recientemente).

Del mismo modo MARTINEZ ALCUBILLA[226] señala que de antiguo para la extinción de las plagas de la langosta se dictaron multitud de disposiciones por Felipe II, Felipe V y Carlos IV, recogidas en la leyes 5ª a 9ª (título 31, libro 7º) de la Novísima Recopilación, siendo ampliadas en las instrucciones de 3 de agosto de 1841 y 27 de marzo de 1876, llegando a imponerse prestaciones personales y empleo de efectivos militares en la lucha contra las mismas, recogidas en la Ley de 10 de enero de 1879.

En un estadío mucho más cercano y mediante Ley de 18 de junio de 1885 se declara calamidad pública la plaga que invade los viñedos de algunas provincias de España conocida con el nombre de "*philoxera vastratis*" y que previamente ya había sido objeto de un convenio internacional de lucha contra la filoxera, celebrado en Berna y suscrito por España el 3 de noviembre de 1881.

Será la Ley de 21 de mayo de 1908 quien organice con carácter general la lucha contra las plagas del campo, asumiendo el entonces Ministerio de Fomento a través de su Dirección de Agricultura las funciones administrativas y protectoras. Mediante Real Decreto de 16 de diciembre de 1910 se otorgan facultades a los gobernadores civiles para adoptar las disposiciones contenidas en la ley anterior.

Dentro de la citada disposición legal puede resaltarse cual es la preocupación por las plagas del momento cuando, tras una serie de disposiciones de carácter general contenidas en su Capítulo I ("*encaminadas a la vigilancia de los campos, al tratamiento de los focos que pudieran determinar el origen de una plaga y a prevención y extinción de la misma, con excepción de la filoxera y la langosta*"), se dedican los restantes Capítulos II y III efectivamente a las medidas de defensa contra la filoxera y la langosta, las auténticas plagas del momento.

La norma crea en todos los términos municipales una "*Junta local de defensa contra las plagas del campo*", nombrada por el Consejo Provincial de Agricultura y Ganadería, encargada de detectar "*síntomas sospechosos en los cultivos del término municipal*" y trasladarlos al Jefe Provincial de Fomento (luego Gobernadores).

Respecto a la filoxera se divide todo el reino en "*provincias filoxeradas y no filoxeradas*" (siendo éstas últimas solo 3 según MARTINEZ ALCUBILLA[227]) dictando muy estrictas normas sobre circulación de productos de la vid entre unas y otras así como respecto al exterior.

La lucha contra la langosta (que, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley "*debe considerarse calamidad pública*") incluye una serie de visitas periódicas a las plantaciones con la idea de detectar y combatir la plaga, auxiliado de forma extraordinaria por todos los servicios administrativos antes referidos, quienes pueden someter a muy estrictas limitaciones a las fincas contaminadas.

La lucha contra las plagas de langosta ofrecen un frente internacional (con el Convenio de Roma de 31 de octubre de 1920 por el que se organiza la lucha contra la misma) y una serie de órdenes y disposiciones dirigidas

---

[225] RUBIO GONZÁLEZ, J. Op. Cit. Tomo II, Pp. 885.
[226] MARTINEZ ALCUBILLA, M. "*Diccionario de la Administración Española*". 6ª edición, Madrid, 1925. tomo XII, Pp. 130 ss.
[227] Op. Cit. Tomo XII, Pp. 131.

internamente a su control y erradicación (así las órdenes de 22 de junio de 1933, 7 de julio de 1941 y 11 de julio de 1942, entre otras).

También tuvieron lugar otros episodios singularizados de lucha contra determinadas plagas, combatidas mediante instrumentos "*ad hoc*" propios de la situación y el problema: es el caso -simplemente ejemplificativo- de la Orden de 31 de mayo de 1924 por la que se dictan disposiciones para combatir la plaga de la mosca mediterránea en Almería; la Orden de 11 de mayo de 1944 de lucha contra el escarabajo de la patata; la Orden de 18 de diciembre de 1944 de lucha contra el "*arañuelo*" del olivo o las normas para combatir las plagas del algodón contenidas en la Orden de 12 de febrero de 1953. Las normas sectoriales llegan incluso a alcanzar rango legal en alguna ocasión, caso de la Ley de defensa de los montes contra plagas forestales de 20 de diciembre de 1952

Todo lo anterior, en suma, no es sino un ejemplo de cómo la consideración de la lucha contra las plagas del campo (especialmente las relativas a la filoxera o la langosta junto a aquéllas otras objeto de una atención expresa por su dimensión o intensidad) constituyó una preocupación aislada y no sistemática o encajada en una política general de protección de las especies vegetales. También puede ser, como decía el autor del proyecto de la Ley de 1908, que si se tratara de recoger toda la variedad de plagas y habida cuenta de su extensión y novedad continua "*sería ley vieja desde el mismo día de su promulgación si se presentara una enfermedad nueva o acertara la ciencia a descubrir la para otras remedios hoy desconocidos*"[228]. Sin embargo, hoy en día sigue vigente la lucha y la preocupación por la responsabilidad -incluso patrimonial- que a la Administración compete al respecto[229].

2. FUNDAMENTOS DE LA LEY DE SANIDAD VEGETAL

Como señalara el Consejo de Estado con ocasión del anteproyecto de Ley de Sanidad Vegetal[230] la existencia de un marco legal apropiado para proteger a los vegetales y sus productos contra los daños producidos por las plagas fue siempre uno de los fines básicos de la política nacional de Sanidad Vegetal, resultando que la regulación jurídica vigente (contenida históricamente en textos como los ya examinados de la Ley de Plagas del Campo de 21 de mayo de 1908 y la Ley de defensa de los montes contra plagas forestales de 20 de diciembre de 1952). ha debido adaptarse con posterioridad a los postulados de la normativa comunitaria del sector[231].

Los numerosos cambios jurídicos internos consecuencia de la evolución del Estado autonómico y la pertenencia a la Unión Europea han terminado aconsejando la adopción de una nueva norma que, constituyendo un marco uniforme, tanto recoja los principios básicos de la actuación de las distintas Administraciones Públicas como atienda a las disposiciones fundamentales de la Unión.

De otro lado se ha producido una evolución de criterios en la sociedad respecto a la seguridad de los alimentos, la salud laboral y el medio ambiente, lo que trasciende el tradicional ámbito de la sanidad vegetal hacia nuevas responsabilidades de los poderes públicos, condicionadas por exigencias comunitarias e internacionales de garantía.

En la línea indicada, la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal atiende a los criterios aplicables en sanidad vegetal y prevención y lucha contra plagas en el Estado y las Comunidades Autónomas, mediante la fijación de criterios básicos de control y erradicación, regulándose la posibilidad de que la Administración competente califique su lucha obligatoria como de "*utilidad pública*" o a la plaga como de "*emergencia sani-*

[228] MARTINEZ ALCUBILLA Op. Cit. Pp. 132.

[229] Al respecto puede verse el Dictamen del Consejo de Estado 6493/1997, de 5 de marzo de 1998, relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños producidos por plaga de langosta.

[230] Dictamen del Consejo de Estado 2362/2001, de 20 de septiembre de 2001.

[231] Los últimos tiempos de aplicación de la legislación de 1908 evidenciaban muy a las claras el difícil acoplamiento entre una legislación de casi un siglo de antigüedad y la realidad jurídica de España. Así, por ejemplo, lo decía el Consejo de Estado con ocasión del que luego sería Real Decreto 1644/1999, de 22 de octubre sobre el control del organismo nocivo Ralstonia Solanacearum Yabuuchi Etal:

"En efecto, esta Ley -de dudosa vigencia aunque no esté expresamente derogada-, que se dictó sobre todo para combatir la plaga de la filoxera, dispone (no "estipula") en su artículo 7º que el jefe provincial de Fomento, previo acuerdo del Consejo provincial de Agricultura y Ganadería, hará la oportuna declaración de utilidad pública para la extinción de la plaga; procedimiento difícil de acoplar a la situación actual y que, además, parece innecesario porque, a efectos de la obligatoriedad de soportar las medidas que se adopten y a efectos de la indemnización que proceda, hay disposiciones más recientes y específicas en las que ampararse, como el Real Decreto 1190/1998, de 12 de junio, sin ir más lejos. Por lo que se sugiere que se reconsidere la oportunidad del apartado 2 del artículo 1 del proyecto; o, cuando menos, de la invocación de la Ley de 1908."

taria" así como señalando obligaciones para los particulares (responsables últimos de la vigilancia y control de las plagas, los cultivos y los materiales objeto de su actividad) los exportadores, los productores, titulares de autorizaciones, distribuidores, vendedores y demás operadores de productos fitosanitarios, detallando muy especialmente la responsabilidad de los usuarios de los distintos productos, así como las obligaciones de las personas físicas y jurídicas a quienes se practique una inspección oficial.

Junto a lo anterior, en materia de importación y liberación de organismos de control biológico la futura Ley incluye la base legal que permitirá un desarrollo normativo en el que hallen cabida las responsabilidades de las Administraciones afectadas y los particulares afectados, reduciendo los riesgos para la salud y el medio ambiente.

Todo lo expuesto se completa con un régimen de infracciones y sanciones (una vez previsto el sistema de inspecciones y el carácter de autoridad de los inspectores fitosanitarios) y un sistema de tasas con señalamiento de sujetos pasivos, relación de hechos imponibles y determinación de cuantías.

La Ley invoca como fundamento competencial del Estado en la materia el artículo 149.1.10ª, 13ª, 16ª y 23ª de la Constitución (a saber, las competencias exclusivas en materias de comercio exterior, de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad y sanidad exterior y legislación básica sobre protección del medio ambiente).

El Consejo de Estado[232] se pronunció en términos positivos hacia el nuevo proyecto, no solo desde el punto de vista de la cuidada regulación sustantiva sino, muy especialmente, desde la muchas veces olvidada perspectiva de la seguridad jurídica:

"No resulta necesario extenderse más sobre los diarios inconvenientes que arroja la falta de unidad de planteamiento que preside la deslabazada regulación actual (ajena en la mayor parte de las ocasiones y muy singularmente en la que goza de rango legal, a la nueva articulación del Estado español y a las particularidades y exigencias de las disposiciones comunitarias), así como sobre la conveniencia de su ordenación fundamental en un texto único.

La anterior afirmación, pese a ser genérica, vale perfectamente para la práctica totalidad de los ámbitos contemplados en la nueva norma: regulación general de la sanidad vegetal, medios de defensa fitosanitaria y su naturaleza, seguridad alimentaria conectada con la sanidad vegetal, protección del medio ambiente, criterios de defensa contra plagas así como ayudas y subvenciones a los afectados, comercialización de organismos de control biológico, procedimientos administrativos vinculados a la sanidad vegetal, infracciones y sanciones.

En la línea de seguridad jurídica apuntada, mucho más elogioso debe ser el juicio general sobre la norma cuando en la nueva redacción del anteproyecto ahora remitido se ha insertado y ordenado una cuidada tabla de vigencias, lo que sin duda alguna no sólo viene a constituir cada vez más una rareza en el ámbito de la técnica normativa (quizá porque en muchas ocasiones ni la propia Administración termina sabiendo qué normas están en vigor de las que ella misma ha puesto en circulación), sino que contribuye positivamente a la idea de certeza que deriva del principio de seguridad jurídica constitucionalmente exigible desde el artículo 9.3 de la Constitución Española."

3. MECANISMOS DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LAS PLAGAS

Un análisis detenido de la regulación legal ha de destacar primero cuales sean las finalidades expresas de la norma (expresadas en su artículo 1): proteger los vegetales y los productos vegetales de los daños ocasionados por las plagas; proteger el territorio nacional y el de la Unión Europea, de acuerdo con la normativa fitosanitaria comunitaria, de la introducción de plagas de cuarentena para los vegetales y los productos vegetales u otros objetos, y evitar la propagación de las ya existentes; proteger los animales, vegetales y microorganismos que anulen o limiten la actividad de los organismos nocivos para los vegetales y productos vegetales; prevenir los riesgos que para la salud de las personas y animales y contra el medio ambiente puedan derivarse del uso de los productos fitosanitarios y, finalmente, garantizar que los medios de defensa fitosanitaria reúnan las debidas condiciones de utilidad, eficacia y seguridad.

[232] Dictamen 2362/2001 atrás citado.

Dentro de su ámbito de aplicación se encuentran:

a) Los vegetales, sean cultivados o espontáneos, y los productos vegetales.
b) Los suelos y las tierras, turbas, mantillos, estiércoles y demás materiales, instalaciones y medios que sirvan o se destinen al cultivo, producción, manipulación, transformación, conservación, comercialización o vertido de vegetales y sus productos.
c) Los productos fitosanitarios y los demás medios de defensa fitosanitaria, así como las instalaciones y medios destinados a su producción, distribución, comercialización y aplicación.
d) Los animales, vegetales y microorganismos existentes en el medio natural, que anulen o limiten a las plagas.
e) Las actividades de las personas y de las entidades públicas y privadas, en cuanto estén relacionadas con los objetivos y fines previstos en el artículo 1.

El primero de los mecanismos de prevención es la obligación general de los afectados por la norma de poner en conocimiento de las autoridades competentes cualesquiera extremos que se refieran a la existencia, introducción, difusión o lucha contra las plagas de las especies vegetales, creándose como medida complementaria un registro de productores y comerciantes vegetales, complementado luego con el señalamiento de una serie de limitaciones a la introducción y circulación de vegetales.

Por otra parte, cuando el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación considere que la entrada de determinados vegetales y productos vegetales y otros objetos en territorio nacional o en parte del mismo procedentes de países terceros representa un peligro inminente de introducción o de propagación de plagas que pudieran tener importancia económica potencial o importantes repercusiones ambientales, adoptará de inmediato las medidas necesarias para proteger las zonas en peligro, previa consulta al Ministerio de Medio Ambiente en el caso de especies forestales. Obsérvese que uno y otro Ministerio han terminado siendo el mismo.

El intercambio con terceros países merece una atención separada de la Ley disponiéndose inspecciones en frontera y sensibles medidas limitativas de la introducción y exportación de vegetales en territorio nacional.

La regulación de la lucha contra las plagas (artículo 13) se inicia con la fijación de una serie de obligaciones de los particulares interesados, señalando luego la adopción de medidas inmediatas contra la plaga, que pasan por la declaración de su existencia por la autoridad competente (según el ámbito), lucha contra la misma que puede incluso revestir el carácter de utilidad pública en determinadas ocasiones.

En efecto, el artículo 15 dispone la calificación de utilidad pública de la lucha contra una plaga, lo que se podrá verificar por las Administraciones Públicas cuando los supuestos contemplados en el artículo 14 puedan tener repercusiones importantes en el ámbito nacional o de una Comunidad Autónoma y presente alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que por su intensidad, extensión o técnicas requeridas, su lucha exija el empleo de medios extraordinarios no asumibles por los particulares o que vaya a combatirse mediante prácticas de lucha biológica o autocida.
b) Que sus niveles de población y difusión muestren un ritmo creciente, que hagan prever la posibilidad de alcanzar extensiones importantes y ser causa de graves pérdidas económicas. (...)

La Comunidad Autónoma afectada podrá establecer medidas fitosanitarias adicionales contra una plaga, respecto a las adoptadas cuando se declaró su existencia, en la disposición en la que se califique de utilidad pública la lucha contra dicha plaga. Por su parte el Gobierno podrá establecer el correspondiente programa nacional de erradicación o control de la plaga, si la intensidad de la misma lo requiere[233].

[233] Son práctica común los programas nacionales de erradicación de ciertas plagas. En tal sentido puede verse por ejemplo y como desarrollo específico de la Ley de Sanidad Vegetal el Real Decreto 637/2006, de 26 de mayo, por el que se establece el programa nacional de erradicación y control del hongo Fusarium Circinatum Niremberg et O,Donnell, sobre el que ya se pronunciara el Consejo de Estado con ocasión del Dictamen 527/2006, de 4 de mayo de 2006, el cual hace referencia a casos similares:

"La previsión de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, aun siendo reciente bajo este explícito fundamento legal, no es la primera vez que se pone en práctica, siempre con un esquema jurídico interno y competencial muy similar al que ofrece la presente norma: definición de un objeto y ámbito de aplicación, señalamiento de obligaciones y medidas de coordinación, financiación y relaciones entre las Administraciones públicas.

Así se ha hecho con anterioridad -entre otros- en los casos de los Reales Decretos 1507/2003, de 28 de noviembre, por el que se establece el programa nacional de control de las plagas de langosta y otros ortópteros, y 461/2004, de 18 de marzo, por el que se establece el programa nacional de control de la mosca de la fruta. Ambos fueron dictados de acuerdo con el Consejo de Estado (dictámenes 3264/2003, de 13 de noviembre de 2003, y 114/2004, de 4 de marzo de 2004), respectivamente."

En situaciones excepcionales en las que exista grave peligro de extensión de una plaga en el territorio nacional, la declaración de su existencia por la autoridad competente facultará a la Administración General del Estado para ejercer, en su caso, las funciones necesarias para la adopción de medidas urgentes tendentes a impedir de manera eficaz su transmisión y propagación al resto del territorio nacional, así como velar por la adecuada ejecución, coordinación y seguimiento de las mismas hasta el restablecimiento de la normalidad fitosanitaria en todo el territorio nacional.

El señalamiento de concretas medidas fitosanitarias (desinsectar, desinfectar, prohibir plantaciones o cultivos, etc…) y el establecimiento de sus medios de ejecución completa este apartado de la norma, fijándose también indemnizaciones y ayudas técnicas (medios de fomento, en suma) con este fin.

4. MEDIOS DE DEFENSA FITOSANITARIA

La Ley establece en su artículo 23 unas condiciones generales de comercialización y uso de los medios para la defensa fitosanitaria (autorización, etiquetado, información necesaria e idioma obligatorio) aplicable a los productos fabricados en España y listos para su utilización en cualquier Estado de la Unión, disponiéndose su inscripción en el registro oficial dispuesto al efecto en el Ministerio de Agricultura, cuyo uso racional es igualmente objeto de apoyo público.

Para ser utilizadas como componentes de productos fitosanitarios, las sustancias activas deberán estar incluidas en la lista comunitaria donde se recoge la relación de sustancias activas autorizadas por la Unión Europea y cumplir las condiciones establecidas para cada una de ellas, fijándose en la Ley las condiciones de su autorización y comercialización.

Los productos fitosanitarios sólo podrán comercializarse si previamente han sido autorizados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente e inscritos en el Registro Oficial de Productos y Material Fitosanitario, estableciéndose en los artículos 30 y siguientes las condiciones generales de su autorización, su duración y limitaciones así como las autorizaciones provisionales y excepcionales que pueden concederse. Se establece luego un procedimiento general de autorización, con prevenciones específicas sobre confidencialidad y protección de los datos junto a procedimientos de acceso a la información (señalando específicamente un mecanismo para evitar repeticiones de experimentos con animales vertebrados) complementado con una serie de prevenciones relativas a la producción comercialización y utilización de productos fitosanitarios.

Destaca complementariamente la inclusión en la norma legal de medios biológicos y otros mecanismos de defensa sanitaria distintos a los anteriores, ofreciendo con ello la norma una abierta disposición a la innovación y actualización del estado de la ciencia y la técnica en el futuro sin despreciar los mecanismos naturales y tradicionales.

Los postulados de la Ley han sido convenientemente desarrollados mediante el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios.

Como señala la citada norma reglamentaria, la Directiva 2009/128/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, contiene las disposiciones básicas relativas a la racionalización de su uso para reducir los riesgos y efectos del uso de los plaguicidas en la salud humana y el medio ambiente, y al -así denominado- Plan de Acción Nacional requerido para su consecución, que es necesario incorporar al ordenamiento jurídico interno[234]. Una vez publicado el Real Decreto 1702/2011, de 18 de noviembre, de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios, que traspone al ordenamiento jurídico el artículo 8 y el anexo II de la citada Directiva, se hace necesario ahondar en la aplicación de la misma.

Según el Real Decreto 1311/2012, el ámbito de aplicación de la nueva normativa comunitaria y la amplitud del término "*producto fitosanitario*", definido en el Reglamento (CE) n.º 1107/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, determinan que afecte tanto a los productos utilizados en las actividades agrarias como a los utilizados en otros ámbitos.

[234] Puede verse al respecto la Orden AAA/2809/2012, de 13 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Acción Nacional para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, previsto en el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 2012.

Mediante el Reglamento (CE) n.º 1107/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo, que anteriormente regulaban la comercialización de los productos fitosanitarios. En consecuencia también quedan derogadas las disposiciones nacionales adoptadas para la trasposición de los preceptos de dichas directivas y esto hace necesario que el reiterado Real Decreto 1311/2012 incluya disposiciones relativas al cumplimiento de requisitos establecidos por dicho reglamento, en su artículo 67, que afectan a los comerciantes y usuarios de productos fitosanitarios.

Se vienen ahora a establecer las disposiciones necesarias para llevar los registros de utilización de productos fitosanitarios y, asimismo, para la adecuación, mejora y simplificación de registros ya existentes, como el de establecimientos y servicios plaguicidas y el libro oficial de movimiento de plaguicidas peligrosos, instrumentos de apoyo imprescindibles para aplicar las políticas de consecución de la sostenibilidad y del control oficial en la utilización de productos fitosanitarios que se establecen en la mencionada Directiva 2009/128/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, sin los cuales no podría darse cumplimiento, asimismo, a los mandatos que en ella se contienen, en especial en su artículo 6, y cuya continuidad prevé la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, en sus artículos 40.5.a) y 41.2, haciéndola extensiva todos los operadores.

Se regula el Registro Oficial de Productores y Operadores fitosanitarios, sobre la base del anterior Registro de Establecimientos y Servicios Plaguicidas, creado por la Reglamentación Técnico-Sanitaria aprobada por Real Decreto 3349/1983, de 30 de noviembre, del que ya se ha segregado el Registro de Establecimientos y Servicios Biocidas, creado por el Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regulan el registro, autorización y comercialización de biocidas.

El actual Registro de Establecimientos y Servicios Plaguicidas se suprime por la disposición derogatoria del Real Decreto 1311/2012, integrándose los datos en él existentes en el citado Registro Oficial.

5. INSPECCIONES, INFRACCIONES, SANCIONES Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Corresponde a las distintas Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la realización de los controles e inspecciones necesarias para asegurar el cumplimiento de lo previsto en la Ley de Sanidad Vegetal. Por los órganos competentes de las Administraciones públicas se establecerán controles oficiales para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley. Dichos controles podrán ser sistemáticos en los puntos de inspección fronterizos y en las dependencias donde se cultiven, produzcan, almacenen o comercialicen vegetales, productos vegetales y otros objetos, y ocasionales, en cualquier momento y lugar donde circulen o donde estén dichos productos.

Como instrumentos de apoyo a la realización de los controles que deban realizar las Administraciones Públicas, los órganos competentes de las mismas designarán al menos un laboratorio fitosanitario en su territorio para la realización de diagnósticos e identificación de plagas y organismos de control biológico así como laboratorios oficiales u oficialmente reconocidos.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dispondrá de laboratorios de referencia, designados entre los anteriores u otros de reconocido prestigio, con las funciones de armonizar los métodos y técnicas que hayan de utilizarse, participar en programas nacionales de prospección de plagas, emitir preceptivamente informe previo a la declaración de existencia de una plaga de cuarentena aparecida por primera vez en el territorio nacional, realizar las actividades relacionadas con el cumplimiento de los programas de aplicación de buenas prácticas de laboratorio que sean de su competencia, participar en los programas coordinados y efectuar los análisis o ensayos que, a efectos arbitrales o con otros fines, le sean solicitados.

Dispone igualmente la Ley (artículo 48) un elevado elenco de medidas cautelares, las cuales deberán adoptarse motivadamente en el supuesto de que concurran las situaciones de riesgo que prevé la norma legal.

Por lo que respecta a las infracciones el principio de reserva legal obliga a la enumeración exhaustiva de las mismas, clasificándose en leves, graves o muy graves en los artículos 54 a 56.

La graduación de las sanciones se realizará en función de los siguientes criterios: la reincidencia, la intencionalidad del infractor, el incumplimiento de advertencias previas, el daño y los perjuicios ocasionados, los beneficios obtenidos y la alteración social que pudiera producirse, debiendo reseñarse que cuando las infracciones pongan en peligro la salud humana, la de los animales o el medio ambiente, las sanciones se incrementarán en un 50 %.

Finalmente, tras el señalamiento de la posible imposición de multas coercitivas y la eventual ejecución subsidiaria por parte de la Administración en el caso de que los afectados no hagan frente en tiempo y forma a las obligaciones que la Ley les señala, la autoridad competente podrá aplicar como medidas -que no tendrán carácter sancionador- la clausura o cierre de empresas, instalaciones, explotaciones, locales o medios de transporte, que no cuenten con las autorizaciones o registros preceptivos, la suspensión de su funcionamiento hasta tanto se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos para su autorización o el reintegro de las ayudas o subvenciones indebidamente percibidas.

Por su parte, el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, en su artículo 53 establece como específico marco sancionatorio el que sigue, en función de la materia:

El régimen sancionador previsto en la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos Contaminados, en la Ley 8/2010, de 31 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en los Reglamentos (CE) relativos al registro, a la evaluación, a la autorización y a la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH) y sobre la clasificación, el etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas (CLP) que lo modifica, o en el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Añade finalmente el precepto (el referido artículo 53. que siempre todo ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o medioambientales a que hubiere lugar, lo que no deja de ser una cláusula formularia y ritual que acompaña a este tipo de preceptos con cierta vacuidad conceptual, puesto que todo ello asiste a cualquier reclamante de acuerdo con el ordenamiento jurídico español y sin necesidad de que sea preciso que se le recuerde reglamentaria o incluso legalmente.

CAPÍTULO XVI

LAS PRODUCCIONES AGRÍCOLAS Y GANADERAS Y SUS FRUTOS

1. PROPIEDAD Y PRODUCCIÓN

Como ya hemos señalado en extenso en otro lugar[235]. el derecho real de propiedad esta compuesto por un haz o conjunto de facultades que el ordenamiento atribuye al titular y que contempla como algo compacto e indisociable del núcleo del dominio al que sirve. Veamos el modo en que un Derecho privado por antonomasia es amparado y contemplado bajo los esquemas del Derecho público que aquí nos interesan.

Una de las facultades indicadas es la que permite apropiarse de aquello que la cosa produce, porque en tal relación de apropiación de lo producido por lo que se domina se encuentra la esencia práctica y económica de la propiedad. En la más antigua doctrina ya se hallan tales concepciones[236], que hacían concebir a los juristas romanos la propiedad como derecho constituido en cosa corporal (definición muy anterior a las tendencias de aprehensión de los bienes incorporales), del cual nace la facultad de disponer libremente de ella, percibir sus frutos y vindicarla, a no ser que se opongan la ley, la convención o la voluntad del testador.

Es el Código de Napoleón quien declara que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa del modo más absoluto, sin más limitaciones que las legales y que nadie puede ser privado de su propiedad más que por su expropiación, fundada en causa justificada de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización. Aquí se encuentra uno de los postulados cruciales de la Revolución de 1789: la propiedad se libera de las cargas feudales del antiguo Régimen, proclamando la autonomía del individuo como aspiración del liberalismo burgués. El propietario sólo es concebido en su plenitud en cuanto que libre disponedor de sus producciones, que son la prolongación natural de su dominio[237].

En el acercamiento entre producción y propiedad nuestro Código Civil manifiesta una absoluta predeterminación por el modelo francés del "*Codé*", el cual se vierte en el artículo 348. El derecho de propiedad se plasma no sólo en la posibilidad de disponer de la cosa y afirmarla frente a terceros sino, muy principalmente, en el poder de disfrutar lo que ella da. Es el individualismo liberal y, muy significadamente, el individualismo agrario liberal el que late y se manifiesta tras la concepción simple y rotunda de la propiedad más plena. El mismo agrarismo esencial que estuvo a punto de bautizar el Código Civil como Código Agrario, lugar donde resplandece el más acendrado proteccionismo del dominio rural y donde el señor de la cosa rústica hace gala de las

---

[235] PALMA FERNÁNDEZ, J. L. "*Derechos de producción agrícola*". Boletín Oficial del Estado, Consejo de Estado. Madrid, 2003. Pp. 16 ss. El contenido del presente Capítulo procede de una adaptación del Capítulo correspondiente de la obra citada.

[236] Según MARTINEZ ALCUBILLA, M. "*Diccionario de Administración*" Madrid, 1925, Tomo XII, Pp. 597, es el derecho quiritario quien cristalizó la fórmula de la propiedad como "*ius utendi et abutendi re sua quatenus iuris ratio patitur: unusquisque enim est rerum suarum moderator et arbiter, nisi lex arbitrium tollat*", definición que el autor estima completa por tres razones:

1) Porque expresa la relación puramente económica en que radica la propiedad.
2) Porque eleva aquella económica a categoría jurídica, imponiéndola restricciones.
3) Porque de la unión de ambas obtiene una síntesis de facultades atribuidas al propietario y erigen este concepto en el sinónimo, ya jurídico, de dominio.

[237] Se emplean ambivalentemente los términos "*propiedad*" y "*dominio*" pese a que han sido históricamente distinguidos desde el criterio de la diferenciación entre su significación prioritariamente jurídica (el primero) o económica (el segundo). Uno de los estudios de mayor amplitud sobre el particular puede verse en GUMERSINDO DE AZCÁRATE "*Ensayo sobre la historia del derecho de propiedad y su estado actual en Europa*" Madrid, 1877-1883.

más plenas facultades del dominio, entre las cuales destaca sobremanera la de hacer suyas todas las producciones que confiera la cosa apropiada.

Nada difiere de lo anterior la postura de COSTA[238], cuando en una de sus más clásicas obras alude a "*los productores*" como oposición a "*las clases neutras*", poniendo de manifiesto que en el último tercio del siglo XIX en toda Europa se atraviesa un período de crisis agraria cuya causa principal estriba en los progresos técnicos del campo y en el auge de las producciones de las tierras "*vírgenes*" de Rusia, Estados Unidos, Australia, Argentina, etc. comenzando a llegar a los mercados europeos una serie de artículos procedentes de Ultramar a menor precio que los producidos en el continente. España padece una crisis, como los demás países, creándose una Comisión encargada de estudiar tales problemas, que publicará en 1887 un estudio titulado "*La crisis agrícola y pecuaria*". El problema, en suma, no era sino una inadecuación entre lo producido y su valor frente a terceros países. En la modernidad volveremos de nuevo sobre la cuestión, que no es en absoluto nueva.

Como también recordáramos en otro lugar[239], el Derecho agrario posterior hace suyos en la misma medida tales planteamientos, afirmando ZULUETA que "*existen algunas (medidas legislativas) de fomento de la producción, pero no se suele coartar en absoluto la omnímoda libertad del productor*"[240]. En la misma medida del Derecho agrario de siempre, BONET RAMÓN afirma que si dicha disciplina "*es el conjunto de normas jurídicas que disciplinan las relaciones que afectan a la agricultura*" esta actividad sólo puede entenderse como aquella que va "*dirigida al cultivo del suelo con el fin de la producción; así, el cultivo del campo y de los bosques*", ampliando luego el concepto al señalar que también entran dentro de él la industria zootécnica, la industria fundiaria (o puesta en cultivo del suelo) y las labores de transformación de los productos de la tierra cuando son ejercitadas de modo complementario al cultivo[241]. Destaca así desde el propio concepto del Derecho agrario la innata relación entre la propiedad rústica y las producciones agrícolas, resultando que el cultivo del suelo o de los animales tienen como objetivo la producción, la fructificación de lo apropiado.

En suma, el acercamiento a lo que la producción represente respecto a la propiedad presenta unos perfiles clásicos inequívocamente unívocos respecto del Derecho civil. Sin embargo, como señalan DIEZ PICAZO y GULLÓN[242], un estudio completo del estatuto jurídico de la propiedad y de los derechos sobre las cosas tiene que complementarse con el conocimiento de normas sobre Derecho público. Añadiremos a esta acertada apreciación que, progresivamente, para apreciar la auténtica relevancia de la producción en relación a la propiedad hay que profundizar bastante en el ámbito del Derecho público.

Baste ahora con concluir provisionalmente que propiedad y producción son conceptos históricamente indisolubles, clásicamente interpenetrados hasta el punto que no se concibe el uno sin el otro y que han sido objeto de consideración conjunta en cuantas tomas de posición se han producido respecto al fenómeno del dominio y las facultades que de él se predican. Propiedad y producción, inescindibles e interconectadas, muestran un grado de solidez e intangibilidad tan altos que sus significados económico y jurídico caminan siempre unidos de la mano. Por lo menos así ha sido siempre hasta ahora. Y prácticamente nadie se ha manifestado en sentido contrario.

2. LA TEORÍA DE LOS FRUTOS

A) La teoría clásica

Nadie parece discutir que la concepción de los frutos como los rendimientos que una cosa es susceptible de obtener es un producto que procede de las más tradicionales venas del Derecho romano[243]. Es la idea común de

---

[238] COSTA, J. "*Colectivismo agrario en España*". Editorial Guara. Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. Zaragoza, 1981. Tomo 1) Pp. 25. Si de todos es conocido el talante decididamente a favor de los agricultores más desfavorecidos -los que menos podían producir porque eran menos propietarios- del que siempre hizo gala COSTA baste señalar su famosa alocución en el pleito de La Solana (Ciudad Real) cuando, dirigiéndose al vecindario, exclamó:

"*Yo estoy con vosotros por completo, y aún puedo decir que soy uno de vosotros. Mi padre era labrador y trabajó la tierra toda su vida. Mis hermanos son labradores también; y yo, al que trabaja la tierra, lo respeto tanto que cuando paso por delante de él me descubro con respeto y admiración, como si pasara por delante de un héroe benemérito de la patria...*" (Citado por SERRANO, C. en el prólogo a la obra anterior).

[239] PALMA FERNÁNDEZ, J.L. Op. Cit.

[240] ZULUETA "*Derecho Agrario*" Editorial Salvat, Barcelona, 1955. Pp. 262.

[241] BONET RAMÓN, F. "*Progresión legislativa y directrices del Derecho Agrario en España*" Revista General de Legislación y Jurisprudencia. 1953. Número extraordinario conmemorativo del centenario de la publicación. Pp. 173 ss.

[242] DIEZ PICAZO y GULLÓN Op. Cit. Pp. 37.

[243] Así se encuentra en ULPIANO (Digesto 7.1.9) y PAULO (D. 6.6.7).

dicho derecho la que alienta la concepción común de lo que son los frutos: "*proventus rei naturalis: quot ex arboribus percipitur, vel agris, vel animalibus...*" y también "*quidquid in fundo nascitur...fructus est*".

Puede bastarnos como definición la que avanza FERRARA[244], quien habla de todo producto o utilidad que constituye el rendimiento de una cosa conforme a su destino económico y sin alteración de su sustancia.

Para ENNECERUSS[245] el concepto de frutos en el Derecho Común es rigurosamente unitario y se basa, en primer lugar, en consideraciones económicas. Son considerados frutos por esta concepción los rendimientos económicos que se extraen de una cosa conforme a su destino y sin alterar su sustancia, ya inmediatamente (frutos naturales), ya como consecuencia de una relación jurídica dirigida a conseguir estos productos (frutos civiles o jurídicos). En la forma expuesta podríamos distinguir entre dos grandes clases de frutos:

a) Los productos orgánicos de la cosa (fruta, crías de animales, lana, crin, leche, estiércol...).
b) Los beneficios económicos que no consistan en productos orgánicos (explotaciones de fosos de arena, barro y marga, explotaciones mineras, canteras, etc.).

Tradicionalmente se había venido considerando, pues, que los frutos son un caso de accesión discreta. Existirían, según tal concepción[246], dos clases de accesión: una, la discreta, que servía para retener dentro del concepto a cuanto una cosa puede producir por virtud de sus fuerzas internas; la otra, la continua, se refiere a cuanto puede unirse a una cosa en virtud de la actuación de fuerzas exteriores a la misma.

El Código de Napoleón viene a incidir sobre la tesis de la accesión discreta bajo la evidente rúbrica de "*Del derecho de accesión sobre lo que la cosa produce*", pasando luego al artículo 353 de nuestro Código Civil, el cual señala que:

"*La propiedad de los bienes da derecho por accesión todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora, natural o artificialmente*"

Los frutos, en el Derecho civil español, son un modelo de accesión, aunque existen ciertas confusiones al respecto. Se habla unas veces de frutos como "*todo lo que producen los bienes"* (artículo 353), "*los beneficios que le son inherentes"* (artículo 479), al "*alquiler de los edificios, al precio del arrendamiento de tierras y al importe de las rentas perpetuas, vitalicias y otras análogas"* (artículo 355) y "*los aprovechamientos puedan un monte producir, según su naturaleza"*(artículo 485).

Como señalara MAURA en cita de MARTINEZ ALCUBILLA[247] , "*un Código promulgado como el nuestro, tan en las postrimerías del siglo, ya que en la definición directa y general y en la clasificación de los frutos (artículo 355. se había ceñido a las tradiciones, no podía explanar todo el régimen del usufructo perseverando en un olvido de los capitales mobiliarios y las especulaciones mercantiles e industriales*".

El propio MAURA, en relación con las definiciones de "*frutos*"[248] señala que "*son éstas de clásica alcurnia, ciertamente; pero todavía más imperfectas que las del léxico oficial, donde la palabra fruto no sólo suena con la acepción obvia de lo que <el árbol o planta produce cada año después de la flor y de la hoja> sino que también significa <cualquier producción de la tierra que rinde alguna utilidad> o <la producción del ingenio o del trabajo humano>, llegando a dilatarse el concepto hasta abarcar <toda utilidad o provecho> con notoria transgresión de los extremos límites de la idea>."* Este mismo autor, con el que hemos de terminar coincidiendo necesariamente, señala que *"el distingo de frutos materiales en naturales e industriales, aparte de no haberse logrado con claridad y exactitud en sus conceptos, carece de sentido práctico... es una distinción realmente inoperante que no merece la pena de que se pierda el tiempo con sutilezas y juegos de palabras.*"

En cualquier caso, la teoría de la accesión sirvió desde siempre para explicar la teoría de los frutos. Todavía en la jurisprudencia de mediados de este siglo funda el Tribunal Supremo en ella la explicación del fenómeno. Así señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1953:

---

[244] Trattato di Diritto civile italiano, 1921. Tomo I, parte I, Pp. 838.
[245] ENNECERUSS, KIPP y WOLF "*Tratado de Derecho Civil*". Traducción Española de la 39 edición alemana, Editorial Bosch, Barcelona, 1934. Pp. 587.588.
[246] Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, "*Frutos*", Tomo X, Barcelona, 1960. Pp. 194 ss.
[247] MARTINEZ ALCUBILLA, M. "*Diccionario de la Administración Española*". Voz "*Frutos*". Madrid, 1919. Tomo VIII. Pp.4.
[248] MAURA, A. "*Estudios jurídicos*" Madrid, 1913.

"Al Ayuntamiento, dueño del suelo de la Dehesa, le pertenecen los pastos que en ella se produzcan, pero la bellota, fruto del arbolado, pertenece a la Comunidad, dueña del monte, autorizada para aprovecharla introduciendo ganado porcino que la consuma durante el período de la montanera, y, a mayor abundamiento, este deslinde del disfrute de pastos y de bellota se impondría en defecto de pacto, por el derecho de accesión discreta."

Todo ello no era sino consecuencia del clásico criterio romano de que lo accesorio sigue a lo principal, igualmente expresado en la jurisprudencia del momento, como puede verse literalmente expresado, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 1941:

"La aplicación del principio <accessio cedit principali> exige como supuesto necesario una relación entre dos cosas, en cuya virtud se presenta una como dependiente de la otra y ésta con carácter de preeminencia respecto a la subordinada, por lo que, si las cosas son independientes entre sí, no cabe la aplicación de aquella máxima jurídica, reconocida en este artículo. Declarado el estanque finca independiente, deben ser conceptuados como parte integrante del mismo el agua, el cauce, los cajeros y el las márgenes."

B) La revisión de la tesis histórica

Sin embargo, MARTÍN RETORTILLO[249] señala que, respondiendo la clasificación tripartita al momento político en que se promulga nuestro Código, con una economía simplista esencialmente agraria y -más exactamente- rural en la que existe un "*marcado absentismo cortesano*", viene ello a denotar un criterio simplista meramente orgánico que se hereda de las Partidas y que fue reiterado por MUCIUS SCAEVOLA al comentar el Código Civil, para quien los frutos naturales proceden de los predios o de los animales y para que sean tales han de nacer espontáneamente de la tierra o salir del vientre de la hembra, resultando que solo merecen el calificativo de naturales aquellos productos de la tierra que se obtengan sin que medie el más pequeño esfuerzo del hombre. Estos criterios del indicado comentarista alusivos a que los animales no pueden dar productos industriales, según MARTIN RETORTILLO, no son sino un "*craso error*".

Debe abandonarse por absurda, dice nuestro autor, la idea de encuadrar los frutos en el concepto de accesión, puesto que, según DEMOLOMBE en su Curso de Derecho Civil (Libro 2ı, Pp. 573) no se puede hablar en realidad de "*ac-cesión*" sino de "*dis-cesión*". El mismo dueño, dice el autor francés citado, no hace más que ejecutar su derecho de dominio, en el cual está incluido el de gozar; no adquiere en virtud de uno nuevo esta cosa que al separarse de la suya viene a adquirir una individualidad distinta, sino que lo que sucede es tan sólo que su derecho de propiedad anterior se mantiene y continúa sobre esta cosa, producida por la suya y en adelante principal por sí misma.

Entiende MARTIN RETORTILLO, en adecuación de esta teoría del país vecino, que no hay duda sobre el extremo de que en la percepción de frutos no hay nueva adquisición sino que lo que ocurre es que se alcanza el fin propio y natural de una preexistente. Se hace nuestro aquello que nos da una cosa que ya lo era con anterioridad y precisamente efectuamos tal adquisición para recoger y aprovecharnos de tales rendimientos.

Conforme a esta línea doctrinal los frutos deben ser tratados como un fenómeno independiente de la accesión, lo cual no deja de ser sino una manifestación personal de sus autores puesto que el más arraigado de los conceptos de fruto es aquél que lo liga de modo indisoluble al de producto. El tono rural y sencillo de la economía española descrita por el Código Civil abona la tesis de que fruto y producto no eran sino una misma cosa.

C) Frutos y productos

La diferencia entre "*frutos*" y "*productos*" es destacada por algunos como PLANIOL[250] queriendo señalar que no se agotan con los frutos los rendimientos de la cosa. Los productos, frente a los frutos, comprenderían "*todo lo que proviene de la cosa sin periodicidad o bien agotando su sustancia*", citando como ejemplo la tala de árboles en los montes altos o los materiales extraídos de canteras no explotadas. Pese a tales disquisiciones,

[249] MARTIN RETORTILLO, C. "*Clases de frutos en el Código Civil*" Anuario de Derecho Civil, enero-marzo 1951. Pp. 138-155.
[250] Citado en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Op. Cit. Pp. 196.

ni la primera jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 30 de abril 1888, 17 de mayo de 1898 y 1 de marzo de 1910) ni la posterior han venido a incidir de forma decidida en el tema, que se termina por ello reenviando a una estricta cuita doctrinal. Puede que ella sea la causa por la que la literatura jurídica española no es precisamente abundante en el estudio de los frutos.

La tesis de la confusión de los conceptos de "*frutos*" y "*productos*" en el Derecho español es reiterada por CASTÁN TOBEÑAS[251], quien estima que tal idea es más propia de la doctrina extranjera, atendiendo al hecho de la periodicidad mayor o menor en la percepción de los mismos. Sin embargo entiende que en el Código Civil español están confundidos ambos conceptos, debiendo como dice MANRESA, dar a la palabra frutos su significado gramatical y amplio, comprendiendo en ella los frutos periódicos y los productos que a la larga se obtienen de los bienes. Esta parece ser la definitiva postura del Tribunal Supremo al respecto, quien, en Sentencia de 23 de enero de 1947, otorga a la periodicidad en la percepción de los frutos una consideración no esencial en cuanto a la caracterización como tales, según dice evidenciar el artículo 475.2, al referirse al goce de los beneficios que diese una participación en una explotación industrial o mercantil, cuyo reparto no tuviese vencimiento.

La realidad actual viene a ser recogida por GULLÓN Y DIEZ PICAZO los cuales señalan[252] que la noción de frutos viene a ser útil casi exclusivamente cuando alguien tiene derecho a los mismos frente al que ostenta u ostentaba una titularidad sobre la cosa que los produce, constituyendo una cuestión generalmente aceptada el hecho de que no hay polémica alguna en la estimación de la siguiente ecuación: el que tiene la propiedad de algo, tiene la propiedad de aquello que ésta produce.

Como trataremos de ilustrar a lo largo de esta obra, precisamente ello -algo de lo que no suele caber duda alguna- es lo que pretendemos poner en tela de juicio a la luz de los principios de acción agraria comunitaria.

3. LA DEFINICIÓN DEL DERECHO DE PRODUCCIÓN

Sentado el extremo de que el derecho de propiedad conlleva la atribución al propietario de lo que el objeto produce, nada parece obstar a que se pueda hablar de un auténtico derecho de producción, entendiendo por tal aquel anejo indisoluble (o al menos así ha sido hasta ahora) al ejercicio de la propiedad que tiene como más claro predicado conectar legítimamente lo que surge o se manifiesta a la vida jurídica (pues el producto no tiene porqué ser necesariamente material, piénsese en los derechos de propiedad intelectual) con la persona del propietario del bien matriz.

No ha abundado la doctrina hasta muy recientemente sobre la cuestión, porque la clásica teoría del "*haz de facultades*" ínsito en la propiedad bastaba y sobraba para explicar lo que, por otro lado, tampoco necesitaba de muchas explicaciones pues era lógico y evidente.

En el ámbito que nos interesa del Derecho Agrario, la propia materia era definida por los más clásicos fundamentadores del mismo (caso de BOLLA[253]) como el ordenamiento que organiza la producción agrícola e institucionaliza la economía agraria. La producción agrícola se manifiesta, pues, como el lógico atributo de la propiedad agraria porque para disfrutar de ella es para lo que se ostenta tal especie singular de derecho dominical.

En nuestro país puede citarse, entre otros muchos, el caso de SANZ JARQUE[254], quien entiende que el contenido del derecho de la propiedad de la tierra, al ser ejercido directamente por el propietario o indirectamente por quien se subrogue en las facultades de éste según la titularidad o tenencia que se ejerza sobre aquella, ha de serlo en función de la producción, de la estabilidad y del desarrollo, al servicio armónico, concluye, de los interesados y de la comunidad. Lo que sí avanza este autor, en un momento histórico aún anterior al problema que dará origen a nuestro estudio, es que se viene constatando progresivamente una progresiva intervención gubernativa en el ejercicio privado de la propiedad y de la actividad agraria. Veremos como ese será el camino de la apertura de la definición del derecho de producción agrícola y su ampliación a realidades hasta hace poco relativamente desconocidas.

[251] CASTÁN TOBEÑAS, J. "*Derecho Civil Español, Común y Foral*". Tomo I, Vol. 2ı. Editorial Reus, Madrid, 1982. Pp. 629 ss.
[252] GULLÓN y DIEZ PICAZO. Op. Cit. Tomo I. Pp. 431.
[253] BOLLA, G. "*Scritti di diritto agrario*". Milán, 1963. Pp. 813.
[254] SANZ JARQUE, J.J. "*Derecho Agrario*". Publicaciones de la Fundación Juan March. Colección Compendios. Madrid, 1975. Pp. 300.

Queda dicho, pues, que hasta la presente no era prácticamente conocida la existencia o virtualidad separada de un derecho de producción agrícola, porque el carácter expansivo innato en la propiedad bastaba para explicar lo que de ella surgía.

La cuestión de los derechos de producción agrícola, a decir de BALLARÍN MARCIAL[255], es algo verdaderamente característico del nuevo Derecho Comunitario, en especial del surgido tras la denominada reforma Mc Sharry, plasmada en las medidas de 30 de junio de 1992 y posteriores. No parece que desde entonces, afirma el autor, haya otro tema de mayor interés, sobre todo cuando se está viendo como se aborda en toda la Europa comunitaria una búsqueda de criterios orientadores para la modernísima legislación emanada de Bruselas.

¿Qué son, pues, tales derechos? se pregunta BALLARÍN, cuestión a la que nos unimos nosotros y para lo que abundaremos en la búsqueda que ahora se inicia y que basta con dejar esbozada. ¿Son derechos reales, derechos personales o derechos accesorios? Sí podemos compartir con el autor indicado la opinión de que sin resolver el problema de su naturaleza jurídica mal podremos abordar el estudio y la aplicación de la normativa comunitaria y de la española que tiende a desarrollarla. Estamos ante una figura nueva que hemos de encajar en los esquemas clásicos de la disciplina y que no resulta fácil asir.

Avanzado y desvelado ya el propósito de nuestra investigación con carácter general, baste ahora indicar con carácter previo a la misma que la noción del derecho de producción podría ser contemplada desde la perspectiva clásica como una realidad próxima a la tautología porque producción es inseparable de propiedad.

Pero en la nueva concepción que surge, compleja y multiforme, a partir de la nueva Política Agrícola Común ha de venir a ilustrar una categoría que, alejándose de la estricta propiedad aunque sin perderla de vista, permite la entrada de la intervención administrativa justo en el seno mismo del famoso "*haz de facultades*" de la propiedad, configurando una realidad sometida a la acción de la legislación motorizada que caracteriza el fenómeno del moderno Derecho público y que aleja, el concepto y la realidad que se describe, de los nítidos contornos del más clásico de los Derechos reales.

4. EL ENTRECRUZAMIENTO DE LOS DERECHOS CIVIL, ADMINISTRATIVOY COMUNITARIO EN LA DESCRIPCIÓN DEL DERECHO DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Como hemos venido indicando con anterioridad, debemos acercarnos a la realidad que pretendemos describir desde un enfoque jurídico necesariamente interdisciplinar, porque interdisciplinar será la metodología de comprensión del sujeto de análisis.

Intentar explicar la categoría de los derechos de producción agrícola desde una perspectiva unitaria en cuanto al ordenamiento de cabecera al que hubieran de adscribirse tales realidades jurídicas no comportaría sino una visión sesgada y parcial de dicha conceptuación, del mismo modo que quien pretende describir una pirámide puede confundir la figura si se sitúa en su vértice o trata de describirla contemplando sólo una de sus caras.

Si la cuestión del derecho de producción tiene un lógico y atávico encaje en el mundo del Derecho Civil, tampoco parece que pueda dudarse respecto del hecho de que su nueva dimensión moderna viene de la mano primero del Derecho Comunitario y, segundo y en paralelo indisoluble, del mundo del Derecho Administrativo.

Ni ello es nuevo ni ha dejado de ser puesto de manifiesto por alguno de los más directos conocedores institucionales de la nueva realidad, como es el caso del Consejo de Estado, quien en su dictamen 2245/195, de 16 de noviembre de 1995 señaló, con ocasión de un dictamen sobre responsabilidad patrimonial por los eventuales perjuicios ocasionados por la devolución exigida por el SENPA de primas de tabaco a cultivadores:

"Existen, ya desde la perspectiva estrictamente jurídica, dos relaciones de distinto signo: una superior o de cobertura, de Derecho Público, en cuya virtud los organismos de intervención abonan a CETARSA una cantidad por cada kilo de determinada variedad de tabaco que se cultive. Otra, subyacente, de Derecho Privado por la que CETARSA se liga a los cultivadores para obtener (mediante contrato) el fruto de sus cosechas, abonando un precio en el que va repercutido el importe de la prima a cobrar.

[255] BALLARÍN MARCIAL, *"Conferencia de presentación del IV Congreso Nacional de Derecho Agrario*." Publicaciones del Congreso. Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1994. Pp. 17.

En esta relación jurídica compleja en la que confluyen Derecho Comunitario, Derecho Administrativo y Derecho Civil es donde se ha producido -dice CETARSA- "el daño económico.."

Fuera del ámbito de las primas a la producción (que el Consejo de Estado calificó como subvenciones en el caso concreto citado) no es menos cierto que la articulación de un complejo sistema de derechos de producción a escala europea dice también del entrecruzamiento entre los Derechos Civil, Administrativo y Comunitario.

Comenzando por éste último nadie duda de que la realidad comunitaria se ha terminado imponiendo -entre otras y a lo que aquí importa, desde la perspectiva jurídica- sobre la realidad nacional, extremo que garantiza y confirma el principio de primacía del Derecho Comunitario desde la ya clásica sentencia Vand Gend & Loos[256], luego completada y afirmada mediante la Costa v. ENEL[257].

Que el Derecho Administrativo sea también parte en el proceso es algo incontrovertible pues la afirmación del sistema europeo gravita singularmente sobre los Estados nacionales (responsables internacionales del cumplimiento de lo acordado por la Unión) y las Administraciones autonómicas. Descansa, en una palabra, sobre Administraciones Públicas que sienten, se expresan y producen Derecho Administrativo.

El Derecho Civil sigue, como no podía ser de otro modo, en la base y sustancia de las relaciones de propiedad, pues sólo a él le cabe arbitrar el regular funcionamiento de las relaciones entre particulares, que son quienes al final producen y son sujeto de intervenciones públicas.

No se trata de predicar adscripciones ni constatar agravios comparativos hacia una u otra parte del ordenamiento. Lo cierto es que la perspectiva de comprensión unitaria de lo que sean los derechos de producción agrícola a la luz de la nueva Política Agrícola Común solo puede alcanzarse mediante una comprensión conjugada de realidades que provienen de unos y otros campos. Ni ello debe producir aspavientos, ni otra forma de proceder (teóricamente más simple) conduce más que a visiones deformadas por prismas artificiales.

Pese a lo que señalaba BONET[258], para quien la falta de acierto en la elección del criterio distintivo entre el Derecho público y el privado ha motivado que con frecuencia se caracterice al Derecho agrario como un Derecho público, lo cierto es que el agrario ha sido tradicionalmente ubicado precisamente dentro del Derecho privado.

Será HERNÁNDEZ GIL[259] quien avance, premonitoriamente, que si se parte de la tradicional distinción del Derecho en público y privado "*no cabe duda que todo lo que es y puede ser Derecho agrario no encaja en los moldes del Derecho privado, por muy ampliamente que se le considere*".

En la línea indicada no cabe sino confirmar plenamente estas palabras con el transcurso del tiempo, no tanto por obra de la acción de los juristas sino por la evolución de la economía. Para considerar correctamente el entrecruzamiento de ordenamientos habremos de apreciar como lo que venía siendo una realidad jurídica individual (el derecho de propiedad) ha venido a dar paso a una circunstancia económica (la producción que arroja esa propiedad) la cual, si desde una perspectiva nacional estaba tradicionalmente sometida a las normales evoluciones de la ley de la oferta y la demanda, al darse entrada a una dimensión europea (el Mercado Común Europeo) ha dado paso a una intervención que, bajo los dictados del Derecho Comunitario, ha terminado requiriendo el auxilio del Derecho Administrativo para imponerse en todos los Estados miembros por igual.

---

[256] De 5 de febrero de 1963 y en la que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas vino a sentar el principio general de la directa aplicación del Tratado en el plano jurídico interno.

[257] De 15 de julio de 1964. Señaló el Tribunal allí:

"A diferencia de los tratados ordinarios el Tratado CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y que se impone a sus órganos jurisdiccionales. Creando una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y, en particular, de poderes reales derivados de una limitación de soberanía o de una transferencia de poderes de los Estados miembros a la Comunidad, éstos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos, creando así un cuerpo de Derecho aplicable a sus ciudadanos y a ellos mismos"

[258] BONET RAMÓN, F. Op. Cit. Pp. 179.

[259] HERNÁNDEZ GIL, A. "*Obras completas*". Tomo I. Página 325.

CAPÍTULO XVII

LAS PRODUCCIONES FORESTALES

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN DE MONTES

Las primeras piedras del ordenamiento forestal se ponen en la baja Edad Media, cuando aparecen las primeras normas protectoras de los bosques [260]. En los siglos posteriores la protección se incrementa paulatinamente, teniendo su apogeo en el siglo XVIII y culminando en el siglo XIX con la creación de un verdadero sistema forestal, conjunto de una regulación sustantiva acompañada de una infraestructura administrativo-burocrática a su servicio, cuyo punto de arranque está en las famosas Ordenanzas de Montes de 1833, debidas a Javier de Burgos y directamente inspiradas en el Código Forestal y la Ordenanza Francesa de 1828.

A pesar del dato positivo del nacimiento de un moderno sistema forestal, el siglo XIX es el más negativo para nuestros bosques, pues la protección dispensada a los montes públicos apenas compensa los destrozos de una legislación muy individualista, que permitía la utilización de los montes particulares sin limitaciones e, incluso, el cerramiento de fincas y su roturación.

El sistema decimonónico sufre una fuerte corrección durante el Régimen del General Franco, con una legislación intervencionista sobre todos los montes, tanto públicos como particulares, y una política de repoblaciones intensas, aunque no siempre de las especies más adecuadas a los respectivos territorios. Destaca la creación por Ley del Patrimonio Forestal del Estado, en 1941, de la Dirección General de Montes, luego Instituto para la Conservación de la Naturaleza ICONA.

La legislación franquista, de la que acabará siendo norma cabecera la anterior Ley de Montes de 8 de junio de 1957 permanece en vigor como Administración forestal de referencia si bien ya resulta muy alterada desde la Constitución de 1978 por los cambios producidos en el sistema funcionarial-burocrático y en la organización territorial que trae causa del Estado de las Autonomías.

2. PRINCIPIOS Y COMPETENCIAS DE LA LEY 43/2003 DE MONTES

El mandato contenido en la Constitución española de 1978 de alcanzar un marco legislativo básico en materia forestal no puede ser realizado adecuadamente por la Ley de 1957. El marco político e institucional, el contexto económico y social y el nuevo paradigma ambiental marcado especialmente por las tendencias internacionales, en un mundo intensamente globalizado, tienen muy poco que ver con los imperantes en los años 50 del pasado siglo.

Es el objeto de la Ley 43/2003 constituirse en un instrumento eficaz para garantizar la conservación de los montes españoles, así como promover su restauración, mejora y racional aprovechamiento apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. La Ley se inspira en unos principios que vienen enmarcados en el concepto primero y fundamental de la gestión forestal sostenible.

A partir de él se pueden deducir los demás: la multifuncionalidad, la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio, la cohesión territorial y subsidiariedad, el fomento de las producciones forestales y del desarrollo rural, la conservación de la biodiversidad forestal, la integración de la política forestal en los objetivos ambientales internacionales, la cooperación entre las Administraciones y la obligada participación de todos los agentes sociales y económicos interesados en la toma de decisiones sobre el medio forestal.

---

[260] LASO, M.P. y BAUER, E. "*La propiedad forestal en España*". Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Nº 49, octubre-diciembre 1964.

El concepto de monte recoge el cumplimiento de las diversas funciones del territorio forestal y da entrada a las Comunidades Autónomas en el margen de regulación sobre terrenos agrícolas abandonados, suelos urbanos y urbanizables y la determinación de la dimensión de la unidad mínima que será considerada monte a efectos de la Ley.

La Ley designa a las Administraciones Autonómicas como las responsables y competentes en materia forestal, de acuerdo con la Constitución y los estatutos de autonomía. Al mismo tiempo, clarifica las funciones de la Administración General del Estado, fundamentadas en su competencia de legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y medio ambiente, además de otros títulos. En todo caso, opta por la colaboración y cooperación entre las Administraciones para beneficio de un medio forestal que no entiende (dice la Exposición de Motivos de la Ley) de fronteras administrativas. Por estas mismas razones, se revitaliza el papel de las Administraciones Locales en la política forestal, concediéndoles una mayor participación en la adopción de decisiones que inciden directamente sobre sus propios montes, reconociendo con ello su papel como principales propietarios forestales públicos en España y su contribución a la conservación de unos recursos naturales que benefician a toda la sociedad.

Por lo que se refiere al concepto de montes señala la Ley en su artículo 5 que se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. Tienen también la consideración de monte:

a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales.
b) Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican.
c) Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la Comunidad Autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal.)
d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable.
e) Los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, no tienen la consideración de monte:

a) Los terrenos dedicados al cultivo agrícola.
b) Los terrenos urbanos y aquellos otros que excluya la Comunidad Autónoma en su normativa forestal y urbanística.

Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las características de su territorio, podrán determinar la dimensión de la unidad administrativa mínima que será considerada monte a los efectos de la aplicación de esta Ley. La Ley de 2003 ha sido prontamente modificada en múltiples apartados por la Ley 10/2006, de 28 de abril, dirigida a complementar y reordenar buena parte de sus contenidos.

3. CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES

Los montes, por razón de su titularidad pueden ser públicos o privados. Son montes públicos los pertenecientes al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las entidades locales y a otras entidades de derecho público.

Son montes privados los pertenecientes a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad.

Como categoría histórica especial, los montes vecinales en mano común tienen naturaleza especial derivada de su propiedad en común, sujeta a las limitaciones de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2.1 de esta Ley, se les aplicará lo dispuesto para los montes privados.

Bajo la perspectiva de su régimen jurídico, los montes pueden catalogarse en montes de dominio público o demaniales (integrantes del dominio público forestal: los incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, los montes comunales, pertenecientes a las entidades locales y aquellos otros montes que, sin reunir las características anteriores, hayan sido afectados a un uso o servicio público) y montes patrimoniales (los de propiedad pública que no sean demaniales).

Incluida por la Ley 10/2006 se recoge también la clasificación entre montes protectores y montes con otras figuras de especial protección.

Por lo que a su régimen jurídico se refiere los montes del dominio público forestal son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos a tributo alguno que grave su titularidad.

El Catálogo de Montes de Utilidad Pública (tradicional instrumento que resulta reforzado en la nueva Ley) es un registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública.

El Catálogo nació por mandato de la LM de 1863 como una relación en la que se incluían los montes de las Administraciones Públicas exceptuados de las ventas a que obligaba la legislación desamortizadora y por considerarlos el Gobierno como de utilidad pública (Leyes de 1 de mayo de 1855 y 11 de julio de 1856). La primera redacción del Catálogo se aprobó por Real Decreto de 22 de enero de 1862.

La inclusión y exclusión de montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Ley de 2003 y la llevanza de éste corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios, las cuales darán traslado al Ministerio de Medio Ambiente de las inscripciones que practiquen así como de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales firmes que conlleven modificaciones en el Catálogo.

La inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de los montes públicos se hará de oficio o a instancias del titular, y se adoptará por acuerdo del órgano competente que determine cada Comunidad Autónoma, a propuesta de su respectivo órgano forestal, previa instrucción del correspondiente procedimiento en el que deberá ser oída la Administración titular y, en su caso, los titulares de derechos sobre dichos montes.

En lo que respecta a la intensidad de las titularidades dominicales sobre los montes, la desafectación de los montes catalogados del dominio público forestal requerirá su previa exclusión del catálogo, previo informe favorable del órgano forestal de la Comunidad Autónoma.

Debido a su reforzado régimen de protección, la titularidad que en el catálogo se asigne a un monte catalogado sólo puede impugnarse en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los tribunales civiles, no permitiéndose el ejercicio de las acciones reales del artículo 250.1.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En los casos en los que se promuevan juicios declarativos ordinarios de propiedad de montes catalogados, será parte demandada la Comunidad Autónoma, además de, en su caso, la entidad titular del monte.

La Administración titular o gestora inscribirá los montes catalogados, así como cualquier derecho sobre ellos, en el Registro de la Propiedad, mediante certificación acompañada por un plano topográfico del monte o el levantado para el deslinde, a escala apropiada.

En cuanto a las características jurídicas de los montes patrimoniales resulta que la usucapión o prescripción adquisitiva de los montes patrimoniales sólo se dará mediante la posesión en concepto de dueño, pública, pacífica y no interrumpida durante 30 años. Se entenderá interrumpida la posesión a efectos de la prescripción por la realización de aprovechamientos forestales, por la iniciación de expedientes sancionadores o por cualquier acto posesorio realizado por la Administración propietaria del monte.

Las facultades de recuperación posesoria y deslinde completan el cualificado elenco de instrumentos tuitivos previstos en la Ley de Montes. Mediante la primera los titulares de los montes demaniales, junto con la Administración gestora en los montes catalogados, podrán ejercer la potestad de recuperación posesoria de los poseídos indebidamente por terceros, que no estará sometida a plazo y respecto a la que no se admitirán acciones posesorias ni procedimientos especiales

Por su parte los titulares de los montes públicos, junto con la Administración gestora en los montes catalogados, gozarán de la potestad de deslinde administrativo de sus montes. El deslinde aprobado y firme supone la delimitación del monte y declara con carácter definitivo su estado posesorio, a reserva de lo que pudiera resultar de un juicio declarativo de propiedad.

La resolución será recurrible tanto por los interesados como por los colindantes ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez agotada la vía administrativa, por razones de competencia o procedimiento, y ante la jurisdicción civil si lo que se discute es el dominio, la posesión o cualquier otro derecho real.

La resolución definitiva del expediente de deslinde es título suficiente, según el caso, para la inmatriculación del monte, para la inscripción de rectificación de la descripción de las fincas afectadas y para la cancelación de las anotaciones practicadas con motivo del deslinde en fincas excluidas del monte deslindado. Esta resolución no será título suficiente para rectificar los derechos anteriormente inscritos a favor de los terceros a que se refiere el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Una vez que el acuerdo de aprobación del deslinde fuera firme, se procederá al amojonamiento, con participación, en su caso, de los interesados.

4. GESTIÓN Y CONSERVACIÓN DE MONTES

Partiendo de una estadística forestal actualizada por el Ministerio de Medio Ambiente a través de los datos proporcionados por las Comunidades Autónomas (lo que proporcionará como resultado el inventario forestal nacional y su correspondiente mapa forestal de España, información pública a disposición de cualquier interesado) la Ley se plantea en su artículo 29 la formulación de una estrategia forestal española y un plan forestal español (como instrumento de planificación a largo plazo).

Por debajo de esta estrategia general, los Planes de Ordenación de Recursos Forestales constituirán los instrumentos de ordenación del territorio en materia forestal.

La ordenación de montes se asienta sobre una gestión forestal sostenible, ofreciendo la Ley (artículo 32. unas directrices básicas comunes para la ordenación y aprovechamiento de los montes.

Por lo que respecta al aprovechamiento de los montes (principalmente de índole maderable y leñosa) serán atribuidos al titular de los mismos, regulándose por la Comunidad Autónoma en cada caso.

En lo que respecta a la delimitación del uso forestal, los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán el informe de la Administración forestal competente. Dicho informe será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores.

Las actuaciones públicas relativas a la conservación de suelos, lucha contra la erosión y la desertificación y restauración hidrológico-forestal estarán recogidas en el Programa de Acción Nacional contra la Desertificación, atribuido al Ministerio de Medio Ambiente.

La lucha contra los incendios forestales, tradicional mecanismo de fomento vinculado a la protección y conservación de los montes, corresponde a las Administraciones Publicas competentes sin perjuicio de implicar en ella la acción privada de forma obligatoria (obligación de aviso de incendio recogida en el artículo 45 de la Ley)

La Ley otorga al director o responsable técnico de las tareas de extinción la condición de agente de la autoridad, pudiendo movilizar medios públicos y privados para actuar en la extinción de acuerdo con un plan de operaciones. Asimismo, podrá disponer, cuando sea necesario y aunque no se pueda contar con la autorización de los propietarios respectivos, la entrada de equipos y medios en fincas forestales o agrícolas, la circulación por caminos privados, la apertura de brechas en muros o cercas, la utilización de aguas, la apertura de cortafuegos de urgencia y la quema anticipada mediante la aplicación de contrafuegos, en zonas que se estime que, dentro de una normal previsión, pueden ser consumidas por el incendio. La autoridad local podrá movilizar medios públicos o privados adicionales para actuar en la extinción, según el plan de operación del director técnico.

Se considerará prioritaria la utilización por los servicios de extinción de las infraestructuras públicas, tales como carreteras, líneas telefónicas, aeropuertos, embalses, puertos de mar y todas aquellas necesarias para la comunicación y aprovisionamiento de dichos servicios, sin perjuicio de las normas específicas de utilización de cada una de ellas.

La Administración responsable de la extinción (por previsión expresa del artículo 47 de la Ley) adoptará las medidas oportunas para garantizar la defensa jurídica del director técnico y del personal bajo su mando en

los procedimientos seguidos ante los órdenes jurisdiccionales civil y penal por posibles responsabilidades derivadas de las órdenes impartidas y las acciones ejecutadas en relación con la extinción del incendio.

Como mecanismo de defensa adicional contra los incendios introducido por la Ley 10/2006 se prevé que las Comunidades Autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, quedando prohibido el cambio de uso forestal al menos durante 30 años así como toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica.

Con carácter singular, las Comunidades Autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en un instrumento de planeamiento previamente aprobado; un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública o una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono.

El órgano competente de la Comunidad Autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración y, en particular, el pastoreo, por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano.

Las normas de protección de montes se complementan con la inclusión de mecanismos de defensa del arbolado que pasan por invocar otros cuerpos normativos referidos a la materia: así la sanidad forestal conlleva la aplicación de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, en la medida que se trata de contemplar la lucha contra los agentes nocivos forestales o los recursos genéticos forestales.

5. NORMAS COMPLEMENTARIAS DE PROTECCIÓN Y RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

Recoge la Ley de Montes un novedoso título en materia de investigación, formación, extensión y divulgación en materia forestal, integrando en los planes nacionales de investigación el estudio de las cuestiones vinculadas al monte.

En este línea de difusión de conocimientos la Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales representativos en el establecimiento de programas de divulgación que traten de dar a conocer la trascendencia que tiene para la sociedad la existencia de los montes y su gestión sostenible, y la importancia de sus productos como recursos naturales renovables.

En lo que respecta a la policía forestal las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán desempeñar, entre otras, las siguientes funciones de guardería forestal:

– De policía, custodia y vigilancia para el cumplimiento de la normativa aplicable en materia forestal, especialmente las de prevención, detección e investigación de la causalidad de incendios forestales.
– De asesoramiento facultativo en tareas de extensión y gestión forestal y de conservación de la naturaleza.
– Los profesionales que realicen estas funciones contarán con la formación específica que les capacite para su correcto desarrollo.

Por su parte los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal -por atribución legal o por delegación- tienen la relevante condición de agentes de la autoridad y los hechos constatados y formalizados por ellos en las correspondientes actas de inspección y denuncia tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

Asimismo, están facultados para:

– Entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los lugares sujetos a inspección y a permanecer en ellos, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia a la persona inspeccionada o a su representante, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

– Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesaria para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente.

– Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, y levantar croquis y planos, siempre que se notifique al titular o a su representante, salvo casos de urgencia, en los que la notificación podrá efectuarse con posterioridad.

Finalmente la Ley contiene un elenco de conductas que se reconocen como infracción (sin perjuicio de la determinación adicional que cada Comunidad Autónoma realice en su legislación específica) contenidas en su artículo 67:

"a. El cambio de uso forestal sin autorización.

b. La utilización de montes de dominio público sin la correspondiente concesión o autorización para aquellos usos que la requieran.

c. La quema, arranque o inutilización de ejemplares arbóreos de especies forestales, salvo casos excepcionales autorizados o de intervención administrativa, justificados por razones de gestión del monte.

d. El empleo de fuego en los montes y áreas colindantes en las condiciones, épocas, lugares o para actividades no autorizadas.

e. El incumplimiento de las disposiciones que regulen el uso del fuego dictadas en materia de prevención y extinción de incendios forestales.

f. La modificación sustancial de la cubierta vegetal del monte sin la correspondiente autorización.

g. La forestación o reforestación con materiales de reproducción expresamente prohibidos.

h. La realización de aprovechamientos forestales sin autorización administrativa o, en su caso, notificación del titular y, en general, la realización de cualquier actividad no autorizada o notificada, cuando tales requisitos sean obligatorios.

i. La realización de vías de saca, pistas, caminos o cualquier otra obra cuando no esté prevista en los correspondientes proyectos de ordenación o planes dasocráticos de montes o, en su caso, PORF, o sin estar expresamente autorizada por el órgano forestal de la comunidad autónoma.

j. El pastoreo en los montes donde se encuentre prohibido o se realice en violación de las normas establecidas al efecto por el órgano forestal de la comunidad autónoma.

k. El tránsito o la permanencia en caminos o zonas forestales donde exista prohibición expresa en tal sentido.

l. Cualquier incumplimiento grave que afecte al normal desarrollo del monte, del contenido de los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos de montes o planes de aprovechamientos, así como sus correspondientes autorizaciones, sin causa técnica justificada y notificada al órgano forestal de la comunidad autónoma para su aprobación.

m. El incumplimiento de las disposiciones encaminadas a la restauración y reparación de los daños ocasionados a los montes y, en particular, los ocasionados por acciones tipificadas como infracción, así como de las medidas cautelares dictadas al efecto.

n. El vertido no autorizado de residuos en terrenos forestales.

ñ. La alteración de las señales y mojones que delimitan los montes públicos deslindados.

o. La obstrucción por acción u omisión de las actuaciones de investigación, inspección y control de las Administraciones públicas y de sus agentes, en relación con las disposiciones de esta Ley y de sus normas de desarrollo.

p. El incumplimiento de las obligaciones de información a la Administración por parte de los particulares.

q. El incumplimiento, total o parcial, de otras obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley."

La transgresión de tales conductas -con la diferente intensidad expresamente prevista en la Ley en su artículo 68- producirá sanciones leves, graves o muy graves.

Como medidas cautelares la Administración competente o sus agentes de la autoridad podrán adoptar las medidas de carácter provisional que estimen necesarias, incluyendo el decomiso, para evitar la continuidad del daño ocasionado por la actividad presuntamente infractora.

Al inicio del procedimiento y de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso, la Administración competente deberá ratificar tales medidas. Asimismo, podrá imponer nuevas medidas cautelares para asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

Serán responsables de las infracciones previstas en esta Ley las personas físicas o jurídicas que incurran en aquellas y, en particular, la persona que directamente realice la actividad infractora o la que ordene dicha actividad cuando el ejecutor tenga con aquella una relación contractual o de hecho, siempre que se demuestre su dependencia del ordenante. Cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de una infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes, por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a las responsabilidades.

El plazo de prescripción de las infracciones será de cinco años para las muy graves, tres años para las graves y un año para las leves. El plazo de prescripción comenzará a contar a partir de la fecha en que la infracción se haya cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviese paralizado durante un mes por causa no imputable al presunto responsable.

En cuanto a la responsabilidad penal, cuando la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, la Administración instructora lo pondrá en conocimiento del órgano jurisdiccional competente, suspendiéndose la tramitación del procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no hubiera dictado sentencia firme o resolución que ponga fin al proceso.

La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, del hecho y del fundamento. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, el órgano competente continuará, en su caso, el expediente sancionador teniendo en cuenta los hechos declarados probados en la resolución firme del órgano judicial compete.

Las infracciones arriba tipificadas serán sancionadas con las siguientes multas:

a) Las infracciones leves, con multa de 100 a 1.000 euros.

b) Las infracciones graves, con multa de 1.001 a 100.000 euros.

c)Las infracciones muy graves, con multa de 100.001 a 1.000.000 euros.

Podrá reducirse la sanción o su cuantía, siempre y cuando el infractor haya procedido a corregir la situación creada por la comisión de la infracción en el plazo que se señale en el correspondiente requerimiento.

Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas por el órgano sancionador. Esta obligación es imprescriptible en el caso de daños al dominio público forestal.

La reparación tendrá como objetivo la restauración del monte o ecosistema forestal a la situación previa a los hechos constitutivos de la infracción sancionada. A los efectos de esta Ley se entiende por restauración la vuelta del monte a su estado anterior al daño, y por reparación las medidas que se adoptan para lograr su restauración. El causante del daño vendrá obligado a indemnizar la parte de los daños que no puedan ser reparados, así como los perjuicios causados.

Podrá requerirse asimismo indemnización en los casos en que el beneficio económico del infractor sea superior a la máxima sanción prevista. Esta indemnización será como máximo del doble de la cuantía de dicho beneficio.

CAPÍTULO XVIII

MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA. LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA ECOLÓGICA

1. LA PROGRESIVA AMPLIACIÓN DEL TÍTULO DE INTERVENCIÓN MEDIOAMBIENTAL EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA

La regulación constitucional del medio ambiente presentaba una ubicación sistemática y una vaguedad terminológica que distaba de pronosticar, hace apenas una generación jurídica de 30 años, lo que terminaría representando en la actualidad. Y mucho menos lo que parece puede ser su proyección futura inmediata, debiendo ser considerado el auténtico –y mayor- condicionante o complemento de la acción administrativa en materia agrícola.

En efecto, señala el artículo 45 de la Constitución de 1978:

"1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado."

Sin embargo, ni de su incardinación en el texto constitucional (dentro de los principios rectores de la política económica y social, lejos de los derechos fundamentales y libertades pública privilegiados en el Capítulo II del Título I) ni de su garantía de protección jurídica (según el artículo 53.3 de la Constitución: "*El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen.*") cabía esperar en el año 1978 otra cosa que un secundario y derivado orden de interés constitucional en la materia medioambiental.

Del texto del artículo 45 CE se desprenden varias ideas rectoras:

a) La relación de los ciudadanos con el medio ambiente se conforma como un derecho-deber, si bien no llega a configurar un derecho constitucional susceptible de recurso de amparo. (Auto TC, 18 de diciembre de 1985 en la medida que no da lugar a "*Derechos susceptibles de protección por el procedimiento de amparo*").

b) Todos los poderes están obligados a una utilización racional de los recursos naturales, lo que implica la necesidad de planificación por parte de la Administración. Dicha planificación debe abarcar medidas preventivas y restauradoras.

c) Solidaridad colectiva que se pone de manifiesto en la consideración de que la protección del medio ambiente supone un deber general que permitiría la existencia de sacrificios colectivos en aras de la consecución de esta finalidad, sin perjuicio, por supuesto, de la existencia de importantes mecanismos de exigencia de responsabilidad a los causantes de daños ambientales.

d) Finalmente, se ha destacado (bien que en una primera época postconstitucional, luego superada) por parte de algún sector doctrinal (MARTÍN MATEO, LÓPEZ MENUDO) que, si bien no existen derechos

subjetivos ciudadanos al medio ambiente, podría entenderse que el tenor del precepto ha venido a reconocer derechos de la colectividad reconocida en sí misma. Así, ya existían en tal momento intentos de identificar un derecho constitucional del medio ambiente (JORDANO FRAGA, LOPERENA).

En cuanto a los límites siempre hubo quien abogó por una interpretación extensiva, abarcando el medio natural, el cultural, el entorno en general (bienes históricos y artísticos) mientras que otros sostuvieron una interpretación restrictiva, quedando limitado a los recursos naturales.

La conexión entre medio ambiente y desarrollo económico (al fin y al cabo, entre medio ambiente y agricultura) fue contemplada muy tempranamente por el Tribunal Constitucional. Así, en la STC 64/1982, de 4 de noviembre ya se pone de manifiesto:

"*El art. 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que se ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no pudo considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar "la utilización racional de esos recursos" con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida".*

A continuación añade que la "*Constitución impone asimismo el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos. Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar (armonizar) en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico".* (en este sentido STC, de 22 de marzo de 1991).

Le corresponde en todo caso, al legislador, componer y valorar -de modo cuidadoso- sus opciones de desarrollo económico y protección ambiental dentro del marco previsto en la Constitución.

En lo que hace referencia a la distribución competencial le corresponde al Estado la legislación básica en materia medioambiental (149.1 de la CE) el art. 148.1.9 permite que las CCAA asuman competencia en la gestión -por tanto, en la ejecución- de esta legislación ambiental. En este sentido la STC 149/1991, de 4 de julio "*la obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica es menor que en otros ámbitos y que, en consonancia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo alguno*". Dicha competencia ha sido, no obstante, progresivamente atemperada en favor de las CCAA por la STC 156/1995, de 26 de octubre y STC 102/1995, de 26 de junio, entre otras.

Lo cierto es que la interpretación de los principios constitucionales vinculados al medio ambiente sufre una progresiva reorientación a partir de los años 80 del pasado siglo de la mano de la influencia de una Política Agrícola Común a la que España se incorpora en 1986 con su adhesión a la Unión Europea (entonces solo Comunidad Económica Europea).

En los países de agricultura intensiva (como Dinamarca o Países Bajos) o en los que se da una fuerte vinculación entre agricultura, territorio y paisaje (Gran Bretaña) se aprueban las primeras legislaciones para regular las implicaciones ambientales de la actividad agraria[261]. Bajo la influencia de estos países se va introduciendo en la Comunidad Europea un nuevo discurso sobre las relaciones entre agricultura y medio ambiente que, siempre subordinado a la necesidad de reformar la PAC, se concretará en la introducción de las primeras normas agroambientales en los reglamentos y directivas comunitarias.

De este modo en el Reglamento (CEE) 797/1985 sobre Mejora de las Estructuras Agrarias aparecen una serie de disposiciones (no obligatorias todavía, sino facultativas) dedicadas expresamente a regular la actividad agraria en zonas marcadas por su vulnerabilidad ambiental (son las zonas sensibles desde el punto de vista ambiental: ESAs). Con posterioridad la Directiva (CEE) 91/676/ relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en la agricultura supone una apuesta por la ampliación de la implicación entre medio ambiente y agricultura.

[261]GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E. y MOYANO ESTRADA, E. "*Agricultura, sociedad y medio ambiente en la España actual*" en el libro "*Agricultura, Medio ambiente y Sociedad*". Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios. Madrid, 2004. Pp. 34 ss.

El avance del nuevo discurso medioambiental-agrario se pone de manifiesto con ocasión de los grandes documentos comunitarios de avance de la PAC. Así el "*Libro Verde sobre la PAC*" (1985) o "*el Futuro del Mundo Rural*" (1988). En 1991 se introducen ya medidas de implicación ambiental más directa como la extensificación (tendentes a reducir el nivel de intensidad de la actividad agraria) o la forestación de tierras agrícolas (para incentivar la reorientación de tierras agrícolas hacia explotaciones de tipo forestal).

La reforma de 1992 (para hacer frente a los compromisos adquiridos en el seno del GATT), conocida como reforma "*Mc Sharry*", sustituye la hasta entonces vigente política de precios de garantía por un sistema de ayudas de superficie desligadas parcialmente de la producción. En ese año de 1992 aparecen –como complemento de la reforma del sistema de precios- varios programas denominados "*de acompañamiento*" entre los que destaca el programa agroambiental, regulado por el Reglamento (CEE) 2078/1992. Tal política pública constituye según GARRIDO y MOYANO[262] la primera vez que se aprobaba en el seno de la Unión Europea un conjunto articulado de medidas tendente a la introducción de prácticas de agricultura sostenible.

Desde una perspectiva interna la legislación agraria española ha venido respondiendo, obligadamente, a tales parámetros comunitarios respecto a los que se ha adaptado y ordenado en tal sentido. En efecto, será el Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, la norma interna mediante la que se verificará la incorporación del Reglamento anterior.

Con el régimen de actuaciones que se establece en este Real Decreto 51/1995 se pretende instrumentar lo previsto en el Reglamento (CEE) 2078/92 y alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos: en primer lugar, realizar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado y aprovechar la disminución de producción para mejorar las condiciones medioambientales. Por otro lado, se pretende contribuir a la realización de los objetivos de las políticas comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente. Dicha norma sería pronto modificada por otra del año siguiente (Real Decreto 207/1996, de 9 de febrero[263]), conservando su vigencia hasta el 14 de enero de 2001, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente[264].

Esta última orientación interna viene a responder a la gran modificación experimentada mediante la aprobación del Reglamento 1257/1999 (de desarrollo rural) en el que quedaba incluido el programa agroambiental y el resto de medidas de acompañamiento (junto con otros grupos de ayudas antes desarrolladas independientemente: mejora de explotaciones, instalación de jóvenes, indemnización compensatoria, formación…; todas ellas de marcado carácter estructural). Los últimos grandes ejes de actuación en las medidas agroambientales son los siguientes: agua, suelo, riesgos naturales, biodiversidad y paisaje.

Su última modificación será la correspondiente al Real Decreto 1203/2006, de 20 de octubre, por el que se modifican los Reales Decretos 3482/2000, de 29 de diciembre, por el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas; 4/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente; 6/2001, de 12 de enero, sobre fomento de la forestación de tierras agrícolas y 708/2002, de 19 de julio, por el que se establecen medidas complementarias al Programa de Desarrollo Rural para las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común[265].

2. PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA RELACIÓN ENTRE MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA

Como señalara DELGADO DE MIGUEL[266] "*pocas materias pueden encontrarse en la Historia del Derecho que, teniendo orígenes y metodologías tan distintas, hayan llegado a confluir en su desarrollo con una interre-*

[262] GARRIDO y MOYANO Op. Cit. Pp. 36.
[263] Dictamen del Consejo de Estado 2959/1995, de 11 de enero de 1996.
[264] Dictamen del Consejo de Estado 3842/2000, de 21 de diciembre de 2000.
[265] Dictamen del Consejo de Estado 1690/2006, de 28 de septiembre de 2006.
[266] DELGADO DE MIGUEL, J.F. "*La protección del medio ambiente en la agricultura española. Principios a tener en cuenta en su regulación e instrumentos jurídicos para llevarla a cabo*". Pp. 357 ss "*Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*". Edita Consejo General del Notariado y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 2000.

lación tan profunda y a la vez con una dinámica tan común como el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental. El hecho de que más del 70 % de la normativa medioambiental de la Unión Europea recaiga sobre agricultura nos exime de cualquier otro comentario."

Siguiendo a este autor, pueden enunciarse diversos principios a tener en cuenta en la regulación de la protección del medio ambiente en la agricultura española, desde una perspectiva jurídica. Enunciaremos los que tienen -a nuestro juicio- validez actual y señalaremos luego por qué hay otros que no son tan útiles en la medida indicada en su momento por el autor de referencia.

A) Principio de implantación progresiva de la norma ambiental en el ámbito rural

El criterio de protección ambiental basado en un modelo de desarrollo sostenible ya fue iniciado en el seno de la OCDE y consagrado en la cumbre mundial de Rio de Janeiro sobre medio ambiente de 1992, presentando como principios (considerados por DELGADO DE MIGUEL el telón de fondo de la regulación ambiental de la agricultura española) la necesidad de mantener los procesos naturales indispensables para el desarrollo sostenible de la agricultura a causa de la carencia de recursos naturales, la reducción del uso de productos químicos en la agricultura, el mantenimiento de la biodiversidad en los hábitats naturales, la eliminación de riesgos naturales en la agricultura y la promoción y conservación de la silvicultura.

B) Principio de homogeneización de la penetración de la norma ambiental en el ámbito agrario

La mayoría de las normas ambientales de los diferentes países se estructuran en torno a cuatro grandes grupos: normas relativas a la prevención de daños ecológicos a través de la Evaluación de Impacto Ambiental; normas sobre recursos naturales (protección de suelos y uso de pesticidas, fitosanitarios y nitratos); normas sobre conservación y protección de los bosques y de promoción de la silvicultura (fomentando el cese anticipado en su actividad agraria o vinculada a la obligación de cambios de cultivo o producción) y, finalmente, la creciente importancia de la utilización de métodos de producción naturales de producción agraria ("*agricultura biológica*") sobre los que luego volveremos al final de éste capítulo.

C) Principio de adaptación

Ha sido la norma agraria la que ha ido recogiendo y adaptando sus contenidos a los esquemas de la norma ambiental, con naturalidad y flexibilidad. Tal extremo lo enlaza DELGADO DE MIGUEL (lo que compartimos) con el tradicional respeto del agricultor por la conservación de la naturaleza y el paisaje agrario.

Como excepción a tal adaptación se señala por el autor indicado el caso de la creación de espacios protegidos, que ha planteado serios problemas de adaptación por parte de los agricultores, especialmente en la medida en que se han venido a imponer tales espacios sin procedimientos de participación y diálogo que hubieran aliviado o relajado los eventuales efectos limitativos de su adopción.

D) Principio de mutabilidad

La norma ambiental es intrínsecamente mutable porque nace con tendencia al cambio, según aparezcan las circunstancias de presión sobre el medio ambiente. Igualmente se encuentra muy vinculada a normas internacionales que propician un efecto modificador.

Otros principios derivados de los anteriores serían los de gestión concertada de la naturaleza, costes compartidos, compensación y transparencia en la elaboración de normas medioambientales.

Sentado lo anterior, resulta que DELGADO DE MIGUEL concibió otro principio adicional (hace ya algunos años) que hoy en día ha sido desbordado y superado por la más reciente legislación ambiental y agraria, prueba de que la regulación del medio ambiente ha terminado arrinconando y constriñendo a la agraria. Bajo ello late la concepción más reciente de la Política Agrícola Común y su vinculación/sometimiento a las exigencias ambientales, conforme a la cual la protección del medio ambiente prima e impera sobre la regulación tradicional de la agricultura.

Por ello no es posible aceptar como axioma (lo que sí pudo ser válido cuando lo enunció su autor hace no mucho tiempo) que exista un principio de subsidiariedad del medio ambiente respecto a la agricultura. En sentido contrario, ésta se encuentra en la actualidad completamente condicionada y sometida a aquél, como veremos a continuación.

3. LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA ECOLÓGICA

Hace más de una generación que aflora en nuestro país la preocupación acerca de la incidencia de la agricultura y su desarrollismo sobre el medio ambiente que nos rodea. ELEGIDO[267] ya señalaba que la actitud del hombre frente a la naturaleza ha dado origen a un medio ambiente tan artificioso y distanciado del original que su habitabilidad, molesta ya para nosotros, puede resultar crítica para quienes nos sucedan.

Efectivamente, desde la década de los años 60 del pasado siglo se comienza a producir un cuestionamiento a gran escala de la aplicación de los productos químicos en la agricultura, constituyéndose en París la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Ecológica (IFOAM).

En Europa la agricultura ecológica se regula por vez primera en 1991 cuando se publica el Reglamento 2092/91 del Consejo de 24 de junio sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, con el objetivo de crear unas normas comunes que permitieran la protección de este sector. Estas normas garantizan unas condiciones de competencia leal entre productores, evitan el anonimato en los mercados y facilitan la transparencia en todos los procesos de producción y elaboración, aumentando la credibilidad entre los consumidores.

Las normas legales que hasta el momento han regulado la agricultura ecológica en España han sido el Real Decreto 759/1988, de 15 de julio, por el que se incluyen los productos agroalimentarios obtenidos sin el empleo de productos químicos de síntesis, en el régimen de denominaciones de origen, genéricas y específicas establecido en la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, y especialmente la Orden ministerial de 4 de octubre de 1989, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación genérica *Agricultura Ecológica* y su Consejo Regulador.

El Reglamento (CEE) 2092/91, del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, supuso una nueva regulación en la materia, estableciendo una serie de normas para la presentación, etiquetado, producción, elaboración, control e importación de países terceros de los productos procedentes de la agricultura ecológica.

El Reglamento (CEE) 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medioambiente y la conservación del espacio natural, ofrece por vez primera una medidas de apoyo directo a la agricultura ecológica (que luego pasarían al Reglamento 1257/1999 sobre ayudas al desarrollo rural). En su virtud se dictó internamente el ya citado Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural.

Pero previamente vio la luz el muy relevante y específico Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, viniendo a desarrollar específicamente el Reglamento (CEE) 2092/91, del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, que vino a constituir una nueva regulación en la materia, estableciendo una serie de normas para la presentación, etiquetado, producción, elaboración, control e importación de países terceros de los productos procedentes de la agricultura ecológica.

Esta norma establece en su artículo 1 que las disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas que determinen o establezcan los requisitos de los productos que lleven indicaciones referentes al método de producción ecológico en el etiquetado, en la publicidad o en los productos comerciales, se ratificarán por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a efectos de su defensa en el ámbito nacional e internacional, siempre que se ajusten a lo establecido en el Reglamento (CEE) 2092/91, del Consejo, de 24 de junio, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, en el presente Real Decreto y en el resto de legislación aplicable.

[267] ELEGIDO, M. "*El impacto de la agricultura sobre el medio ambiente*". Revista de Estudios Agrosociales, Nº 90, 1975. Pps. 31 a 58.

Su artículo 2, en su nueva redacción ofrecida por el Real Decreto 506/2001[268], de 11 de mayo, señala que se considerarán productos agrícolas ecológicos:

"a. Productos agrícolas vegetales no transformados, así como productos animales y productos animales no transformados, en la medida en que los principios de producción y las correspondientes normas específicas de control se incluyan en los anexos I y III del Reglamento (CEE) 2092/91.

b. Productos agrícolas vegetales transformados y productos animales transformados destinados a la alimentación humana, preparados básicamente a partir de uno o más ingredientes de origen vegetal o animal.

c. Alimentos para animales, piensos compuestos y materias primas para la alimentación animal no recogidos en el párrafo a), en las condiciones establecidas por el Reglamento (CE) 1804/1999."

Posteriormente se ha producido una nueva modificación, mediante el Real Decreto 1614/2005, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios[269].

En la versión última de la norma, en su artículo 3, se considera que un producto lleva indicaciones referentes al método ecológico de producción cuando en el etiquetado, en la publicidad o en los documentos comerciales, el producto o sus ingredientes se identifiquen con el término *ecológico*, *biológico* u *orgánico*, así como sus diminutivos y derivados habituales, tales como *bio*, *eco*, etc., acompañados o no del nombre del producto, sus ingredientes o su marca comercial.

El hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente aprueba un logotipo que, como símbolo nacional y con independencia de los que puedan establecer las Comunidades Autónomas, tendrán derecho a incluir en sus etiquetas los productos que hayan sido producidos o elaborados de conformidad con la normativa indicada en el artículo 1, que haya sido objeto de ratificación por el Ministerio..

En paralelo con lo anterior, queda prohibida la utilización en otros productos agrarios o alimenticios de denominaciones, marcas, expresiones y signos que por su semejanza con las señaladas en los apartados anteriores puedan inducir a confusión, aunque vayan acompañados de expresiones como *tipo*, *estilo*, *gusto* u otras análogas.

Corresponde al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la defensa de las indicaciones protegidas y reguladas mediante el referido Real Decreto. A los efectos de lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del Reglamento (CEE) 2092/91, corresponde a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas designar una autoridad competente y autoridades de control y, en su caso, autorizar y supervisar entidades privadas de control.

Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas comunicarán al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la relación de operadores sometidos a control en su ámbito territorial, con indicación de su nombre, dirección y actividad, así como las autoridades competentes y de control designadas y, en su caso, las entidades privadas de control autorizadas, a los efectos de confeccionar un listado nacional que estará a disposición de los particulares interesados.

El artículo 7 de la norma crea la Comisión Reguladora de Agricultura Ecológica (CRAE) como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para el asesoramiento en materia de agricultura ecológica. La CRAE tendrá un presidente, designado por el Ministro de Agricultura, Alimentación

[268] Dictamen 3630/2000, de 11 de enero de 2001. Se contienen aquí modificaciones sobre las relevantes denominaciones "*ecológico*", "*eco*", "*bio*" y "*biológico*":

"En fin, el Reglamento (CE) nº 1804/1999 del Consejo, de 19 de julio de 1999, por el que se introducen en la normativa comunitaria algunas modificaciones aplicables desde el 24 de agosto de 2000, reserva el término español "ecológico" (y su equivalente en otros idiomas de los Estados miembros), así como su prefijo "eco" para referirse exclusivamente al método de producción; lo cual obliga a reajustar el Real Decreto 1852/1993 en el que se autoriza el empleo del término "biológico" y su prefijo "bio" para designar los productos agrarios y alimenticios, de origen vegetal o animal, comprendidos en dicha norma. Y para llevar esto a la práctica, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) ha elaborado el proyecto remitido en consulta."

[269] Dictamen del Consejo de Estado 1935/2005, de 15 de diciembre de 2005.

y Medio Ambiente. Las Comunidades Autónomas que lo consideren oportuno podrán designar un representante, que se integrará en la CRAE. La CRAE contará con un máximo de veinte vocales nombrados por el presidente entre especialistas de reconocido prestigio en la material, actuando como secretario, con voz pero sin voto, un funcionario de la Secretaría General de Alimentación. Se señala, finalmente, que el presidente, a propuesta de la propia Comisión, podrá crear grupos de trabajo cuyos miembros serán nombrados entre expertos de reconocido prestigio en las áreas correspondientes

CAPÍTULO XIX

REGIMEN JURÍDICO DE MODIFICACIONES GENÉTICAS DE ORGANISMOS ANIMALES Y VEGETALES

1. ORIGEN DE LA CUESTIÓN. BIOTECNOLOGÍA Y LOS OMG

La agricultura y la alimentación han aplicado una biotecnología tradicional desde hace más de 3.000 años, la cual ha permitido al hombre hacer cerveza, producir queso o yogur a partir de la leche, hacer pan o conservar carnes. Una de las primeras necesidades del hombre ha sido siempre la de producir alimentos y ser capaz de conservarlos sin que se estropearan.

Perfeccionados los procesos con la aparición del conocimiento científico, podemos decir con MARTÍN URANGA[270] que la biotecnología moderna se inició en Estados Unidos en la década de los setenta del siglo pasado -y en nuestro país en la década de los ochenta- basándose en avances de la biología molecular, de forma que permitieron modificar la información genética de los organismos vivos mediante técnicas de ingeniería genética.

En efecto, la ingeniería genética permite por primera vez modificar de una forma precisa el material hereditario, permitiendo diseñar nuevos alimentos por encima de la reglas de la selección convencional. Se pueden conseguir así, por ejemplo, peces gigantes, tomates que no se pudren o vinos con aromas más afrutados.

De la mano del autor de referencia podemos entender que la biotecnología es un conjunto de técnicas que permiten la aplicación de las propiedades de los seres vivos para obtener o modificar bienes y servicios, o desarrollar microorganismos para objetivos específicos. En esencia, concluye MARTIN URANGA, la biotecnología implica el uso de células microbianas, animales o vegetales, o enzimas para sintetizar, degradar o transformar materiales. Las nuevas técnicas de biotecnología permiten crear nuevos productos y procesos que compitan en el mercado en un gran número de actividades industriales, tanto farmacéuticas, veterinarias, agrícolas o medioambientales.

Por lo que a su origen se refiere la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en 1972 manifestó las primeras preocupaciones de la entonces Comunidad Económica Europea respecto a aquellas actividades relacionadas con el medio ambiente y la salud humana.

En 1986 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico publicó una recomendación sobre condiciones de seguridad para el manejo del ADN recombinante, participando la propia Comisión y los estados miembros en su preparación.

Ese mismo año la Comisión Europea preparó un informe para establecer un marco tendente a la reglamentación de las biotecnologías. El documento puso de manifiesto la existencia de dos actividades de riesgo:

a) La utilización confinada de Organismos Genéticamente Modificados (en adelante OMG) en un proceso experimental o industrial, actividad realizada en un laboratorio.
b) La liberación intencional en el medio ambiente de los OMG.

El Cuarto Programa Ambiental de la todavía CEE (1987-1992) puso de relieve la conveniencia de evaluar los riesgos potenciales y prevenir posibles daños ambientales derivados de esta nueva aplicación tecnológica. Fijadas así las primeras grandes líneas para la regulación europea de la cuestión, se dio paso a las primeras normas comunitarias sobre la materia.

---

[270] MARTIN URANGA, A. Voz. Biotecnología, Bioseguridad, OMG´s. en "*Diccionario de Medio Ambiente*". Dirigido por ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA. B. Pp. 161 ss.

Surgen así las Directivas del Consejo 90/219/CEE (relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente) y 90/220/CEE (sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente), aprobándose posteriormente la Directiva 90/679/CEE, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición de agentes biológicos durante el trabajo. Estas directivas han sido luego actualizadas y sustituidas por la regulación que más adelante se estudiará.

El Reglamento 258/1997 sobre nuevos alimentos e ingredientes alimentarios ha permitido que en la Unión Europea sólo se hayan comercializado productos alimenticios derivados de OMG en función de su "*equivalencia sustancial*" a los productos tradicionales. Tras él, la siguiente línea de control y limitación de tales productos viene dada por el Reglamento 1139/1998, del Consejo, de 26 de mayo de 1998 (derogado por el Reglamento (CE) 1829/2003, de 22 de septiembre, de alimentos y piensos modificados genéticamente), relativo a la indicación obligatoria en el etiquetado de determinados productos alimenticios fabricados a partir de organismos modificados genéticamente. Se atiende así a los alimentos compuestos de soja o maíz transgénico o que contengan aditivos provenientes de estos vegetales transgénicos (siendo los indicados los únicos alimentos transgénicos autorizados en la UE). Las normas posteriores de la Unión han abundado en esta línea de protección desde el etiquetado (así el Reglamento 49/2000 modificatorio del anteriormente citado o el 50/2000, relativo al etiquetado de los productos alimenticios e ingredientes alimentarios que contienen aditivos y aromas modificados genéticamente o producidos a partir de OMG).

2. LA PRIMERA LEGISLACIÓN INTERNA: LEY 15/1994, DE 3 DE JUNIO, POR LA QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE LA UTILIZACIÓN CONFINADA, LIBERACIÓN VOLUNTARIA Y COMERCIALIZADA DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS

La primera ley española sobre la materia (Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se establece el régimen de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercializada de OMG) incorpora las normas sustantivas de las dos directivas comunitarias de 1990, es decir, aquellas que para el Derecho español deben venir cubiertas por el principio de reserva de Ley, dejando para un posterior desarrollo reglamentario la incorporación de aquellas otras normas de las Directivas que por su carácter más contingente o adjetivo no deban quedar sujetas a aquella reserva. De esta forma, no sólo se cumple con las obligaciones derivadas del Derecho comunitario, sino que se llena el vacío normativo existente en España sobre determinados aspectos de la manipulación genética en relación con la salud humana y el medio ambiente. España, no obstante y como señala ALMODOVAR IÑESTA[271], fue uno de los últimos países europeos en realizar la transposición de las normas comunitarias en la materia.

La Ley se estructuró en siete capítulos, dedicados respectivamente a las disposiciones de general aplicación, a la utilización confinada, a la liberación voluntaria con fines de investigación y desarrollo o cualquier otro distinto de la comercialización, a la comercialización de organismos modificados genéticamente o de productos que los contengan, a la información y control, al régimen de infracciones y sanciones, y a las competencias administrativas.

En primer término, la Ley declara tener un claro fin protector de la salud humana y, por consiguiente, las actividades que regula están comprendidas en la actuación general del Estado no sólo en materia de sanidad, sino también en la de productos farmacéuticos, dado que el uso de estos organismos estará dirigido, entre otros objetivos, a la producción de nuevos medicamentos.

Por otra parte, el propósito principal de la Ley no sólo es reducir los riesgos y evitar los daños a la salud humana que pudieran derivarse de tales actividades, sino muy especialmente prevenir los que también pudieran afectar a los distintos elementos y bienes que integran el medio ambiente, resultando igualmente que su objeto afecta estrechamente a la investigación científica y técnica y a sus instrumentos de ejecución.

En la primera regulación interna sobre la materia, la Administración General del Estado será la competente para el otorgamiento de las autorizaciones de comercialización de organismos modificados genéticamente o de productos que los contengan, en razón a la necesidad de garantizar que dichas autorizaciones, cuyos efectos trascienden el ámbito territorial del propio Estado español, se otorguen con criterios uniformes que aseguren

[271] ALMODOVAR IÑESTA, M. "*Régimen jurídico de la biotecnología agroalimentaria*". Editorial Comares, Granada, 2002. Pp. 155 ss.

que los productos comercializados no produzcan daños a la salud humana, daños que podrían ser de imposible o difícil reparación si los riesgos se detectan una vez que los mismos han sido puestos en circulación.

De igual modo, la Administración General del Estado será competente para autorizar la utilización confinada y la liberación voluntaria con fines de investigación y desarrollo o cualquier otro distinto de la comercialización en los supuestos previstos en la legislación sanitaria y de productos farmacéuticos; así como en los programas de investigación científica y técnica a ejecutar por instituciones o entes del propio Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal, ésta dictada en ejecución del título contenido en el apartado 15 del artículo 149.1 de la Constitución, en cuyo caso asumirá además la vigilancia y control de las operaciones de utilización confinada y liberación voluntaria en el medio ambiente.

Las Comunidades Autónomas serán las competentes para otorgar las autorizaciones de utilización confinada y liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente en los restantes supuestos, así como para desarrollar la vigilancia y control de las actividades autorizadas y de los organismos o productos que los contengan, ya comercializados, correspondiéndoles también imponer las sanciones que se deriven de las infracciones cometidas en el ejercicio de aquellas actividades.

Posteriormente, el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la citada Ley, aprobado por Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, no sólo incorporó al ordenamiento jurídico aquellas normas de las mencionadas directivas que por su carácter más contingente o adjetivo no era necesario incluir mediante norma de rango legal, sino que también transpuso las Directivas 94/51/CE y 94/15/CE, ambas de 7 de noviembre de 1994, que adaptaban al progreso técnico, respectivamente, los anexos de las Directivas 90/219/CEE y 90/220/CEE.

Con la publicación de las citadas normas estatales se dio cumplimiento a obligaciones derivadas del derecho comunitario, llenándose un vacío normativo existente en España, al introducir los instrumentos jurídicos necesarios para poder evaluar los potenciales efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente que pudieran derivarse de las manipulaciones genéticas.

La mencionada ley 15/1994, con un marcado carácter pionero, será derogada por la entrada en vigor el 16 de mayo de 2003 de la norma que a continuación se examinará.

3. REGULACIÓN LEGAL ACTUAL: LEY 9/2003, DE 25 DE ABRIL Y REGLAMENTOS DE DESARROLLO

El constante avance de los conocimientos científicos y la experiencia alcanzada sobre biotecnología lleva aparejado el que las normas reguladoras de esta materia sean objeto de frecuentes cambios. Simultáneamente, nuevos instrumentos jurídicos internacionales ofrecen nuevas perspectivas sobre nuevos problemas.

En este segundo ámbito internacional cabe destacar la firma -el 24 de mayo de 2000 por la Comunidad Europea y sus Estados miembros- del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, cuyo objetivo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en el ámbito de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los OMG resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose muy especialmente en los movimientos transfronterizos. El Protocolo está en vigor desde el 11 de septiembre de 2003, siendo uno de sus puntos más relevantes la creación de un Acuerdo de Información Avanzada por el que un país que exporte un OMG con la finalidad de que sea liberado en el medioambiente debe informar con carácter previo al país importador.

Los cambios internacionales se han reproducido en el nivel normativo de la Unión Europea, sustento inmediato de la legislación interna. Así ha ocurrido con la Directiva 90/219/CEE, que ha sido modificada por la Directiva 98/81/CE del Consejo, de 26 de octubre de 1998, y con la Directiva 90/220/CEE, que ha sido derogada por la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente[272].

[272] El Consejo de Estado, en Pleno, se pronunció sobre el Anteproyecto de Ley con ocasión del dictamen 1762/2002, de 18 de julio de 2002.

Estas nuevas directivas, si bien no modificaban sustancialmente el régimen vigente, afectaban a muchos de los artículos de la Ley 15/1994, de 3 de junio, razón -de estricta técnica jurídica- por la que se ha estimó necesario proceder a su derogación[273].

Se dicta así la Ley 9/2003, de 25 de abril por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, cuya finalidad es adecuar nuestro ordenamiento jurídico a la nueva normativa comunitaria, e incorporar, asimismo, determinados preceptos para afrontar las nuevas demandas en relación con la gestión y el control de las actividades de utilización confinada y liberación voluntaria, incluida la comercialización, de organismos modificados genéticamente.

La nueva Ley incorpora las normas sustantivas de las citadas Directivas 98/81/CE y 2001/18/CE -aquellas que para el Derecho español deben venir cubiertas por el principio de reserva de ley-, dejando para un posterior desarrollo reglamentario aquellas otras de contenido técnico o las que por su carácter coyuntural o estacional puedan estar sometidas a cambios y variaciones frecuentes e inesperadas.

Los principios que inspiran la Ley, idénticos a los existentes en el ámbito comunitario e internacional (muy especialmente desde el Protocolo de Cartagena), son el de prevención y cautela, que implica adoptar las medidas adecuadas para evitar los potenciales efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente derivados de estas actividades; el de *caso por caso*, esto es, la evaluación de los riesgos asociados a los organismos modificados genéticamente para cada uno de ellos; el de *paso a paso*, que supone que sólo se procederá a la liberación de organismos modificados genéticamente cuando la evaluación de las etapas anteriores revele que puede pasarse a la siguiente sin existencia de riesgos, el de información y participación pública, garantizando la consulta al público antes de autorizar algunas actividades de utilización confinada, así como todas las de liberación voluntaria y las de comercialización de organismos modificados genéticamente o productos que los contengan, y el acceso de los ciudadanos a la información sobre las liberaciones o comercializaciones autorizadas[274].

---

[273] Señaló el Consejo de Estado en el citado dictamen al respecto:

a) La justificación de la nueva norma.

Los fundamentos jurídicos de la actuación quedan claros: la regulación actual de la materia se contiene en la Ley 15/1994, de 3 de junio, de igual denominación, desarrollada por el Reglamento aprobado mediante el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, resultando que se ha producido una sensible modificación de dicho régimen inicial.

Cierto es que parte de los contenidos del texto propuesto no difieren en nada de los que sirvieron de fundamento a la Ley 15/1994. Sin embargo, los avances registrados en la materia (especialmente susceptible de innovaciones tecnológicas y progresos científicos) han motivado, no ya sólo la superación de la primera de las Directivas originarias (así la 90/219/CEE, modificada por la 98/81/CE), sino incluso la derogación formal de la segunda (la 90/220/CEE) y su completa sustitución por la 2001/18/CE.

También se aprecia la incorporación de algún otro extremo derivado no ya de la redacción formal de la Ley sino de su posterior desarrollo reglamentario. Es el caso del nuevo artículo 33, relativo a la conceptuación como agente de la autoridad que cabe atribuir a los funcionarios que realicen labores de inspección en las actividades reguladas en esta Ley, mención que, no incorporada a la Ley 15/1994, se intentó introducir en el proyecto del que llegó a ser Real Decreto 951/1997 y fue objetada por el Consejo de Estado en su dictamen 2.268/97, de 22 de mayo de 1997, señalando que tal prevención desbordaba el puro ámbito reglamentario e incidía sobre una materia reservada a la Ley. Ahora, dado el rango de la norma cuyo anteproyecto se consulta, sí es procedente su inclusión a tenor de la anterior observación.

Respecto a la conveniencia de ofrecer una ordenación completa en un texto único, nuevo y derogatorio de la regulación anterior, también cabe avanzar un inicial pronunciamiento positivo, desde la estricta visión de la técnica normativa más recomendable y siempre a la luz del principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 9.3 de la Constitución Española. "

[274] El ajuste al derecho comunitario fue especialmente destacado por el Consejo de Estado en el dictamen de referencia sobre la Ley:

"c) La adecuación del texto propuesto al ordenamiento comunitario.

La principal virtualidad de la nueva ordenación se aprecia en el detalle y profundidad con que han sido reformulados los conceptos básicos (especialmente de índole técnica y científica) sobre la materia. Así lo evidencia, por ejemplo, un mero análisis comparativo de lo que en 1994 entendió la Ley conceptualmente como utilización confinada de organismos modificados genéticamente (en su artículo 4), puesto en relación con lo que ahora viene a describirse en el nuevo artículo 5 como el concepto y delimitación de dicha utilización, perfilado de modo mucho más nítido de la mano de sus exclusiones.

De otro lado, cobra especial significación la aparición en el texto legal de la figura de la tasa, destinada a dar cumplimiento a las previsiones de los artículos 8 y 9 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, los cuales obligan a que los elementos esenciales constitutivos de la tasa se establezcan mediante normas con rango de Ley. Parece razonable al Consejo de Estado la explicación ofrecida respecto a la determinación de la cuantía de las tasas obtenida tanto del estudio comparativo de las actuaciones realizadas en otros países de la Unión Europea como del hecho de que deben retribuir los costes suplementarios que se generan para la Administración General del Estado por la tramitación, evaluación, estudios y ensayos relacionados con las actividades objeto de análisis.

A tal efecto, en definitiva, se muestra suficiente para la concreción de los importes el estudio económico- financiero contenido en el expediente donde se razonan y pormenorizan los factores económicos para la fijación de las respectivas cuantías. Como señalara acertadamente el Ministerio de Economía en sus alegaciones al texto, la tasa no se justifica en que vayan a prestarse servicios administrativos novedosos, sino en los costes suplementarios que tendrá la Administración General del Estado por emplear personal y materiales especializados en la materia.

La Ley se estructura en cuatro títulos dedicados, respectivamente, a las disposiciones generales; a la utilización confinada, liberación voluntaria con fines distintos a la comercialización y a la comercialización de organismos modificados genéticamente; a la regulación de las obligaciones tributarias, y a la vigilancia, control y régimen sancionador.

En el título I se concreta el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, similar al de la Ley que se deroga, y se recoge una relación de conceptos que precisan de definición para su correcta aplicación; entre ellos, el significado de organismo modificado genéticamente se delimita de acuerdo con los principios éticos ratificados por la Comunidad internacional, excluyendo a los seres humanos de dicho concepto.

Se atienden aquí las competencias que corresponden a la Administración General del Estado y a las Administraciones de las Comunidades Autónomas para otorgar las autorizaciones de las actividades incluidas en el ámbito de la ley, así como para vigilar, controlar y sancionar el incumplimiento de las obligaciones que para los titulares de dichas actividades se establecen.

También la Ley tiene por finalidad prevenir los eventuales riesgos o reducir los posibles daños que para la salud humana y el medio ambiente pudiesen derivarse de dichas actividades. En consecuencia, de acuerdo con las competencias que los distintos Estatutos de Autonomía otorgan a las Comunidades Autónomas sobre dichas materias, corresponderá a aquéllas otorgar las autorizaciones de las actividades de utilización confinada y liberación voluntaria, excluidas las de comercialización, así como ejercer las restantes funciones de gestión.

No obstante, con fundamento en otros títulos competenciales estatales, que han de considerarse prevalentes en virtud de su especificidad, sobre medicamentos y productos farmacéuticos, sobre investigación científica y técnica y sobre propiedad intelectual, la Administración General del Estado otorgará dichas autorizaciones en determinados supuestos, reservándose, asimismo, en algunos de ellos funciones de vigilancia y sanción.

Por último, dado su efecto inmediato en el ámbito supraautonómico e incluso supranacional, corresponde, asimismo, al Estado otorgar la autorización para la comercialización, importación y exportación de organismos modificados genéticamente o de productos que los contengan.

El título II establece el régimen jurídico de las distintas actividades objeto de la Ley, dedicando un capítulo específico a cada una de ellas y completando la regulación con un capítulo general en el que se prevén las normas comunes a las utilizaciones confinadas, liberaciones voluntarias y comercialización.

La evaluación del riesgo, tanto para la salud humana como para los distintos elementos que integran el medio ambiente, es la pieza clave para otorgar la autorización que permita la posterior ejecución de las distintas operaciones a las que la ley se aplica, siendo uno de los aspectos más novedosos de la Ley el que el riesgo de las utilizaciones confinadas se determina en función de las actividades a desarrollar con los organismos, olvidando el criterio existente en la legislación que se deroga que establecía el riesgo en función del propio organismo modificado genéticamente, tomando, en algunos supuestos, en consideración la finalidad de las operaciones.

No obstante, la existencia de específicas medidas de confinamiento para evitar el contacto con la población y el medio ambiente en las actividades de utilización confinada lleva aparejado el que sólo se exija, con carácter general, autorización expresa de la Administración competente para aquellas que sean calificadas de riesgo moderado o alto.

Las actividades de liberación voluntaria en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente quedan siempre sometidas a autorización administrativa previa. El contenido de la solicitud de autorización se refuerza, fundamentalmente, al incluir en ella la metodología utilizada para realizar la evaluación del riesgo.

En relación con la comercialización de organismos modificados genéticamente o de productos que los contengan, la Ley delimita con mayor precisión el concepto de comercialización y somete las correspondientes

---

En todo caso y del mismo modo que se hizo en 1994 con la anterior Ley en relación con el posterior Reglamento, se han mantenido una serie de contenidos al margen de la regulación legal para que tengan entrada en el posterior desarrollo reglamentario (así, por ejemplo, la lista completa de definiciones), por ser ello más usual y acorde con su auténtica naturaleza. Sí entiende el Consejo de Estado que conviene a la mejor aplicación del texto que tal desarrollo reglamentario no se demore en el tiempo.

Teniendo en cuenta lo expuesto, nada tiene que objetar el Consejo de Estado a la regulación proyectada, la cual -una vez tramitada y aprobada con rango de Ley por las Cortes Generales- se ha de insertar con naturalidad en el seno del conjunto de normas que regulan la protección del régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, constituyendo la ordenación central de la misma, respondiendo adecuadamente a los fundamentos comunitarios que le sirven de referencia y razón."

autorizaciones a un plazo de vigencia, transcurrido el cual deberán renovarse. Asimismo, establece la obligación de llevar a cabo un seguimiento y control de los organismos modificados genéticamente o de los productos que los contengan, con el fin de identificar, cuando ya estén autorizados, cualquier efecto adverso que puedan producir en la salud humana o el medio ambiente; asimismo, se obliga a etiquetarlos adecuadamente para garantizar no sólo su control y seguimiento por las autoridades competentes, sino también la adecuada información de los consumidores.

Dado que las directivas que se incorporan fijan plazos taxativos para presentar las comunicaciones y solicitudes, para tramitar los expedientes y para resolver autorizando o denegando las distintas operaciones; que en el procedimiento de autorización de las liberaciones voluntarias y en el de comercialización participan junto a las autoridades nacionales, asimismo, la Comisión Europea y los restantes Estados miembros; y que los plazos fijados en las normas comunitarias son susceptibles de frecuentes cambios, se ha estimado necesario determinar dichos plazos en el reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley.

Asimismo, dadas las consecuencias que para la salud humana y el medio ambiente podrían derivarse si se estimasen las solicitudes de autorización por silencio, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del modificado artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se determina el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

El título III, dedicado a las obligaciones tributarias, crea una tasa que gravará la prestación de servicios y las actuaciones que haya de realizar la Administración General del Estado relacionadas con las actividades en las que intervengan organismos modificados genéticamente y regula sus elementos esenciales constitutivos. Dado que los procedimientos para la prestación de dichos servicios y actividades son similares en todos los países de la Unión Europea, las cuotas a satisfacer por los distintos hechos imponibles se han determinado tomando en consideración las ya establecidas en otros Estados miembros.

A su vez, el título IV regula el régimen de vigilancia y control, imponiendo la obligación a los titulares de las actividades de colaborar con los inspectores, a los que otorga carácter de agentes de la autoridad, y establece el régimen sancionador, tipificando nuevas infracciones no incluidas en la Ley 15/1994, actualizando las multas pecuniarias y regulando medidas cautelares previas al inicio del procedimiento sancionador y medidas provisionales posteriores que no existían en la antigua Ley.

Por último, se regulan en la Ley dos órganos colegiados: el Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente, que realizará funciones similares a las que correspondía desarrollar al órgano colegiado creado en el apartado 3 del artículo 30 de la Ley 15/1994, y la Comisión Nacional de Bioseguridad, que además de las funciones que actualmente le encomiendan la disposición final tercera de la ley que se deroga y el reglamento general para su desarrollo y ejecución, informará preceptivamente las solicitudes de autorización que corresponda otorgar a la Administración de las Comunidades Autónomas.

El instrumento legal fue completado en el ámbito reglamentario mediante el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003[275].

En efecto, aunque como pone de manifiesto en su exposición de motivos, la Ley 9/2003, de 25 de abril, efectúa una incorporación parcial al derecho español que se limita a recoger y adaptar aquellas normas de las directivas mencionadas que, en razón de su naturaleza jurídica y para su plena efectividad en el ordenamiento interno, se encuentran sometidas al principio de reserva de Ley, en tanto que la incorporación de aquellas otras normas de las directivas de contenido técnico o de carácter coyuntural, no sujetas al principio citado, se han diferido al ámbito reglamentario.

De otra parte, desde la fecha de su entrada en vigor, las normas objeto de las directivas citadas se han visto afectadas -hasta el surgimiento del primer reglamento general de la Ley- por el ordenamiento de la Unión Europea desde dos perspectivas diferentes.

[275] Sobre la aplicación de las normas comunitarias y su desarrollo interno puede verse BELLO JANEIRO, D. "*Liberalización y comercialización de productos transgénicos*" en "*Derecho Agrario y Alimentario Español y de la Unión Europea*". Ed. Universidad Politécnica de Valencia y Tirant Lo Blanc. Valencia, 2006. Pp. 613. En la misma publicación también puede examinarse el trabajo de AMAT LLOMBART, P. "*Las principales cuestiones conflictivas que debe afrontar la legislación sobre biotecnología y organismos modificados genéticamente*". Pp. 627.

En primer lugar, por la publicación de diversas decisiones de la Comisión y del Consejo que complementan el contenido de ambas directivas, entre las que se pueden citar la Decisión 2000/608/CE de la Comisión, de 27 de septiembre de 2000, referente a las notas de orientación para la evaluación del riesgo descrita en el anexo II de la Directiva 90/219/CEE; la Decisión 2001/204/CE del Consejo, de 8 de marzo de 2001, por la que se completa la Directiva 90/219/CEE con respecto a los criterios por los que se establece la inocuidad de los microorganismos modificados genéticamente para la salud humana y el medio ambiente; la Decisión 2002/623/CE de la Comisión, de 24 de julio de 2002, por la que se establecen una notas de orientación complementarias al anexo II de la Directiva 2001/18/CE; la Decisión 2002/811/CE del Consejo, de 3 de octubre de 2002, por la que se establecen unas notas de orientación complementarias al anexo VII de la Directiva 2001/18/CE; la Decisión 2002/812/CE del Consejo, de 3 de octubre de 2002, por la que se establece, de conformidad con la Directiva 2001/18/CE, el modelo de resumen de la notificación de la puesta en el mercado de organismos modificados genéticamente como producto o componentes de producto; la Decisión 2002/813/CE del Consejo, de 3 de octubre de 2002, por la que se establece, de conformidad con la Directiva 2001/18/CE, el modelo de resumen de la notificación de la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente con fines distintos de su puesta en el mercado; la Decisión 2003/701/CE de la Comisión, de 29 de septiembre de 2003, por la que se establece un modelo de presentación de los resultados de la liberación intencional en el medio ambiente de plantas superiores con una finalidad distinta de la de su comercialización con arreglo a la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión de la Comisión por la que se establecen las disposiciones pormenorizadas de funcionamiento de los registros establecidos con arreglo a la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, para el registro de información relativa a las modificaciones genéticas en organismos modificados genéticamente.

Asímismo es preciso considerar las disposiciones contenidas en el Reglamento (CE) nº 1946/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativo al movimiento transfronterizo de organismos modificados genéticamente, que completa el contenido de la citadas directivas, en el Reglamento (CE) nº 1830/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, relativo a la trazabilidad y etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de estos y por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE, y en el Reglamento (CE) nº 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente, lo que obliga a recoger estas modificaciones en una norma de rango reglamentario.

De otro lado, la efectiva aplicación de la Ley 9/2003, de 25 de abril, implica desarrollar reglamentariamente, entre otros, diversos aspectos de su articulado relacionados con la estructura, composición y funciones del Consejo interministerial de organismos modificados genéticamente y de la Comisión Nacional de Bioseguridad, con los requisitos para la realización de actividades de utilización confinada, liberación voluntaria con fines distintos a su comercialización y a la comercialización de organismos modificados genéticamente, con las normas sobre información, vigilancia y control de estas actividades, así como en materia de régimen sancionador.

Según lo expuesto, resultó preciso proceder a la aprobación y publicación de una norma reglamentaria que permitiera al Gobierno –al menos por ahora- desarrollar el contenido de la Ley 9/2003, de 25 de abril, y finalizar, a la par, el proceso de incorporación al ordenamiento español de las directivas y demás normas comunitarias anteriormente citadas; norma que, por su naturaleza jurídica y de conformidad con la habilitación objeto de la disposición final quinta de la citada Ley, debe revestir el rango y forma de un Real Decreto[276].

Se trató del Real Decreto 178/2004, de 30 de enero que aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente.

---

[276] Nuevamente el Consejo de Estado se pronunció sobre el proyecto de Real Decreto con ocasión del Dictamen 68/2004, de 29 de enero de 2004. Y resulta curioso contemplar –lo que da idea de la velocidad con que se producen las modificaciones en la materia- siempre con carácter de dictamen urgente:

"El expediente ha sido calificado como urgente, teniendo en cuenta, señala la Orden de remisión, que el texto proyectado incorpora dos Directivas con plazo ya vencido. El Consejo de Estado ha de recordar que el dictamen sobre el anteproyecto de Ley por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente fue enviado para dictamen, en julio de 2002, con carácter de urgencia arguyendo idéntica razón. Por eso se hizo constar en el dictamen 1.767/2002, de 18 de julio de 2002: entiende el Consejo de Estado que conviene a la mejor aplicación del texto que tal desarrollo reglamentario no se demore en el tiempo. El proyecto ahora enviado, con idéntica urgencia, desarrolla la Ley 9/2003, de 25 de abril.

Desde la óptica comunitaria la última regulación se contiene en el Reglamento (CE) núm. 65/2004 de 14 de enero que establece un sistema de creación y asignación de identificadores únicos a los organismos modificados genéticamente.

También existen, no obstante, otros desarrollos parciales de la Ley 9/2003 como es el caso del Real Decreto 1679/2003, de 12 de diciembre, por el que se crea la Comisión Nacional de Biovigilancia

CAPÍTULO XX

SEMILLAS Y PLANTAS DE VIVERO

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN LA MATERIA

De la relevancia de las semillas a los ojos del Derecho público ofrece una buena muestra el hecho de que existen cientos de disposiciones del poder administrativo interviniendo su producción, comercio, exportación y venta.

En el sentido expresado, a principios del siglo XIX destacan, por citar solo unos ejemplos, una Real orden de 24 de abril de 1804 ampliando la exención de derechos concedida para la entrada de los granos y semillas extranjeras hasta el mes de junio del año 1805 o la Circular de 30 de marzo de 1820 dictando disposiciones referentes á los derechos de los granos, semillas, vinos y otras producciones del reino á su salida para el extranjero.

Por Ley de 12 de noviembre de 1885 se dispone que el Ministerio de la Gobernación, mediante concurso, adjudique la construcción y explotación de una Alhóndiga en Madrid, destinada a la compra, venta y almacenaje de toda clase de granos, harinas y semillas alimenticias.

Mediante Real Decreto de 21 de septiembre de 1888 se crean 15 viveros centrales y otros tantos almacenes de semillas en las 15 Inspecciones en que se considera dividida la Península e islas adyacentes para la administración de los montes públicos. Ya dentro del siglo XX, por medio de Real Decreto de 19 de mayo de 1928 se reglamenta el comercio interior de semillas agrícolas. Desde muy temprana fecha fue costumbre subvencionar el cultivo de semillas seleccionadas para expandir la correcta utilización de materiales puros y comprobados; así ocurrió –entre otras normas de la época- por ejemplo con el Real Decreto de 12 de junio de 1929 que apoya y subvenciona el cultivo de maíz y la difusión de semillas seleccionadas de cereales[277].

Si fuera común a la República la intervención en la materia sobre los mismos postulados que la anterior Dictadura, muy señaladamente en el entorno del cualificado ámbito de la Reforma Agraria (para lo que puede verse, entre otros muchos casos, la Orden de 22 de agosto de 1935 sobre suministro de semillas a los agricultores), el régimen del general Franco continuó la política secular de intervención y fomento en la materia, de lo que resulta un señero ejemplo (ya de la mano del entonces todopoderoso Servicio Nacional del Trigo) el Decreto de 17 de octubre de 1940 "*por el que se regula la eficaz distribución de las semillas seleccionadas de cereales y leguminosas*", donde se distingue entre simientes originales, certificadas, puras y escogidas.

Sobre la experiencia anterior se dicta pronto el Decreto de 27 de marzo de 1941 sobre la producción nacional de semillas, donde se utiliza la técnica concesional para permitir que empresas privadas desarrollen y distribuyan semillas bajo la tutela intervencional del Estado. En los años siguientes se resolverán los concursos adjudicando tales desarrollos de simientes, extendiéndose a otros ámbitos conexos[278].

Desde el punto de vista institucional mediante Decreto de 18 de abril de 1947 se crea y organiza el Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas, donde ya se ubica un Registro de Variedades de Plantas. Por Decreto de 21 de noviembre de 1952 se regula el suministro a entidades y particulares de plantas y semillas forestales, siendo el Instituto antes citado el que interviene mediante Circulares en diversos y concretos ámbitos de siembras según especialidades[279].

---

[277] También fue práctica común la difusión interna de normas internacionales sobre el cultivo de semillas. Así puede verse la Orden de 26 de marzo de 1933 aprobando las reglas internacionales de análisis de semillas.

[278] Es el caso, por ejemplo, de la Orden de 7 de diciembre de 1941 por la que se regula la circulación y adquisición de semillas destinadas a la repoblación forestal.

[279] En el sentido indicado puede examinarse, por ejemplo, la Circular número 15 del Servicio de la Patata de Siembra por la que se dan normas que han de regir el comercio de la patata de siembra en la campaña 1954-1955.

Mediante Decreto 18/1960, de 7 de enero, se regula la producción nacional de semillas selectas, pasando luego a la regulación general mediante la Ley 11/1971, de 30 de marzo, de semillas y plantas de vivero.

Dicha norma legal, antecedente más cercano del sistema actual, señala que su finalidad es "*promover, mejorar y proteger la producción de semillas y plantas de vivero y fomentar el empleo de las de mejor calidad*". Tras definir qué sean dichas semillas y plantas de vivero y señalar que su producción se efectuará bajo el control del Ministerio de Agricultura, se centralizan -dentro de éste- tales responsabilidades en el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero (nueva denominación del creado en 1947 más arriba referido).

2. ANÁLISIS DE LA LEY 30/2006, DE 26 DE JULIO

La Ley de semillas y plantas de vivero y de recursos filogenéticos es fruto del desarrollo de la Ley 11/1971 tras la modificación del régimen preconstitucional operada por la aparición de la Ley 3/2000, de 7 de enero, de Régimen jurídico y de la protección de las obtenciones vegetales, luego modificada por la Ley 3/2002, de 12 de marzo, que reguló el procedimiento y las normas aplicables al reconocimiento de la titularidad sobre las obtenciones vegetales a través de su inscripción en el registro de variedades protegidas.

La Ley 30/2006, de 26 de julio establece en su artículo 1 un objeto más amplio que su antecesora:

"Esta Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la producción destinada a la comercialización y a la comercialización de las semillas y plantas de vivero, regular las condiciones de conservación y utilización de los recursos fitogenéticos y determinar el procedimiento de inscripción de las variedades comerciales en el correspondiente registro."

Examinemos con más detalle los contenidos de la norma en los diferentes aspectos apuntados, tras detenernos en los conceptos actualizados de las materias objetos de la nueva norma.

Así, se entienden por semillas (artículo 3.1. "*los elementos que, botánica o vulgarmente, se designan con este nombre y cuyo destino es el de reproducir la especie o establecer cultivos, así como los tubérculos, bulbos y otros órganos y material vivo que se utilicen con tales fines"*.

Por su parte se considerarán plantas de vivero las plantas enteras y partes de plantas destinadas al establecimiento de plantaciones, así como los materiales vegetales no incluidos en la definición de semillas y que se utilicen para la reproducción o multiplicación, incluidos los clones (artículo 3.2).

Finalmente se entiende por variedad o cultivar el conjunto de plantas de un solo taxón botánico del rango más bajo conocido, que pueda:

a) Definirse por la expresión de determinados caracteres morfológicos, fisiológicos, citológicos, químicos, bioquímicos u otros de carácter agrícola o económico, resultantes de un cierto genotipo o de una cierta combinación de genotipos.
b) Distinguirse de cualquier otro conjunto de plantas por la expresión de uno de dichos caracteres por lo menos.
c) Considerarse como una unidad, habida cuenta de su aptitud para propagarse sin alteración

3. VARIEDADES VEGETALES Y VARIEDADES COMERCIALES

La Ley regula en el Título II las variedades comerciales, las cuales serán inscritas en un registro gestionado por el hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente donde se anotarán las solicitudes, la especie botánica, las denominaciones varietales, las resoluciones de inscripción de variedades, las cancelaciones, las renovaciones y cuantas circunstancias se determinen reglamentariamente.

La inscripción en el Registro de variedades comerciales, que exige la conservación de éstas, es un requisito previo y obligatorio para la producción destinada a la comercialización y para la comercialización de semillas y plantas de vivero, siempre que:

a) Se encuentren publicadas las normas técnicas de inscripción para la especie de que se trate.

b) No se trate de una especie o una categoría de semillas o plantas de vivero para la que su reglamentación técnica específica o una norma comunitaria excepcione el requisito de la inscripción para su comercialización.

Las semillas y plantas de vivero de variedades incluidas en el Registro de variedades comerciales no estarán sujetas a ninguna restricción de comercialización, salvo las que sean consecuencia de la existencia de un título de obtención vegetal y lo establecido en el artículo 6 de la Ley. La norma contiene también (artículo 5.3) las reglas sobre la innecesariedad de inscripción de ciertas variedades.

La inscripción en el Registro exige la comprobación, previo examen técnico, de que la semilla sea distinta, homogénea, estable y que posea suficiente valor agronómico cuando así lo exijan las normas técnicas de inscripción de variedades. La evaluación de tales requisitos se realizarán conforme a la Ley 3/2000, de 7 de enero, de las Régimen jurídico de las obtenciones vegetales. La variedad inscrita recibirá un nombre (de fantasía o código) para su identificación sin riesgo, lo que constituirá su denominación genérica.

Regula luego la Ley los procedimientos administrativos vinculados a la materia, los cuales podrán iniciarse de oficio o a instancia del solicitante, de su causahabiente o de una persona autorizada por ellos. Se señalan los requisitos que debe reunir la solicitud, debiendo ir dirigida al Ministerio competente a través del órgano de la Comunidad Autónoma en la que se ubique el solicitante a los efectos de la realización del estudio formal.

El Ministerio publicará un boletín de variedades comerciales en el que se publicarán las solicitudes presentadas y las desistidas; las solicitudes de denominación; la relación de las denominaciones aprobadas, así como los cambios de denominación; las solicitudes estimadas y las desestimadas; las oposiciones presentadas y su resolución y, finalmente en su caso, de que son variedades modificadas genéticamente.

La inscripción de una variedad en el Registro tendrá una vigencia general de diez años, renovables por iguales períodos de diez años, salvo las excepciones que establezcan las normas de inscripción. Finalizado el plazo para el que fue inscrita, será cancelada.

En todo caso, señala el artículo 23 que la cancelación de la inscripción de una variedad se efectuará cuando desaparezcan las causas que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido, habrían justificado la denegación y, en especial, por las siguientes causas:

a) Falta de comercialización de la variedad.
b) Que la variedad se haya dejado de conservar.
c) Que la variedad haya dejado de ser distinta, estable o suficientemente homogénea.
d) Que se haya comprobado que la variedad ha sido afectada gravemente por enfermedades o plagas de nueva aparición o que pueda favorecer su difusión.
e) Que se haya comprobado que la variedad no ha tenido el comportamiento previsto en relación con el valor agronómico.
f) Que se haya comprobado que existe riesgo para la salud humana o sanidad animal o para el medio ambiente.
g) Que no se respeten posteriormente las normas legales o reglamentarias, nacionales o comunitarias.
h) Cuando se demuestre que se han dado informaciones falsas o fraudulentas en relación con los datos en virtud de los cuales se concedió la inscripción.

La cancelación de la inscripción, siempre que no sea por expiración de plazos, requerirá un expediente incoado al efecto, en el que se dará audiencia a los interesados. Hasta tanto no se resuelva dicho expediente, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente podrá suspender la producción y comercialización de semillas o de plantas de vivero de la variedad de que se trate.

4. PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE SEMILLAS Y PLANTAS DE VIVERO

El Título III de la Ley establece los requisitos y condiciones en que ha de verificarse la producción y comercialización de semillas y plantas de vivero, incluyendo toda cesión, entrega o transmisión con fines de explotación comercial.

Junto a lo anterior habrá que tener en cuenta las normas dictadas por el Ministerio mediante Reglamentos Técnicos dictados para cada especie o grupo de especies, no siendo de aplicación estas normas a los materiales vegetales cuyo destino sea la exportación a terceros países.

La reglamentación técnica específica ha de contemplar, como mínimo, una serie de extremos en relación con la producción y comercialización contenidas en el artículo 27. Las Comunidades Autónomas podrán fijar zonas en las que se regule el cultivo y la producción de determinadas especies o variedades cuando sea necesario para garantizar la sanidad vegetal, la salud, preservar el medio ambiente y la diversidad agraria. Se podrá también establecer por ellas condiciones especiales y restricciones cuantitativas procedentes en relación a las conservación "*in situ*" o "*ex situ*" (luego definidas en el artículo 44 de la Ley) y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos.

La comercialización debe hacerse con la denominación inscrita y, en principio, en envases precintados y etiquetados, estableciéndose adicionalmente condiciones para el almacenamiento de las semillas y normas para su comercialización cuando proceden de otros Estados miembros de la Unión Europea o son importaciones de terceros países.

Se consideran proveedores a quienes ejercen profesionalmente alguna actividad de producción, almacenaje, importación y comercialización de semillas y plantas de vivero, pudiendo tratarse de productores o comerciantes. Será necesaria autorización expedida por la Comunidad Autónoma, con validez en todo el territorio nacional, pudiendo perderse la condición a consecuencia de una sanción o de haber perdido los requisitos establecidos para su tenencia. Se constituye adicionalmente un registro nacional de productores, de carácter informativo.

Finalmente cabe decir que el proceso de producción y precintado de semillas y plantas de vivero estará sometido a un control oficial para determinar si el material vegetal cumple los requisitos establecidos para la categoría del material de que se trate aplicables en su caso. El control oficial se llevará a cabo directamente por las Comunidades Autónomas o bajo su supervisión, en las condiciones establecidas por la normativa vigente. El control oficial se extenderá también a la comercialización y la actividad de los proveedores.

El control oficial se efectuará de acuerdo con las normas internacionales generalmente aceptadas y lo establecido en la reglamentación técnica específica.

5. RECURSOS FITOGENÉTICOS

Se dedica a esta finalidad el Título V de la Ley, conteniendo una normativa que algunos denominan de "*principios generales*"[280], adecuada a los deseos de los últimos tratados internacionales.

Por recurso fitogenético se entiende cualquier material genético, de origen vegetal, que por extensión incluye los hongos, con valor real o potencial para la agricultura y la alimentación. A su vez, por material genético: material reproductivo y de propagación vegetativa, que contiene unidades funcionales de la herencia.

Lo dispuesto en la Ley se aplica a los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación que requieren de disposiciones específicas para su conservación y utilización sostenible, considerándose siempre recurso fitogenético las variedades de conservación. Se excluye de su ámbito de aplicación (regulándose por su propia normativa) la lista de los cultivos esenciales comprendidos en el sistema multilateral que establece el Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

Tras señalar la posibilidad de limitar el acceso a los recursos fitogenéticos en determinadas circunstancias (señalando obligaciones a los receptores), atiende la norma al establecimiento de un Programa Nacional de conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación, previendo también un Centro Nacional de Recursos Fitogenéticos y el establecimiento de un conjunto de tasas sobre la materia.

[280] DE CASTRO VITORES, G. "*La Ley 30/2006, de 26 de julio, de Semillas y Plantas de Vivero*" en "*Derecho Agrario y Alimentario Español y de la Unión Europea*". Ed. Universidad Politécnica de Valencia y Tirant Lo Blanc, Valencia, 2007. Pp. 579.

6. INFRACCIONES Y SANCIONES

Sin perjuicio de las acciones civiles o penales que pudieran ejercitarse, el incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones y prohibiciones relacionados con el Registro de variedades comerciales, recursos fitogenéticos, producción, comercialización, control y certificación de semillas y plantas de vivero, así como con el Registro nacional de productores y con el Registro de comerciantes, serán considerados como infracción administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el Título VI de la Ley y conforme al detalle de su contenido.

Son responsables de los hechos constitutivos de las infracciones tipificadas en la Ley las personas físicas o jurídicas que los cometan aun a título de simple negligencia, así como las que, por acción u omisión, hayan participado en ellos. Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.

En el supuesto de las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyen una unidad económica o un patrimonio separado, serán responsables solidarios los copartícipes o cotitulares, en proporción a sus respectivas participaciones.

Serán responsables subsidiarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por esta Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga.

En el supuesto de infracciones graves o muy graves, cuando una infracción sea imputada a una persona jurídica, serán responsables subsidiarios las personas que integren sus órganos rectores o de dirección, siempre que la infracción sea imputable a su conducta dolosa o negligente.

En concreto, se considerarán responsables:

a) Cuando se trate de mercancías importadas o para exportación, su importador o exportador.
b) De las infracciones en mercancías envasadas y debidamente precintadas, la persona física o jurídica cuyo nombre o razón social figure en la etiqueta, salvo que se demuestre su falsificación o mala conservación por el tenedor, siempre que sean conocidas o se especifiquen en el envase las condiciones de conservación.
c) De las infracciones en mercancías a granel o sin los precintos de origen, el tenedor de estas, excepto cuando pueda acreditar la responsabilidad de otro tenedor.
d) En cualquier caso, si el presunto responsable prueba que la infracción se ha producido por información errónea, o por falta de información reglamentariamente exigida, y que es otra persona identificada la responsable de dicha información, la infracción será imputada a este último.

El ejercicio de la potestad sancionadora (dividiéndose las infracciones en leves, graves y muy graves) en ejecución de la Ley 30/2006 corresponderá, con carácter general, a las Comunidades Autónomas. La potestad sancionadora será ejercida por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en lo que se refiere a las infracciones que se cometan en relación con la importación o exportación de variedades comerciales, semillas o plantas de vivero, a las infracciones graves tipificadas en el artículo 61.d y a las infracciones muy graves tipificadas en el artículo 62.d y k.

CAPÍTULO XXI

INDUSTRIAS AGRARIAS

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS EN LA MATERIA

Comenzando con la cuestión el pasado siglo, todas las normas reglamentarias y legales atribuían la ordenación en materia de industrias agrarias al Ministerio de Agricultura. Así lo hacían el Real Decreto de 25 de octubre de 1907 y 21 de febrero de 1913, las leyes de 26 de mayo de 1933 y 23 de noviembre de 1935, llegando de este modo al Decreto-Ley de 23 de agosto de 1937.

En definitiva, no es solo a partir de la Guerra Civil (lo que señala FERNÁNDEZ FARRERES[281]) cuando las industrias agrarias presentan la singularidad de hallarse desgajadas del régimen jurídico de las industrias en general, sino que tal diferenciación ya existía mucho tiempo atrás. Otra cosa es que la distinción práctica de las potestades de uno y otro Departamento (Agricultura e Industria) no fuera tan nítida.

El Decreto-Ley de 1 de mayo de 1952, atribuye al Ministerio de Agricultura la ejecución y desarrollo de la Ley de 24 de noviembre de 1939 de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional, en relación con las industrias agropecuarias y forestales, reconociendo en su Exposición de Motivos que existe una "*constante interferencia*" con el Ministerio de Industrias que conviene clarificar[282].

El citado Decreto-Ley define como industrias agropecuarias a las enológicas y sus derivados (alcoholes y vinagres); las de conservación de leche y fabricación de mantecas y quesos; la sidrería; las mieles y ceras y la sericicultura. Añade la norma que también tendrán dicho carácter de industrias agropecuarias, en el solo caso de que se realicen dentro de la explotación agrícola, la cervecería, la molinería, la panadería, la almidonería, la feculería y la destilería de materias primas no azucaradas ni alcohólicas.

Igualmente se consideran industrias agrícolas todas aquéllas que se refieran a la realización de las operaciones necesarias para obtener de las plantas textiles sus correspondientes fibras en estado de agramadas o similar (limpias y separadas del tallo para su utilización por la industria textil), las de secado y fermentación del tabaco y, en general, todas las comprendidas hasta obtener aquel estado del producto que constituye la materia prima necesaria para la fabricación de cigarros o cigarrillos o productos químicos. También se consideran industrias agrícolas los molinos maquileros, considerados como tales aquéllos que molturan grano por cuenta ajena mediante el pago de un canon en especie o numerario y cuya capacidad molturadora no exceda de cinco mil kilos diarios.

Finalmente serán industrias forestales aquéllas que realicen operaciones necesarias para la obtención del corcho en plancha; las de aserrío y despiece de las maderas en rollo, hasta la obtención de tablilla, tablón y largueros; la destilación de leñas para la fabricación de carbón vegetal y la destilación de mieras hasta su desdoblamiento en colofonía y aguarrás, siempre que se realice en la propia explotación; y la obtención del esparto picado y agranado apto para su empleo por la industria.

Respecto a las industrias forestales, la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 (actualmente derogada por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes) reiteraba en su artículo 80 las competencias del Ministerio de Agricultura sobre las industrias de carácter forestal en términos prácticamente coincidentes con los anteriores de 1952.

---

[281] FERNANDEZ FARRERES, G. "*Industria*" en "*Derecho Administrativo Económico*" dirigido por MARTIN RETORTILLO, S. Editorial La Ley, Madrid, 1991. Pp. 421 ss.

[282] Puede verse un examen muy completo de la evolución normativa en la voz "*Industria*" del Diccionario Jurídico Seix Barral, elaborada por VILLAR PALASÍ, J.L.

En dicho precepto de la Ley de Montes se establecía que el Ministerio de Agricultura, conforme a los requisitos que reglamentariamente se determinaran, podría disponer la calificación de industrias de preferente interés forestal para las que sean acreedoras de tal distinción. Las Industrias declaradas de interés nacional que utilicen como primera materia o como medios auxiliares de imprescindible necesidad productos forestales se considerarán industrias de preferente interés forestal a todos los efectos legales. El Ministerio de Agricultura podrá conceder, además, dicha calificación de preferencia a las industrias creadas por las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos para el aprovechamiento de productos forestales en comarcas donde no existan otras industrias y que contribuyan a facilitar empleo complementario a las poblaciones campesinas de montaña.

Los titulares de las industrias así calificadas gozarían, en su caso, de los beneficios siguientes:

a) Preferencia en la adjudicación de elementos y materiales de procedencia nacional o de importación que el Ministerio de Agricultura acuerde destinar a atenciones de carácter forestal.
b) Los que en cada caso determine el Consejo de Ministros dentro de los autorizados por las Leyes para las industrias de interés nacional.

2. EL ENCUADRAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS AGRARIAS

El referido reparto competencial de las industrias entre los Ministerios de Industria y Agricultura (atribuyendo a éste la competencia sobre las industrias agropecuarias y forestales en los términos atrás indicados) se completó -señala FERNÁNDEZ FARRERES[283]- mediante el Decreto 508/1973, de 15 de marzo, sobre competencias de los Ministerios de Industria y Agricultura en relación con las industrias agropecuarias y forestales, señalando en su artículo 2 que "*corresponde a cada Departamento la regulación, ordenación, fomento e inspección de las industrias incluidas en los sectores cuya competencia se les atribuye, que se extenderá desde la recepción de la materia prima hasta la preparación del producto para su consumo o ulterior transformación industrial, todo ello conforme se establece en el anexo, sin perjuicio de las facultades que tenga reconocidas cada Departamento en relación con las reglamentaciones técnicas o servicios públicos*".

El proceso de separación se consolidó definitivamente con la atribución de las competencias sobre industrias agrarias a la entonces Dirección General de Industrias Agrarias del Ministerio de Agricultura[284]. Así, la normativa sobre liberalización industrial se bifurca, atendiendo de una parte a las industrias en general[285].

El deslinde entre unas empresas y otras presenta importantes efectos no solo en cuanto a la adscripción ministerial de las actividades sino, muy especialmente, en cuanto a las competencias de los profesionales afectados (ingenieros agrónomos e ingenieros industriales) por la tramitación de los proyectos técnicos para la instalación y traslado de las industrias agrarias.

Según FERNÁNDEZ FARRERES[286] la tradicional separación de las industrias agrarias respecto a las industrias en general debe considerarse definitiva en orden a englobar las industrias agrarias en la rúbrica material "*agricultura*" y determinar así el concreto régimen de distinción de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (las cuales, no se olvide, tienen atribuidas en la actualidad las competencias sobre la materia[287]).

Tal distingo o separación, recalcamos, debe hacerse sin perjuicio de tener en cuenta siempre que la especie "*industria agraria*" no deja de pertenecer al género "*industria*", lo que condiciona en gran medida su propia naturaleza.

En esta última regulación destacaba (ya superado y derogado por efecto de la acción normativa derivada de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los

[283] Op. Cit. Pp. 422.
[284] Decretos 3293/1975,de 19 de diciembre y 1716/1976, de 19 de diciembre.
[285] Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre
[286] Op. Cit. Pp. 423.
[287] MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. "*Competencias administrativas sobre industrias agroalimentarias en Castilla y León*". Revista Española de Derecho Agrario y Alimentario, Nº 14 (septiembre-diciembre 1989). Pp. 35 ss.

servicios en el mercado interior y la legislación interna y reglamentaria de desarrollo) el Real Decreto 2685/1980, de 17 de octubre, sobre liberalización y nueva regulación de industrias agrarias, luego desarrollado mediante Orden de 17 de marzo de 1981 del Ministerio de Agricultura.[288]

3. LA REGULACIÓN ACTUAL DE LAS INDUSTRIAS AGRARIAS

La actividad industrial de un país es, en general, el motor de su economía y reflejo de sus perspectivas de desarrollo, por lo que resulta lógica la presencia de la Administración a fin de controlar, en mayor o menor medida, el desarrollo de esta actividad. Como señaláramos más arriba, lo que vale para la actividad general de la industria, vale también para las industrias agrarias.

FERNÁNDEZ FARRERES señala que la libertad de industria nunca ha sido completamente ajena a la intervención administrativa, que ha venido exigida para erradicar los obstáculos a la misma, para potenciar su desarrollo desde una perspectiva de economía general y para proteger otros bienes y derechos implicados en el proceso industrial (protección de consumidores, salud pública, medio ambiente...).

Así se explican no solamente las limitaciones tradicionales al libre ejercicio de actividades industriales, sino también la actual complejidad del sistema normativo ordenador de la industria, actualmente recogida en la Ley 21/1992, de 23 de julio, de Industria (LI en adelante).

Para comprender la afectación de la legislación general básica de industria sobre la específica de industrias agrarias, debe apreciarse un matiz esencial en esta norma (artículo 3.4), en la medida en que su regulación afecta a las del sector agrario en la medida en que no exista una previsión específica. Se conforma, con toda lógica, un cuerpo normativo donde primero -a igualdad de rango jerárquico normativo y de competencia estatal o autonómica- será de aplicación la legislación sectorial y, en lo no previsto, la legislación común de industria.

Tampoco resulta ocioso, abundando en lo pluriforme y variado de la especie "*industrias agrarias*" el hecho de que la descripción de las industrias del sector es tratado en el artículo 3.4 de la siguiente forma:

"Se regirán por la presente Ley, en lo no previsto en su legislación específica:

...

a) Las industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras.

..."

De acuerdo con lo indicado y, en defecto de previsión autonómica al respecto (en la medida en que las industrias agrarias están atribuidas primeramente al legislador autonómico), el régimen básico común supletorio de tales industrias será el de la Ley de Industria de 1992.

Dicha Ley ha venido a cumplir con una de las demandas más insistentes desde el sector industrial, pues ha clarificado el sistema normativo, a la vez que ha adecuado éste al nuevo contexto socio-económico y político derivado de la Constitución, cuyo art. 38 establece la libertad de industria y comercio (ahora libertad de empresa).

Los objetivos básicos son:

1. Establecer las normas básicas de ordenación de las actividades industriales por las Administraciones Públicas.
2. Fijar los medios y procedimientos para delimitar las competencias en industria de dichas Administraciones.
3. Regular la actuación de la Administración del Estado en relación con el sector industrial.

[288] Sobre liberalización de industrias agrarias puede verse –entre otras- la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1999, declarando conforme a Derecho el Real Decreto 736/1995, de 5 de mayo, que liberaliza diversas industrias agroalimentarias y entre ellas las de producción de azúcar.

4. Adaptar la regulación de la actividad industrial en España a la derivada de nuestra incorporación a la Unión Europea[289] y la constitución del mercado interior, lo que implica la necesidad de compatibilizar los instrumentos de política industrial con los de la libre competencia y la circulación de mercancías.

Lo básico es competencia exclusiva del Estado, correspondiendo a las CCAA, su desarrollo y ejecución. Así como también se reconoce al Estado el principio de unidad del orden económico. Las normas básicas, no son sólo de ejecución autonómica, sino también de desarrollo diferente a cargo de cada Comunidad Autonóma en función de las concretas opciones de política industrial del territorio. La LOTCA y la posterior reforma estatutaria recogieron este planteamiento y lo extendieron con carácter general.

Las CCAA beneficiarias recibieron una competencia exclusiva relativa a "*industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de Seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear*". No obstante esta supeditada dicha competencia a:

– Coordinación general de la economía.
– Política monetaria
– Queda reservada al Estado la autorización de transferencia de tecnología extranjera.

Desde el punto de vista del régimen jurídico, debe entenderse por actividad industrial "*la actividad dirigida a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de productos industriales, el envasado y el embalaje, así como el aprovechamiento, recuperación y eliminación de residuos o subproductos, cualquiera que sea la naturaleza de los recursos o procesos técnicos utilizados".*

En nuestro caso, se trata del género industria sin perjuicio de las especialidades del supuesto de las industrias agrarias.

Es por tanto la idea de elaboración y transformación la que caracteriza la actividad industrial, lo que permite diferenciarla de las actividades comerciales o de transacción.

Las finalidades del nuevo régimen jurídico de la industria son tan diversas como proteger y garantizar el ejercicio de la libertad de empresa industrial; la modernización, promoción industrial y tecnología e innovación y mejora de la competitividad; la seguridad y la calidad industriales; responsabilidad industrial, y finalmente la compatibilización de la actividad industrial con la protección del medio ambiente.

1.º) Libertad de establecimiento

El art. 4 de la LI declara la libertad de instalación, ampliación y traslado de industrias liberalizándose completamente esta cuestión, de tal manera que sólo será necesaria la obtención de autorización administrativa previa en los casos en que una Ley así lo exija, sobre la base del interés público, o cuando reglamentariamente venga estipulado como consecuencia de obligaciones del Estado derivadas de tratados y convenios internacionales.

Lo que sí resulta obligado a los industriales es la inscripción de sus industrias en el Registro de Establecimientos Industriales (adscrito al Ministerio de Industria -hoy Ministerio de Industria, Turismo y Comercio-), a fin de disponer de una información básica que permita el control por la Administración de las actividades que realizan. Generalmente tal adscripción se realiza mediante comunicación de los registros autonómicos al registro estatal.

No obstante, el hecho de no existir, como regla general, necesidad de obtener autorización administrativa previa para instalar una industria no significa que exista una total libertad en lo tocante a la localización, teniendo en cuenta:

a) El planeamiento urbanístico; se deben desarrollar en las zonas expresamente previstas para ello en los PGOU u homólogos.

[289] BALLARIN MARCIAL, A. "*La industria agroalimentaria, marco legal en la CEE*". Revista de Derecho Agrario y Alimentario, Nº 5 (julio-septiembre 1986), página 3.

b) Es necesario obtener licencia de apertura, como señala el art. 22 del Reglamento de Servicios, teniendo por objeto "*verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad seguridad y salubridad, y las que en su caso estuvieran en los planes de urbanismo debidamente aprobados*".

c) Cualquier otro tipo de autorización que se pueda imponer.

2.º) Promoción, modernización y competitividad industrial

Se prevé necesariamente la instalación de unas líneas generales de actuación que coadyuven en el sentido de equiparación industrial con nuestros socios comunitarios, elevando el nivel tecnológico y fomentando una adecuada financiación de las empresas industriales. Estos son los objetivos de los programas públicos de promoción y modernización.

Así también se prevé la adopción de programas de promoción industrial elaborados por la Administración General del Estado que serán ejecutados por ésta y por las CCAA en su respectivo territorio. Se concretan en incentivos públicos y mediante la puesta en marcha de medidas laborales y de Seguridad Social específicas.

3.º) Seguridad industrial

La Seguridad industrial tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y todo tipo de siniestros que afecten a cualesquiera bienes y derechos. Para ello se articula una política de prevención y limitación de riesgos a través de reglamentos de seguridad, correspondiendo a la Administración Pública comprobar por sí misma, o a través de organismos de control (que tendrán personalidad jurídica), el cumplimiento de las disposiciones y requisitos de seguridad, de oficio o a instancia de parte interesada. Se imponen distintas modalidades de sanciones desde la meramente pecuniaria, la pérdida temporal a recibir subvenciones, hasta la imposibilidad de contratar con la Administración.

4.º) Calidad industrial

Se pretende conseguir la mejora de los productos industriales, es decir, la mayor adecuación posible entre sus propiedades y características y las necesidades que pretendan satisfacer, lo que será al mismo tiempo causa de competitividad y consecuencia de la modernización.

Para tal fin la LI prevé la creación de una infraestructura constituida por agentes públicos y privados que controle y supervise la actividad industrial, a fin de que ésta se desarrolle conforme a los requisitos técnicos exigidos y a través de la promoción de la misma tanto por vía de medidas de fomento como primando la adquisición de productos normalizados u homologados[290].

La normalización es la actividad por medio de la cual se fijan las características técnicas de los productos industriales, atendiendo a su durabilidad, mantenimiento, seguridad, fiabilidad, e intercambiabilidad, a la vez que determina y especifica los medios técnicos pertinentes para la constatación de que los productos reúnen tales características.

La homologación consiste en la "*aprobación oficial de un producto, proceso o servicio*" a través del órgano competente y tiene como principal consecuencia el posibilitar la venta o instalación del mismo en todo el territorio nacional.

Además, la Administración puede llevar a cabo controles a fin de verificar si se mantienen las condiciones iniciales por las que se obtuvo la homologación. Sin embargo como consecuencia de la libre competencia y adecuación a la normativa comunitaria se ha producido una progresiva sustitución de la homologación administrativa por la certificación que realizan entidades de certificación y otras empresas bajo la supervisión de los poderes públicos.

En el específico ámbito de industrias agroalimentarias interesa destacar el extremo (que se verá nuevamente en el estudio de la calidad agroalimentaria) de las normas y reglamentaciones técnicas, que suponen un ajuste

[290] Destaca en este ámbito el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial.

entre el sistema de calidad y certificación de procesos industrial y el específico mundo agroalimentario. Interesantes pronunciamientos sobre el mismo se contienen en el examen de la relación entre potestad reglamentaria y autoregulación[291].

A) Reconversión Industrial

La situación de crisis económica puede afectar a determinados procesos productivos, cuyo funcionamiento deficiente incide negativamente en el desarrollo económico del país. El Estado se ve en la obligación de intervenir con el fin de reestructurar dichos sectores económicos, porque a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el correcto funcionamiento del sistema económico en su totalidad, para lo que deberá encauzar convenientemente las decisiones económicas tanto de los agentes públicos como de los privados.

Un instrumento útil para la solución de las crisis de determinados procesos productivos es, pues, la política de reconversión industrial, medida de carácter estructural que abarca todo un sector económico, imponiendo una acción global y de conjunto.

MALARET I GARCÍA, entiende que la reconversión industrial supone, el ejercicio por el Estado de su poder de dirección del proceso económico en un determinado ámbito sectorial, la industria, y en relación a un número reducido de empresas, las que pertenecen a sectores que deben modificar su estructura productiva y el tipo de bienes fabricados.

Este proceso de reconversión es ordenado por el Estado en cuanto que tales sectores ocupan una determinada posición en la estructura económica del país. El principal objetivo de la reconversión industrial es, por tanto, dirigir y facilitar los ajustes de las estructuras productivas, lo que obligatoriamente exige un planteamiento temporal, la fijación de unos objetivos y prioridades, y el mantenimiento de unas decisiones a medio y a largo plazo, lo cual se realizará de forma integrada dentro de algún tipo de medida de programación.

Junto al carácter sistemático y globalizador de esta medida, tiene que entrar en juego el segundo elemento, esto es, la voluntariedad para los agentes económicos afectados de acogerse a las medidas de reconversión, aunque realmente en muchos casos acogerse a dichas medidas significará la única posibilidad de subsistir en el mercado. No se puede en ningún caso deber que obligue al empresario a continuar realizando indefinidamente una actividad de carácter económico.

También es necesario que exista un cierto grado de entendimiento entre todos los agentes sociales implicados (reducción de producción y plantilla), así como promover mayores medidas de promoción industrial en las zonas de mayor incidencia de la reconversión. No obstante, aun sin la existencia de un consenso, la Administración puede aprobar el plan de reconversión (art. 3.1 y 2 Ley Reconversión y Reindustrialización de 26 julio 1984).

En dicha Ley se reguló la política de reconversión de sectores económicos en crisis, determinando un procedimiento estructurado en una serie de fases sucesivas, que finaliza con la elaboración de los planes o programas de reconversión correspondientes a cada empresa, dentro de las condiciones generales establecidas en el plan sectorial y en el correlativo Decreto de declaración del sector en reconversión.

El sistema descansa en una actuación en cascada en la que la LRR delimita el marco general, correspondiendo al Gobierno, con la participación de los agentes económicos interesados y de las CCAA afectadas, determinando los objetivos a alcanzar y especificando las medidas dispuestas para ello (es criticada por MARALET la posición que ocupan las CCAA, que no se corresponde con su papel constitucional).

La determinación de los objetivos y la concreción de los medios y de las técnicas a utilizar se lleva a cabo a través del instrumento de la planificación, que será aprobada por Real Decreto.

Por último, la instrumentación jurídica de la reconversión industrial se caracteriza, por un lado:

– Por la participación de los interesados en el proceso de reestructuración y, por otro,
– Por la flexibilidad del procedimiento -de carácter voluntario- y la intercambiabilidad de las técnicas y mecanismos de actuación.

[291] BERMEJO LATRE, J.L. "*Potestad reglamentaria vs. Autorregulación en el ámbito de las industrias agroalimentarias. Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2004 y de 9 de marzo de 2005*". Revista Española de Derecho Administrativo, Nº 134.

CAPÍTULO XXII

COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRARIOS

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Señala AMAT ESCANDELL[292] que desde el famoso *"Informe sobre la Ley Agraria"* presentado al Supremo Consejo de Castilla por Gaspar Melchor de Jovellanos a finales del siglo XVIII no sólo se afirmaba que *"la suerte de la agricultura pende enteramente de las leyes",* sino que se postulaba que el sistema de libertad en el comercio interior de granos era el más favorable a los consumidores, no teniendo otro objeto las modificaciones que le han impuesto las leyes que el alivio y la seguridad de éstos.

Excluido en el siglo XIX el comercio de productos agrícolas del Código de Comercio (no se olvide que sigue en vigor el artículo 326.2 del mismo: **"***No se reputarán mercantiles:*

...

2. Las ventas que hicieren los propietarios y los labradores o ganaderos de los frutos o productos de sus cosechas o ganado, o de las especies en que se les paguen las rentas.), apenas hubo una legislación específica sobre comercialización de productos agrarios, sin perjuicio de concretas y muy intensas actuaciones normativas sobre determinados productos agrarios cualificados por su carácter estratégico o valor económico (piénsese en los enfrentamientos relativos al azúcar –según fuese proveniente de caña o de remolacha- surgidos en torno a los primeros años del siglo XX).

Las circunstancias políticas y sociales (significadamente la guerra civil española) obligaron a seguir un modelo fuertemente dirigista dentro del que puede destacarse, entre otros, el caso de la creación del Servicio Nacional del Trigo (sobre el que puede leerse más en extenso en el correspondiente capítulo sobre la materia). Creado por Decreto-Ley de 23 de agosto de 1937, figuraban entre sus fines ordenar y fomentar la producción triguera, regular las compraventas de trigo, ordenar el almacenamiento y la distribución y regular los precios del trigo y otros cereales y leguminosas.

Siguiendo a AMAT ESCANDELL[293] será el Decreto Ley de 21 de julio de 1959 el que supuso un profundo viraje de la política económica, suprimiendo trabas y ampliando las facilidades para avanzar hacia unas relaciones internacionales cada vez más flexibles y liberalizadoras, permitiendo tanto la importación como la exportación de productos agrarios en condiciones de libertad con el fin de que los empresarios españoles tratasen de producir en unas condiciones económicas competitivas sin necesitar la protección arancelaria de otros tiempos, con el consiguiente beneficio del consumidor tanto de los productos nacionales como extranjeros.

Será el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social (aprobado mediante Ley de 28 de diciembre de 1963) donde se reconozcan las dificultades de comercialización interior de los productos agrarios y ganaderos, señalando sus causas en la escasa participación de los productos en los procesos de comercialización, falta de instalaciones de selección y preparación de productos para su envío al mercado, elevado grado de imperfección de los mercados de mayoristas y, sobre todo, excesiva fragmentación del comercio, lo que origina elevados costes de distribución y merma la capacidad de compra del consumidor, perjudicando igualmente a los productores.

---

[292] AMAT ESCANDELL, L. "*Instrumentos jurídicos de la comercialización agraria*" en "*Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*". Edición conjunta MAPA – Consejo General del Notariado. Madrid, 2000. Pp. 261 ss.

[293] Op. Cit. Pp. 262.

De acuerdo con lo expuesto el Estado debía recurrir a diversos métodos intervencionistas entre los que destacan la regulación oficial de ciertos mercados (trigo y arroz), la creación de centrales hortofrutícolas frigoríficas y la reestructuración y ampliación de funciones del entonces denominado Servicio de Defensa contra Fraudes.

Entiende AMAT ESCANDELL que, a la vista de la situación anterior, surgen diversas normas directamente ordenadas a regular instrumentos jurídicos para la comercialización de los productos agrarios. En los años setenta del siglo XX aparece la regulación de las Agrupaciones de Productores Agrarios, en los ochenta se regula la contratación de los productos agrarios y, finalmente en los noventa, surgen las Organizaciones Interprofesionales Agrarias.

Sigamos la acertada ordenación de la materia señalada por este autor.

2. LAS AGRUPACIONES DE PRODUCTORES AGRARIOS

Surgen las APA´s mediante Ley de 22 de julio de 1972, siendo posteriormente desarrolladas por Reglamento de 26 de julio de 1973.

Señala la Ley de 1972 que uno de los aspectos en donde más se manifiesta la necesidad de intervención a favor de la agricultura es en la comercialización de los productos del campo, lo que corresponde a las transacciones comerciales en origen. Es en esta fase donde se manifiesta una gran dispersión de la oferta agraria por la dispersión en clases, calidades y épocas de entrega de los productos agrarios así como una escasa capacidad de negociación del sector.

Con la Ley se pretendió la concentración y tipificación de la oferta, promoviendo una disciplina de los agricultores en materia de producción, almacenamiento y comercialización. Se fomentan así las agrupaciones orientadas a la venta en común de los productos agrícolas, bien que encuadradas todavía (dada la época de su nacimiento) en la Organización Sindical.

Empleando para su agrupación cualquier fórmula asociativa (artículo 1) -aunque luego se habla específicamente de "*cooperativas del campo, sus uniones, Grupos Sindicales de Colonización u otras formas asociativas agrarias enmarcadas en la Organización Sindical*", mencionando también otra "*empresas agrarias*"- se trata de "*tipificar, comercializar y, en su caso, transformar los productos obtenidos*".

Orientadas a la comercialización de los productos de sus asociados, cuyo importe neto les revertirá salvo el importe de sus gastos de funcionamiento y reservas obligatorias, deben estar abiertas a la incorporación de otras empresas agrarias de la zona. Para aquéllas agrupaciones así constituidas se prevén subvenciones específicas que serán calculadas porcentualmente en relación al total de los productos comercializados, obteniendo igualmente créditos y apoyos públicos privilegiados. Como señalara BALLARIN MARCIAL[294], "*hacer imposible el juego de la Ley de King es la tarea más fundamental de la comercialización*".

No se trató de crear nuevas fórmulas asociativas agrarias sino de predicar una denominación -agrupación de productores- a la que iban unidos determinados apoyos y privilegios administrativos, de índole económica (subvenciones) o jurídica (consideración especial a los efectos de la concesión de ciertos beneficios). Como señala AMAT ESCANDELL[295]. esta normativa española dictada más de diez años antes de nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea, ya imitó algunos reglamentos comunitarios que regulaban las organizaciones de productores agrarios (OPAs) y las organizaciones comunes de mercado (OCM) a las que nos someteríamos desde 1986.

3. LOS CONTRATOS AGRARIOS

A) Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios

La Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios introdujo una nueva legislación que trató promover y ordenar las relaciones contractuales entre las empresas agrarias y la industria agroalimen-

[294] BALLARIN MARCIAL, A. "*Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*". Zaragoza, 1975. Pp. 799 ss.
[295] Op. Cit. Pp. 263.

taria, por otro lado, cuando ambas partes, sometiendo sus acuerdos y contratos a la homologación del hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, pretendan acogerse a los estímulos que se arbitran en dicha norma.

En este entorno jurídico político ya aparecen las Comunidades Autónomas, cuyas incipientes pero amplísimas competencias comienzan a condicionar la acción agraria del Estado sometiéndola y constriñéndola a las muy concretas materias en las que se desarrolla sus potestades.

La normativa que se establece (artículo segundo de la Ley) podrá aplicarse a aquellos contratos que versen sobre productos agrarios destinados, total o parcialmente, a su almacenamiento, conservación, acondicionamiento o transformación industrial y que permitan establecer previsiones cuantitativas o cualitativas, durante varios años, para su comercialización. Para ello el Gobierno determinará cada dos años los productos susceptibles de acogerse a su régimen.

Determinado por el Gobierno que un producto es susceptible de acogerse al régimen de la Ley, la Administración se abstendrá de intervenir en apoyo de los excedentes del mismo cuando su producción total supere el volumen pactado, salvo que aquéllos se deban a causas meteorológicas. En ningún caso intervendrá en apoyo de los excedentes que provengan de productos no acogidos a los acuerdos previstos en el artículo cuarto de la presente Ley. Declarado un producto como susceptible de acogerse al régimen de la norma, seguirá en dicho régimen durante el plazo de vigencia de los acuerdos homologados. Dicha declaración podrán solicitarla las Organizaciones Profesionales Agrarias a los efectos de que un producto sea susceptible de acogerse al régimen indicado.

Tras ubicarse el producto durante tres años en la listas de los susceptibles de acogerse al régimen de la Ley sin que se haya establecido el correspondiente acuerdo interprofesional homologado, el producto quedará excluido de dicho régimen hasta que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y sin perjuicio de las competencias asignadas a los órganos de las Comunidades Autónomas en los correspondientes Estatutos, considere conveniente su nueva inclusión.

Las relaciones contractuales entre las empresas agrarias y las adquirentes de sus productos se clasifican en tres modalidades: a) Acuerdos interprofesionales; b) Acuerdos colectivos, y c) Contratos de compraventa de productos, negociados bien colectivamente o bien a título individual.

Se considera acuerdo interprofesional los compromisos de larga duración, como mínimo dos años, suscritos de una parte por las Organizaciones Profesionales Agrarias, Sindicatos Agrarios y Cooperativas del Campo, y de otra, por las empresas industriales o comerciales del mismo ámbito y cuando tengan al menos, como objetivo, la consecución conjunta de fines de fomentar una situación estable en los mercados u ordenar las transacciones mediante la fijación de precios y condiciones de suministro. Tales acuerdos tendrán la consideración de convenios marco a los cuales deberán referirse los contratos particulares. Las ayudas y estímulos de la Ley se aplicarán sobre los contratos particulares realizados al amparo del acuerdo interprofesional homologado.

Establecido un acuerdo interprofesional, las partes fijarán para cada campaña de producción convenios de campaña que serán elaborados por las organizaciones signatarias del acuerdo interprofesional. Los citados convenios fijarán para cada año o campaña agrícola, los programas de producción, transformación, almacenamiento y comercialización, en función de las previsiones de producción y mercado, así como los precios del producto, en función de los criterios adoptados, fijándose los objetivos de producción y las aportaciones económicas correspondientes a dicha campaña. Las relaciones y transacciones entre los productores agrarios y sus compradores, para el producto objeto del acuerdo, se regularán por los contratos-tipo que deberán ser homologados al mismo tiempo que los convenios de campaña.

En ausencia de acuerdo interprofesional, se considerará como acuerdo colectivo, a los efectos de esta Ley y para optar a sus beneficios, el conjunto de compromisos suscritos con los mismos objetivos que se señalan en el artículo quinto, por varias empresas comerciales o industriales o sus organizaciones, cualquiera que sea su ámbito o especialidad de una parte, y los productores agrarios o sus organizaciones, de otra, y que sean homologados. La homologación queda sin efecto si se alcanza luego un acuerdo interprofesional[296].

[296] AMAT ESCANDELL, L. "*La legislación española sobre contratación de productos agrarios como medio de regulación del mercado*" en Revista de Derecho Agrario y Alimentario, nº 8, abril-junio 1987.

El desarrollo reglamentario de la anterior norma se produjo mediante el Real Decreto 2707/1983, de 7 de septiembre, dictándose luego la Orden Ministerial de 22 de junio de 1984 por la que se establecen los procedimientos generales de homologación de las modalidades contractuales de la Ley.

Complementado pronto el Reglamento de 1983 con uno nuevo (aprobado mediante Real Decreto 2556/1985, de 27 diciembre, luego modificado en 1990) las Órdenes Ministeriales de homologación llegan hasta 1991.

B) La Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios

La Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios, establecía un sistema de contratos tipo homologados incluido en un nivel de concertación de acuerdo interprofesional o colectivo, que perdió luego su razón de ser con la entrada en vigor de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, modificada por la disposición adicional primera de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, en la que las organizaciones interprofesionales agroalimentarias alcanzan su máxima expresión.

La experiencia acumulada en los años de aplicación de la Ley 19/1982, puso de manifiesto la necesidad de contar con un mecanismo de homologación de contratos que en algunos sectores se ha revelado como un instrumento fundamental para el desarrollo de los mismos. Ahora bien, esa misma experiencia ha puesto de manifiesto que el sistema establecido en la citada ley era susceptible de mejorar, tanto en la simplificación del proceso como en las garantías del mismo (extremo expresamente invocado en la Exposición de Motivos de la nueva Ley 2/2000).

Dicha norma legal regula el contrato agroalimentario de forma independiente a los acuerdos interprofesionales o colectivos, estableciendo, sin embargo, la necesaria relación con la normativa de organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Establece el procedimiento para su homologación, fijando la necesidad de comprobar su posibilidad, su trascendencia y la no perturbación del sector como elementos precisos para ello.

Las comisiones de seguimiento se configuran como entidades con personalidad jurídica y carácter representativo a los que se encomienda el seguimiento, promoción, vigilancia y control de los contratos agroalimentarios homologados. Dada la importancia de las mismas en el correcto funcionamiento del régimen contractual, se regulan aquellos aspectos para su buen fin.

Asimismo, se prevén mecanismos de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas a fin de tener un sistema de información sobre los contratos tipo agroalimentarios homologados.

El carácter simplificador de la nueva norma en relación con la normativa derogada, queda patente en el clausulado exigido en los contratos y en el sistema previsto para resolver las controversias.

Las Comunidades Autónomas, en virtud de la competencia que les atribuye el artículo 148.7 de la Constitución y sus respectivos Estatutos, regularán esta materia en su ámbito territorial. El Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución, regula los contratos de tipo de productos agroalimentarios de ámbito superior al de una Comunidad Autónoma. Por ello, el ámbito de actuación de la ley (artículo 1) se limita a regular la homologación de los contratos tipo agroalimentarios cuyo ámbito de aplicación se extienda a más de una Comunidad Autónoma.

Se entiende así por contrato tipo agroalimentario aquel que se refiere a operaciones de tráfico comercial de productos en el sistema agroalimentario y obtiene la homologación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Este contrato tipo homologado tendrá la consideración de modelo al cual podrán ajustar sus contratos, sometidos al derecho privado, los operadores del sistema agroalimentario.

Se regula luego su contenido tipo (identificación de las partes, plazo de vigencia, objeto del contrato, precio y condiciones de pago, forma de resolver las controversias y comisión de seguimiento), las comisiones de seguimiento, la solicitud de homologación del contrato, la solicitud de homologación, el procedimiento administrativo a seguir y su resolución, el procedimiento de homologación, la prórroga de la homologación, el sistema de resolución de controversias y, finalmente, las infracciones y sanciones.

La disposición derogatoria única de la Ley 2/2000, conforme a su naturaleza, deroga la Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre Contratación de productos agrarios; el Real Decreto 2707/1983, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1982; el Real Decreto 2556/1985, de 27 de diciembre, por el que se regulan los contratos de compraventa de productos agrarios contemplados en la Ley 19/1982, así como todas las demás normas que las desarrollan.

La disposición final primera de la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios, faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley. Será el Real Decreto 686/2000, de 12 de mayo el que regule reglamentariamente los contratos tipo de productos agroalimentarios cuyo ámbito de aplicación se extienda a más de una Comunidad Autónoma[297].

En dicho Real Decreto se desarrollan los procedimientos de homologación y prórroga de los contratos tipo agroalimentarios. El carácter simplificador de dichos procedimientos es uno de los elementos que deben resaltarse y que tiende a facilitar a las organizaciones representativas su participación en las propuestas de homologación de contratos tipo. Se atiende luego al procedimiento para la solución de las controversias que se produzcan en la interpretación y ejecución de los contratos de compraventa ajustados al contrato tipo homologado, confiriendo un destacado papel mediador a las comisiones de seguimiento. Sólo cuando éstas no hayan podido lograr una solución satisfactoria en el plazo establecido, podrán las partes recurrir al arbitraje[298].

Finalmente, se dedica el capítulo IV a desarrollar el artículo 4 de la Ley relativo a las comisiones de seguimiento, que se configuran como elemento clave de los contratos tipo y suponen un nexo de unión con las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, habilitadas para proponer contratos tipo y designar en su seno a la correspondiente comisión de seguimiento.

---

[297] Sobre el proyecto de Real Decreto se emitió el Dictamen del Consejo de Estado 1556/2000, de 13 de abril de 2000.

[298] El citado Dictamen del Consejo de Estado 1556/2000 introdujo una modificación relevante en el proyecto remitido en consulta, precisamente sobre esta cuestión del arbitraje. Esa es la callada, prudente y eficacísima tarea que compete al Supremo Órgano Consultivo del Gobierno. Se dijo lo siguiente:

"Examinado el proyecto en su conjunto, parece responder suficientemente a los fundamentos legales a los que sirve de desarrollo necesario, permitiendo tanto el razonable diseño de un sistema procedimental de funcionamiento de los contratos tipo agroalimentarios como su coordinación con los mecanismos de control de las actuaciones de las entidades privadas (comisiones de seguimiento) en auxilio del cumplimiento de las finalidades públicas de garantía.

Una única duda de legalidad suscita el proyecto en la forma que está redactado. Se refiere al entronque entre el mecanismo propio de resolución de conflictos (las indicadas comisiones de seguimiento) y el sistema arbitral.

La lógica del proyecto (perfectamente explicada en la Ley 2/2000 que se desarrolla) es la de que si se plantea un conflicto exista un previo órgano de resolución del mismo cercano al sistema específico que se diseña (la comisión de seguimiento). Agotado este mecanismo interno, debe procederse a la formalización del arbitraje en el modo previsto en la Ley de 5 de diciembre de 1988.

Así, el artículo 15.2 del proyecto indica que el procedimiento arbitral será el establecido en la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje. Hasta aquí es similar al artículo 10, segundo párrafo, de la Ley 2/2000 que dice en su inciso final:

"El procedimiento arbitral será el establecido en la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje".

Sin embargo, parece al Consejo de Estado, bajo tal única prevención legal, que no resulta justificado añadir en el Reglamento de desarrollo la mención: "correspondiendo el nombramiento de árbitro a la Dirección General de Alimentación".

En efecto, de la forma expuesta y sin que exista previsión legal expresa de cobertura en la Ley 2/2000, no parece ajustado a derecho designar reglamentariamente el arbitro desde la Dirección General de Alimentación cuando lo que hay que seguir a tal efecto (según la Ley 2/2000 que se desarrolla) es el procedimiento arbitral establecido en la Ley 36/1988, sin perjuicio de que las partes puedan designar como árbitro (en el seno del convenio arbitral) a quien deseen, según indica el artículo 9 de la Ley de Arbitraje, incluida la Dirección General de Agricultura.

La anterior observación se formula con el carácter de esencial, a los efectos prevenidos en el artículo 2.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado."

La norma fue dictada "*de acuerdo con el Consejo de Estado*" tras retirar el Gobierno el inciso final del artículo 15.2.

CAPÍTULO XXIII

LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS

1. FUNDAMENTOS DE LA INTERPROFESIONALIDAD

Los más antiguos estudios sobre la actuación de los agricultores en la escena económica postulan la necesidad de su agrupación para aumentar su eficacia.

Como señalan VATTIER FUENZALIDA y ESPÍN ALBA[299], la coordinación racional entre las distintas fases de la cadena agroalimentaria es clave para una agricultura competitiva, abarcando desde la producción e industrialización hasta la comercialización de los productos.

La integración vertical de la agricultura, una de cuyas principales manifestaciones son los contratos agroindustriales entre una firma comercial y varios agricultores o ganaderos que se obligan a entregar productos o producciones en unas fechas y condiciones determinadas, resulta un antecedente claro de esta nueva realidad jurídica que aboca a la interprofesionalidad.

Es por ello que se ha señalado[300] que la antesala de la legislación de las organizaciones interprofesionales se hallaba justamente en la legislación sobre contratación de productores agrarios iniciada en la Ley 19/1982, de 26 de mayo y desarrollada por el Reglamento aprobado mediante Real Decreto 2707/1983, de 7 de septiembre.

Es en dicha Ley de 1982 donde se encuentra la referencia a tres tipos de relaciones contractuales: Acuerdos Interprofesionales, Acuerdos colectivos y Contratos de compraventa, refiriéndose a los primeros como compromisos de larga duración -como mínimo de dos años- suscritos por una parte por las Organizaciones Profesionales Agrarias, Sindicatos Agrarios y Cooperativas del Campo y, por otra, por las empresas agroindustriales y comerciales del mismo ámbito.

2. LA LEY 38/1994, DE 30 DE DICIEMBRE

A) Su razón

Llegados a la Ley 38/1994de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, resulta que -como indica su Exposición de Motivos- la reforma de la Política Agrícola Común tiene como uno de sus objetivos fundamentales una mayor orientación de las producciones agrarias a las necesidades del mercado. Ello implica una flexibilización de los mecanismos de intervención que permitan una mayor adecuación de la oferta agraria a la demanda a través de la actuación del mercado.

Continúa señalando que la nueva realidad de unos mercados agroalimentarios cada vez más abiertos hace necesario regular unos instrumentos de colaboración y coordinación entre los distintos intervinientes de la cadena agroalimentaria que doten a los mismos de una mayor eficacia y transparencia.

---

[299] VATTIER FUENZALIDA, C. y ESPÍN ALBA, I. "*Derecho Agrario*", Editorial Reus, Madrid, 2005. Pp. 213 ss.

[300] AMAT ESCANDELL, L. Comunicación "*Las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias*" en el VI Congreso Nacional de Derecho Agrario, celebrado en Málaga en marzo de 1997. Publicado en "*Estudios de Derecho Agrario*", editado por la Asociación Española de Derecho Agrario.

Por otra aparte, el artículo 130.1 de la Constitución establece que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería y de la pesca. Tal es el fundamento normativo previo a la aparición de las OIA´s en España.

Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias han experimentado un desarrollo importante en otros Estados miembros de la Unión Europea que se encuentran entre los más competitivos en su estructura productiva, configurándose como órganos de coordinación y colaboración de los distintos sectores del sistema agroalimentario.

Especial relevancia adquieren las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la consecución de los objetivos propios de una política de calidad, debiendo constituir un instrumento eficaz en su desarrollo.

B) Ámbito, concepto, finalidades y reconocimiento

De acuerdo con los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 38/1994, la norma tiene por objeto regular el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias como entes de naturaleza jurídica privada y la de sus finalidades. Asimismo regula la aprobación de los acuerdos que se tomen en su ámbito, dentro del marco de las relaciones interprofesionales en el sistema agroalimentario, en los casos establecidos y a los efectos de lo dispuesto en la presente Ley.

Se entiende por sistema agroalimentario, a efectos de lo establecido en esta Ley, el conjunto de los sectores agrícola, ganadero, forestal y pesquero, así como la comercialización y transformación de esos productos.

Por organización interprofesional agroalimentaria se entenderá, a los efectos de la presente Ley, aquélla, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que esté constituida por organizaciones representativas cualquiera que sea la naturaleza jurídica empresarial de sus representados, de la producción, de la transformación y en su caso de la comercialización agroalimentaria.

Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias se constituirán con todas o algunas de las siguientes finalidades:

a) Llevar a cabo actuaciones que permitan un mejor conocimiento, una mayor eficiencia y una mayor transparencia de los mercados.
b) Mejorar la calidad de los productos, y de todos los procesos que intervienen en la cadena agroalimentaria, efectuando el seguimiento desde la fase de producción hasta su llegada al consumidor final.
c) Promover programas de investigación y desarrollo que impulsen los procesos de innovación de los diferentes sectores.
d) Promocionar y difundir el conocimiento de las producciones agroalimentarias.
e) Promover actuaciones que faciliten una información adecuada a los intereses de los consumidores.
f) Realizar actuaciones que tengan por objeto una mejor defensa del medio ambiente.
g) Desarrollar acciones que permitan una permanente adaptación de los productos agroalimentarios a las demandas del mercado.
h) Elaboración de contratos tipo compatibles con la normativa comunitaria.

El artículo 4 establece que el hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente otorgará el reconocimiento e inscribirá en el Registro, regulado en el artículo 14 de la presente Ley, a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias que así lo soliciten, y cumplan las condiciones siguientes:

a) Tengan personalidad jurídica propia y exclusiva para finalidades reconocidas a las organizaciones interprofesionales, así como carezcan de ánimo de lucro.
b) Representen, en la forma en que se determine reglamentariamente para uno o varios sectores o productos, un grado de implantación significativa en la producción y, en su caso, en la transformación y comercialización.

c) En función de la representación de intereses así como del objeto social para el que han sido constituidas, las cooperativas agrarias y las organizaciones de productores reconocidas podrán encuadrarse en el sector de la producción, de la transformación y de la comercialización, o en todos ellos simultáneamente.
d) Su ámbito de referencia abarque el conjunto de la producción nacional, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 5.
e) Sus estatutos se ajusten a las determinaciones establecidas en el apartado 2 de este artículo.

Respecto a los estatutos de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, para su reconocimiento por el Ministerio, deberán cumplir las siguientes determinaciones:

a) Regularán las modalidades de adhesión y retirada de los miembros que las conforman, garantizando la pertenencia a la misma de toda organización representativa de ámbito nacional que se comprometa al cumplimiento de los mismos, siempre que acredite representar, al menos, al 5 por 100 de la rama profesional a la que pertenece.

   Asimismo, tendrá garantizada su presencia toda organización de ámbito autonómico que acredite representar al menos el 50 por 100 de la rama profesional correspondiente de su ámbito territorial, siempre que el sector o producto de que se trate suponga al menos un 3 por 100 de la producción final agraria pesquera o agroalimentaria a nivel nacional, o el 8 por 100 de la producción final agraria a nivel de Comunidad Autónoma.
b) Establecerán la obligatoriedad para todos sus miembros del cumplimiento de los acuerdos adoptados por la propia organización interprofesional agroalimentaria.
c) Regularán la participación paritaria en la gestión de la organización interprofesional agroalimentaria del sector productor de una parte, y del sector transformador y comercializador de otra.

El artículo 5 señala que el Ministerio con competencias en la materia sólo reconocerá una única organización interprofesional agroalimentaria por sector o producto, salvo que -con carácter excepcional- podrá reconocerse más de una organización interprofesional agroalimentaria por producto, cuando su destino final o la diferenciación por calidad den lugar a un mercado específico.

C) Acuerdos y extensión de normas

El artículo 7 establece que las organizaciones interprofesionales agroalimentarias se ajustarán, para la adopción de sus acuerdos, a las normas y principios recogidos en la Ley de Defensa de la Competencia (ahora dicha norma esta constituida por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia) y a las disposiciones reguladoras de esta materia en el Derecho comunitario.

Cualquier tipo de acuerdo adoptado en el seno de una organización interprofesional agroalimentaria y que se refiera a alguna de las finalidades reguladas en el artículo 3 de la Ley 38/1994, será remitido al Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el plazo de un mes desde su adopción, mediante certificaciones en las que se haga constar el contenido del acuerdo y el respaldo obtenido en el mismo, medida en tanto por ciento de productores y operadores y de producciones afectadas.

Una vez adoptado un acuerdo en el interior de la organización interprofesional agroalimentaria, se elevará al Ministerio , para su aprobación, en su caso, mediante Orden Ministerial[301], la propuesta de extensión de todas o algunas de sus normas al conjunto total de productores y operadores del sector o producto. Cuando dicha propuesta esté relacionada con la competencia de otros Departamentos Ministeriales, la aprobación se hará mediante Orden Ministerial conjunta.

[301] Puede verse como ejemplo de lo indicado el caso siguiente: Orden AAA/2461/2012, de 4 de octubre, por la que se extiende el acuerdo de la Organización Interprofesional del Porcino de Capa Blanca, al conjunto del sector y se fija la aportación económica para realizar la promoción del consumo y de la demanda de carne de porcino, la optimización del conocimiento y de la transparencia informativa del sector porcino de capa blanca y la potenciación de la calidad y de la innovación tecnológica en el sector porcino de capa blanca español, junto con la realización de actividades a desarrollar para asegurar una óptima gestión del sistema de extensión de norma, como un conjunto integrado, para las campañas 2012/2013, 2013/2014 y 2014/2015.

Las propuestas de extensión de normas deberán referirse a reglas relacionadas con:

a) La calidad de los productos, incluyendo en ella todos los aspectos relacionados con la sanidad de los mismos o de sus materias primas, así como su normalización, acondicionamiento y envasado, siempre y cuando no existan disposiciones reguladoras sobre la misma materia o en caso de existir, se coadyuve a su cumplimiento o se eleven las exigencias de las mismas.
b) La mejor protección del medio.
c) La mejor información y conocimiento sobre las producciones y los mercados.
d) Las acciones promocionales que redunden en beneficio del sector o producto correspondiente.
e) Las acciones tendentes a promover la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica en los diferentes sectores.
f) La elaboración de contratos tipo compatibles con la normativa nacional y comunitaria.

Sólo podrá solicitarse la extensión de normas reguladoras en el apartado anterior, en las condiciones que se establezcan por vía reglamentaria, cuando los acuerdos tomados cuenten, al menos, con el respaldo del 50 % de los productores y operadores de las distintas ramas profesionales implicadas, que deben representar, a su vez, como mínimo dos terceras partes de las producciones afectadas.

La acreditación de representatividad se efectuará por las organizaciones miembros de la organización interprofesional correspondiente.

Reglamentariamente se establecerán los mecanismos de control y seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de extensión de normas.

En cuanto a la aportación económica por la extensión de normas, señala el artículo 9 que cuando, en los términos establecidos en el artículo anterior, se extiendan normas al conjunto de los productores y operadores implicados, las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias podrán proponer al actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para su aprobación, en su caso, la aportación económica por parte de aquéllos que no estén integrados en las mismas, de acuerdo con los principios de proporcionalidad en la cuantía respecto a los costes de las acciones y de no discriminación con respecto a los miembros de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias. La Orden Ministerial correspondiente, fijará la duración de los acuerdos para los que se solicita la extensión de normas con base en la normativa nacional y comunitaria.

No se podrán repercutir gastos de funcionamiento de la Organización Interprofesional Agroalimentaria que no correspondan al coste de las acciones.

Señala el número 10 que en los supuestos regulados en los artículos 8 y 9 de la presente Ley, previamente a la redacción de las correspondientes propuestas de resolución, se dará trámite de audiencia mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los acuerdos adoptados, en cada caso, por las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, pudiendo los interesados examinar el expediente y alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, en el plazo de quince días.

Redactadas las correspondientes propuestas de resolución se dará, en todo caso, trámite de audiencia a las organizaciones interprofesionales afectadas, para que en el plazo de quince días puedan examinar el expediente, alegar y presentar los documentos que estimen oportunos.

Respecto a la revocación del reconocimiento de organizaciones interprofesionales agroalimentarias, se recoge en el artículo 11 y se dispone a tal efecto que el Ministerio revocará el reconocimiento de todas aquellas organizaciones interprofesionales agroalimentarias que dejen de cumplir alguna de las condiciones establecidas en el artículo 4 de esta Ley, previa audiencia de dichas organizaciones.

D) Régimen sancionador

Las infracciones administrativas a lo dispuesto en la presente Ley se clasificarán en leves, graves y muy graves:

Constituirán infracciones leves las siguientes:

a) El retraso injustificado en el envío al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de cualquiera de los documentos mencionados en el artículo 6 de la presente Ley.
b) El incumplimiento en el pago de la aportación económica debida a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, por los productores y operadores implicados, en los supuestos de extensión de normas aprobadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, cuando la cuantía no exceda de 1.000.000 de pesetas.

Constituirán infracciones graves las siguientes:

a) La comisión, en el término de un año, de más de dos infracciones leves, cuando así haya sido declarado por resolución firme.
b) La no remisión al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por parte de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias de los acuerdos adoptados en su seno, tal como se establece en el artículo 7 de la presente Ley.
c) El incumplimiento en el pago de la aportación económica debida a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, por los productores y operadores implicados, en los supuestos de extensión de normas aprobadas por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, cuando la cuantía supere el 1.000.000 de pesetas y no exceda de 4.000.000 de pesetas.

Constituirán infracciones muy graves las siguientes:

a) La comisión, en el término de un año, de más de una infracción grave de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme.
b) Desarrollar actuaciones cuya finalidad sea distinta a las establecidas en el artículo 3 de esta Ley.
c) Aplicar el régimen de aportaciones económicas por extensión de normas establecido en el artículo 9 de la presente Ley en términos distintos a los contenidos en la correspondiente Orden ministerial de aprobación.
d) Tomar acuerdos que fragmenten o aíslen mercados o discriminen agentes económicos afectados.
e) Interferir el buen funcionamiento de las organizaciones comunes de mercado.
f) El incumplimiento en el pago de la aportación económica debida a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, por los productores y operadores implicados, en los supuestos de extensión de normas aprobadas por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente cuando la cuantía exceda de 4.000.000 de pesetas.

Respecto a la tipificación de sanciones establece el artículo 13 que las infracciones administrativas enumeradas en el artículo anterior, podrán dar lugar a la imposición de alguna o algunas de las siguientes sanciones:

a) Por infracciones leves: multa de hasta 2.000.000 de pesetas.
b) Por infracciones graves:
   - Multa desde 2.000.001 a 8.000.000 de pesetas.
   - Suspensión temporal de reconocimiento de la organización interprofesional agroalimentaria, a efectos de lo establecido en la presente Ley, por plazo no superior a un año.
   - Por infracciones muy graves:
   - Multa desde 8.000.001 a 15.000.000 de pesetas.
   - Suspensión temporal de reconocimiento de la organización interprofesional agroalimentaria, a efectos de lo establecido en la presente Ley, por plazo superior a un año e inferior a tres años.
   - Retirada definitiva del reconocimiento a la organización interprofesional agroalimentaria, a los efectos previstos en esta Ley.

El procedimiento para la imposición de las sanciones reguladas en este artículo se ajustará a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y al Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobada por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

E) Registro y representatividad de las OIA

El Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias se recoge en el artículo 14 de la Ley 38/1994, creándose en el entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En la forma en que reglamentariamente se determina, el Ministerio inscribirá en este Registro a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias que haya reconocido los acuerdos adoptados por las mismas que le hayan sido notificados.

Por lo que respecta a la representatividad de las OIA se crea el Consejo General de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias como órgano colegiado adscrito al entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

El referido Consejo General de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias actuará en Pleno y en Comisión Permanente. El Pleno estará presidido por el actual Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y estará compuesto, en la forma en que se determine reglamentariamente, por representantes de los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de Economía y Hacienda y de Sanidad y Consumo, de las Comunidades Autónomas, de las organizaciones profesionales agrarias, organizaciones de cooperativas agrarias y pesqueras, organizaciones de productores pesqueros reconocidas, organizaciones de la industria y del comercio agroalimentario y de las organizaciones de consumidores.

El Consejo General de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias desempeñará las siguientes funciones:

a) Emitir informes con carácter previo al reconocimiento o revocación de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
b) Emitir informes con carácter previo a la aprobación de Acuerdos de extensión de normas y de aportaciones económicas de los no integrados en las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, a que se refieren los artículos 8 y 9 de esta Ley.
c) Asesorar al Ministerio en todas aquellas funciones que se atribuyen a dicho departamento en la presente Ley.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dará traslado al Consejo General de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias de los documentos que las organizaciones interprofesionales agroalimentarias le hayan remitido en virtud de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de esta Ley.

CAPÍTULO XXIV

LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN

1. ORÍGENES DEL SISTEMA

El Estatuto del Vino fue aprobado mediante Decreto de 8 de septiembre de 1932 (siendo elevado a Ley por la de 26 de mayo de 1933) y con él se inició la primera regulación de las denominaciones de origen en España.

La Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del Vino y los Alcoholes configuró en su Título III el régimen de protección a la calidad de la producción agroalimentaria en el que se enmarcan las denominaciones de origen, contemplándose también la posibilidad de conceder el carácter de "*calificada*" a las mismas.

La Disposición Adicional Quinta de éste contiene una autorización al Gobierno para que extienda el régimen de protección "*a aquellos productos agrarios cuya protección de calidad tenga especial interés económico o social*".

Dicha norma legal fue desarrollada por un Reglamento aprobado por Decreto 835/1972, de 23 de marzo, luego a su vez modificado parcialmente por el Real Decreto 1129/1985, de 22 de junio.

El desarrollo del Estado de las Autonomías produjo inicialmente un diferente grado de asunción de competencias en esta materia por parte de las Comunidades Autónomas, coexistiendo al principio casos de competencia exclusiva, competencia de desarrollo legislativo y ejecución y, finalmente, supuestos en que sólo se ha asumido la función ejecutiva. Existió en el origen, en consecuencia, un diferente papel del Estado en cada uno de los casos, definido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (así por ejemplo la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/1995, de 6 de julio de 1995, recaída en el conflicto positivo de competencia 1170/1988).

Muchos otros pronunciamientos recoge la citada STC 112/1995 (donde el Tribunal Constitucional interpreta la expresión "*competencia exclusiva en colaboración con el Estado*"), parte de los cuales nada tienen que ver con el problema aquí planteado en el procedimiento de elaboración del Real Decreto y parte han sido superados por la evolución del Estado autonómico. Así, se refleja una situación fáctica muy distinta cuando –se decía en la referida STC-:

"*De manera que puede decirse que siete Comunidades Autónomas -la actora entre ellas- poseen competencia exclusiva en la materia, dos tienen competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales, y otras ocho Comunidades Autónomas únicamente ostentan funciones de ejecución.*"

En efecto, con el transcurso del tiempo, todas las Comunidades Autónomas han terminado asumiendo competencias exclusivas en materia de Denominaciones de Origen (DO), sólo diferenciadas por la forma en que se invocan, por referencia al 149.1.13ª (por ejemplo Andalucía o Galicia), en otros supuestos solo se refieren genéricamente al 149.1 (casos de Valencia o Aragón) o mencionan que guardan competencia exclusiva sobre DO en colaboración con el Estado (Madrid, País Vasco, Castilla La Mancha y otras). Finalmente, un cuarto grupo de Comunidades (así Murcia y Castilla y León) solo señalan que tienen competencia exclusiva en la materia sin hacer más referencias a la Constitución.

2. LA REGULACIÓN COMUNITARIA

Tras la legislación comunitaria recogida inicialmente en el Reglamento (CEE) 823/87, de 16 de marzo, el Reglamento (CEE) 2081/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones

geográficas y las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, que entró en vigor el 26 de julio de 1993, establece las definiciones de *Denominación de Origen* y de *Indicación Geográfica* de los productos agrícolas y alimenticios, diferenciadas principalmente por el grado de vinculación entre la calidad o caracteres del producto con el medio geográfico, y crea el sistema de protección correspondiente.

El anterior sistema de protección a la calidad en España, contenido fundamentalmente en la ya citada Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, establecía de forma análoga dos niveles de protección: la denominación de origen y la denominación específica.

Esta Ley fue completada por los Reales Decretos 1573/1985, de 1 de agosto, por el que se regulan las denominaciones genéricas y específicas de productos alimentarios, y 728/1988, de 8 de julio, por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen, específicas y genéricas, de productos agroalimentarios no vínicos, los cuales permitieron potenciar el nivel de desarrollo de la protección de nombres geográficos de productos agroalimentarios españoles.

La propia Administración española clarificó la inicialmente confusa situación mediante la Orden Ministerial de 25 de enero de 1994: en ella se dispuso que, a los efectos de lo dispuesto en el Reglamento (CEE) 2081/92, de 14 de julio, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios. La denominación de origen (DOP) definida en el artículo 2.2.a), se corresponde con la denominación de origen definida en el artículo 79 de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre.

Igualmente se indicó en dicha norma que la indicación geográfica protegida (IGP) definida en el artículo 2.2.b), del Reglamento (CEE) 2081/92, se corresponde con la denominación específica con referencia al nombre geográfico creada en el artículo 96 de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, y definida en el artículo 3 del Real Decreto 1573/1985, de 1 de agosto, por el que se regulan las denominaciones genéricas y específicas de productos alimentarios y en el artículo 17 del Real Decreto 728/1988, de 8 de julio, por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen, específicas y genéricas, de productos agroalimentarios no vínicos.

Las disposiciones de la Unión Europea sobre vinos de calidad están contenidas esencialmente en el Reglamento (CE) 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola. Dicho Reglamento fue desarrollado a nivel comunitario por los Reglamentos (CE) 1608/2000, de la Comisión, de 24 de julio, por el que se fijan medidas transitorias sobre aplicación del Reglamento 1493/1999 (modificado en cuanto a plazos por el Reglamento (CE) 699/2002, de 24 de abril), y el 753/2002, de la Comisión, de 29 de abril, que fija determinadas disposiciones de aplicación en lo que concierne a la designación, denominación, presentación y protección de ciertos productos vitivinícolas. Los extremos reservados a la legislación comunitaria se contraen a zonas de producción, variedades de vid, prácticas culturales, métodos de vinificación, grado alcohólico volumétrico natural mínimo, rendimiento por hectárea, análisis y evaluación de las características organolépticas del vino. Los demás espacios son los únicos que pueden regularse por cada uno de los Estados miembros.

Pero dicha norma y su regulación (sustentada sobre la figura de los Vinos de calidad producidos en una región determinada, "*vcprd*") ha sido finalmente superada de nuevo por los Reglamentos 1234/2007 y 110/2008, conteniendo estos ya una regulación de las DO y las IGP así como un procedimiento de registro que guarda similitud -desarrollada bajo la influencia de éste- con el previamente fijado por el Reglamento 510/2006 para los productos agrícolas y alimenticios.

3. REGULACIÓN INTERNA DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL CASO DEL VINO Y SUS CLASES

Como muy acertada y descriptivamente indicara la Exposición de Motivos de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino "*El otrora flamante Estatuto del Vino de 1970 ha quedado desfasado de tal forma que sería difícil precisar cuáles de sus preceptos siguen en vigor. De ahí la necesidad de una nueva Ley, ya sugerida por el Consejo de Estado en su memoria del año 1996, si no se quiere continuar en este campo como decía Pomponio que estaba el pueblo romano antes de las Doce Tablas: sine lege certa, sine iure certo (D.2.1.1.2).*"

La referida Ley 24/2003 estableció el nivel de protección[302] para el vino de acuerdo con los siguientes parámetros:

a) Asegurar la calidad y mantener la diversidad de los vinos.
b) Proporcionar a los operadores condiciones de competencia leal.
c) Garantizar la protección de los consumidores y el cumplimiento del principio general de veracidad y demostrabilidad de la información que figure en el etiquetado.
d) Permitir la progresión de los vinos en diferentes niveles con un grado de requisitos creciente, de modo que cada nivel implique mayores exigencias que el inmediatamente inferior.
e) Contar con un sistema para el control previsto en esta Ley, realizado por un organismo público o privado

De acuerdo con el artículo 13 de dicha Ley[303], según el nivel de requisitos que cumplan y, en su caso, de conformidad con la legislación autonómica, los vinos elaborados en España podrán acogerse a alguno de los siguientes niveles:

a) Vinos de mesa:
   1. Vinos de mesa.
   2. Vinos de mesa con derecho a la mención tradicional *vino de la tierra*.
b) Vinos de calidad producidos en una región determinada (v.c.p.r.d.), en los que, a su vez, podrán establecerse los siguientes niveles:
   1. Vinos de calidad con indicación geográfica.
   2. Vinos con denominación de origen.
   3. Vinos con denominación de origen calificada.
   4. Vinos de pagos.

La denominación Cava tiene a todos los efectos la consideración de denominación de origen. En el marco de la normativa comunitaria, los niveles establecidos en el párrafo a) del apartado 1 podrán aplicarse a otros tipos de vinos distintos de los vinos de mesa.

Por su parte, los operadores podrán decidir el nivel de protección a que se acogen sus vinos, siempre que éstos cumplan los requisitos establecidos para cada nivel en esta Ley y en sus normas complementarias y, en su caso, en la legislación autonómica.

Cada nivel de protección contará con una regulación general, que, en todo caso, recogerá las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria, de esta Ley y, en su caso, de la legislación autonómica, así como la correspondiente al sistema de control de los vinos. Asimismo, para el reconocimiento de la protección de un nombre geográfico empleado para la protección de un vino de la tierra o un v.c.p.r.d., éste deberá contar con una norma específica reguladora, de acuerdo con los requisitos establecidos en cada caso.

---

[302] No puede dejar de citarse otro brillante párrafo de la Exposición de Motivos (que sospechamos debido en mucho a la mano del insigne jurista D. Antonio Pérez-Tenessa, Consejero Permanente de Estado, auténtico ponente del dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley al que nos referimos: Dictamen 1631/2002, de 19 de septiembre de 2002) al respecto:

"Si se compara este contenido con la amplitud del Estatuto del Vino de 1970, pudiera dar la impresión de que estamos ante un texto incompleto. Sin embargo, no es así. Dado que esta materia se halla minuciosamente regulada por el Derecho comunitario, dejando escaso margen de maniobra a los Estados miembros para el ejercicio de su potestad normativa, sería poco prudente incluir en una ley -cuyo principal objetivo es el de proporcionar una seguridad jurídica que ahora no existe- previsiones contingentes."

[303] No debe perderse de vista que, como se señalara en el indicado Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley, "*la mayor parte de la proyectada Ley -que a primera vista pudiera parecer incompleta- se dedica a la protección del origen y calidad de los vinos, así como al régimen sancionador, porque todo lo demás está regulado con detalle -como se indicará- en el Reglamento (CE) 1493/1999, del Consejo de la Unión Europea. Y es que difícilmente cabría otra orientación."*

Las zonas de producción, elaboración y envejecimiento de los distintos niveles de protección deberán estar claramente delimitadas en función de criterios geográficos y, en su caso, antrópicos.

Asimismo, cada nivel de protección deberá tener variedades de vid asignadas y, en su caso, sus respectivos rendimientos máximos. Igualmente, deberán definirse las características de los vinos amparados por cada nivel.

De acuerdo con el artículo 16 una misma parcela de viñedo podrá proporcionar uvas para la elaboración de vinos con destino a un único o a diferentes niveles de protección, siempre que las uvas utilizadas y el vino obtenido cumplan los requisitos establecidos para el nivel o niveles elegidos, incluidos los rendimientos máximos de cosecha por hectárea asignados al nivel elegido.

La totalidad de la uva procedente de las parcelas cuya producción exceda de los rendimientos máximos establecidos para un nivel de producción deberá ser destinada a la elaboración de vino acogido a otro nivel de protección para el que se permitan rendimientos máximos superiores a la producción de la indicada parcela.

4. DENOMINACIONES DE ORIGEN COMO BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Por lo que se refiere a la titularidad, uso y gestión de los bienes protegidos, los nombres geográficos protegidos por estar asociados con cada nivel según su respectiva norma específica, y en especial las denominaciones de origen, son bienes de dominio público y no pueden ser objeto de apropiación individual, venta, enajenación o gravamen. La titularidad de estos bienes de dominio público corresponde al Estado cuando comprendan territorios de más de una Comunidad Autónoma y a éstas en los demás casos.

Muy relevantes consideraciones se hicieron al respecto por el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley. Aun siendo extensas merece la pena refrescarlas:

"En el artículo 17 se configuran los nombres geográficos protegidos y las denominaciones geográficas como bienes de dominio público, añadiendo en consecuencia que no pueden ser objeto de apropiación individual, venta, enajenación o gravamen. Así viene a consagrarse la doctrina del Tribunal Constitucional sobre bienes de dominio público y sobre denominaciones de origen.

Esta influencia jurisprudencial se pone de manifiesto a partir de las Sentencias del Tribunal Constitucional 77/1984, de 30 de julio, 227/1988, de 29 de noviembre, 227/1988, de 29 de noviembre, 103/1989, de 8 de junio, y 149/1991, de 4 de julio. En efecto, la Sentencia 227/1988 declaró que la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico "iure privato".

Siguiendo esa misma orientación, en cuanto se abstrae de considerar el demanio como una especie del derecho de propiedad, los redactores del anteproyecto no determinan la titularidad de aquellos bienes. En dicho sentido, la Sentencia 149/1992, de 4 de julio, reiterando lo proclamado en las Sentencias 77/1984, de 30 de julio y 227/1988, de 29 de noviembre, advierte que la titularidad del dominio público no es en sí misma un criterio de delimitación competencial y, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad.

Los redactores del anteproyecto han tenido presente la Sentencia 211/1990, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional. Advirtió dicha sentencia que, a diferencia de la propiedad industrial, que presupone un derecho individualizado de utilización exclusiva, la denominación de origen se caracteriza por no ser "apropiable", objeto de propiedad individualizada o colectiva. La existencia de un concepto y una regulación autónoma de la denominación de origen, diferente de la propiedad industrial, encuentra también reflejo en el plano internacional. En suma, la denominación de origen es un atributo que refleja la vinculación existente entre un lugar y un producto, cuya característica de calidad se conecta al medio geográfico en que se produce. Se trata de una figura que no puede definirse por la materia a la que se aplica, de modo que tanto la experiencia española como la de otros países conocen denominaciones de origen de productos tradicionales vinculados al lugar geográfico no alimenticios o agrícolas, por ejemplo, cerámica, paños, tapices, bordados, mármoles, etc.

Siguiendo la doctrina expuesta, el anteproyecto corrige la orientación del Estatuto de 1970 -donde se configura la denominación de origen como una marca colectiva- para incluir esa materia en el dominio público. Se mantiene la idea, que acoge un cualificado sector doctrinal y que ya mantuvo el Consejo de Estado en su dictamen 5.127, de 14 de diciembre de 1949, a cuyo tenor la Administración requiere potestades más que propiedades, lo que denota el sentido funcional del dominio público y la orientación que destaca en el dominio público la tendencia a constituir un título de intervención administrativa con base en la categoría de la demanialidad. Como puso de relieve este Consejo en su mencionado dictamen 5.127, "existen bienes a los que la calificación de dominio público se otorga fácilmente buscando nada más que la dirección administrativa de su aprovechamiento por los particulares".

A juicio del Consejo de Estado, la configuración de las denominaciones de origen como parte integrante del dominio público es uno de los aciertos que se manifiestan en el anteproyecto. Esta configuración servirá de instrumento eficaz para potenciar la protección de aquellas denominaciones y nombres geográficos. Cuestión distinta -en la que no se entra ahora- es la de precisar en cada caso la titularidad de ese dominio público."

En definitiva, no podrá negarse el uso de los nombres protegidos a cualquier persona física o jurídica que lo solicite y cumpla los requisitos establecidos para cada nivel, salvo que se hubiera impuesto sanción de pérdida temporal o definitiva del uso del nombre protegido o concurra otra causa establecida en la normativa estatal o autonómica.

A efectos de su protección, los nombres geográficos asociados a cada nivel no podrán utilizarse para la designación de otros productos del sector vitivinícola, salvo los supuestos amparados en la normativa comunitaria.

La protección se extenderá desde la producción a todas las fases de comercialización, a la presentación, a la publicidad, al etiquetado y a los documentos comerciales de los productos afectados. La protección implica la prohibición de emplear cualquier indicación falsa o falaz en cuanto a la procedencia, el origen, la naturaleza o las características esenciales de los vinos en el envase o en el embalaje, en la publicidad o en los documentos relativos a ellos.

Los nombres geográficos que sean objeto de un determinado nivel de protección no podrán ser empleados en la designación, presentación o publicidad de vinos que no cumplan los requisitos de dicho nivel de protección, aunque tales nombres vayan traducidos a otras lenguas o precedidos de expresiones como *tipo*, *estilo*, *imitación* u otros similares, ni aun cuando se indique el verdadero origen del vino. Tampoco podrán emplearse expresiones del tipo *embotellado en ...*, *con bodega en ...* u otras análogas.

Las marcas, nombres comerciales o razones sociales que hagan referencia a los nombres geográficos protegidos por cada nivel únicamente podrán emplearse en vinos con derecho al mismo, sin perjuicio de lo previsto en la correspondiente normativa comunitaria.

Los operadores del sector vitivinícola deberán introducir en las etiquetas y presentación de los vinos, elementos suficientes para diferenciar de manera sencilla y clara su calificación y procedencia, y para evitar, en todo caso, la confusión en los consumidores.

Tras la delimitación de los distintos tipos de vinos (más arriba indicados) interesa destacar lo relativo (artículo 22) a los vinos con denominación de origen.

En la forma indicada y a los efectos de la Ley 24/2003, se entenderá por *denominación de origen* el nombre de una región, comarca, localidad o lugar determinado que haya sido reconocido administrativamente para designar vinos que cumplan las siguientes condiciones:

a) Haber sido elaborados en la región, comarca, localidad o lugar determinados con uvas procedentes de los mismos.
b) Disfrutar de un elevado prestigio en el tráfico comercial en atención a su origen.
c) Y cuya calidad y características se deban fundamental o exclusivamente al medio geográfico que incluye los factores naturales y humanos.

Será requisito necesario para el reconocimiento de una denominación de origen que la región, comarca o lugar a la que se refiera hayan sido reconocidos previamente como ámbito geográfico de un vino de calidad

con indicación geográfica con una antelación de, al menos, cinco años. Junto a ello, y además de los criterios señalados en el artículo 15, la delimitación geográfica de una denominación de origen incluirá exclusivamente terrenos de especial aptitud para el cultivo de la vid.

La gestión de la denominación de origen deberá estar encomendada a un órgano de gestión, denominado Consejo Regulador, en la forma que la normativa de la Administración Pública competente determine. Existiendo Consejos Reguladores que dependen de la Administración General del Estado por ser pluriautonómicos, las elecciones a sus órganos directivos son también reguladas por el Ministerio de Agricultura[304].

El precepto siguiente, contempla un supuesto especial, refiriéndose a los vinos con denominación de origen calificada. En tal caso, además de los requisitos exigibles a las denominaciones de origen, las denominaciones de origen calificadas deberán cumplir los siguientes:

a) Que hayan transcurrido, al menos, 10 años desde su reconocimiento como denominación de origen.
b) Que los productos amparados se comercialicen exclusivamente embotellados desde bodegas inscritas y ubicadas en la zona geográfica delimitada.
c) Que su organismo u órgano de control establezca y ejecute un adecuado sistema de control, cuantitativo y cualitativo, de los vinos protegidos, desde la producción hasta la salida al mercado, que incluya un control físico-químico y organoléptico por lotes homogéneos de volumen limitado.
d) Que en las bodegas inscritas, que habrán de ser independientes y separadas, al menos, por una vía pública de otras bodegas o locales no inscritos, solamente tenga entrada uva procedente de viñedos inscritos o mostos o vinos procedentes de otras bodegas también inscritas en la misma denominación de origen calificada, y que en ellas se elabore o embotelle exclusivamente vino con derecho a la denominación de origen calificada o, en su caso, a los vinos de pagos calificados ubicados en su territorio.
e) Que dentro de su zona de producción, estén delimitados cartográficamente, por cada término municipal, los terrenos que se consideren aptos para producir vinos con derecho a la denominación de origen calificada.

En tales supuestos, la gestión deberá estar encomendada también a un Consejo Regulador.

A la organización interna de los órganos de gestión de los diferentes tipos de vinos se dedican los preceptos 25 y siguientes de la Ley.

[304] Véase en tal sentido la Orden AAA/2483/2012, de 8 de noviembre, por la que se regula el proceso electoral a los consejos reguladores de denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas dependientes del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y se convocan elecciones.

CAPÍTULO XXV

SEGURIDAD ALIMENTARIA

1. INTRODUCCIÓN: LA EVOLUCIÓN GENERAL DEL DERECHO COMUNITARIO EN LA MATERIA

El objetivo de la política de seguridad alimentaria de la Unión Europea es proteger la salud y los intereses de los consumidores, al tiempo que garantiza el buen funcionamiento del mercado interior. Especialmente cuando las crisis alimentarias de finales del siglo XX pusieron de manifiesto la necesidad de un aumento de control sobre la cadena de la alimentación.

Para lograr este objetivo, la Unión Europea establece y vela por el cumplimiento de unas normas de control en materia de higiene de los productos alimenticios, de salud y bienestar de los animales, de fitosanidad, de prevención de los riesgos de contaminación por sustancias externas, estableciendo simultáneamente normas para el etiquetado adecuado de dichos productos.

Esta política fue reformada a principios de los años 2000, de conformidad con el enfoque «*de la granja a la mesa*» (que se puede corresponder con el nuevo concepto de trazabilidad). De este modo, se garantiza un elevado nivel de seguridad de los productos alimenticios comercializados en la Unión Europea a lo largo de todas las etapas de la cadena de producción y de distribución, tanto por lo que se refiere a los alimentos producidos en el interior de la Unión Europea como a los importados de terceros países.

Tras el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria (publicado en enero del año 2000), se inicia una política más preventiva en materia de riesgos alimenticios así como un período de mejora en la capacidad de reacción rápida en el territorio comunitario frente a eventuales crisis[305].

En él, la Comisión propone un conjunto de medidas que permiten organizar la seguridad alimentaria de una manera coordinada e integrada, entre las que se incluyen, en particular, las siguientes:

a) La creación de un Organismo alimentario europeo independiente, encargado de la formulación de dictámenes científicos independientes sobre todos los aspectos relacionados con la seguridad alimentaria, la gestión de los sistemas de alerta rápida y la comunicación de los riesgos.
b) Un marco jurídico mejorado que cubra todos los aspectos vinculados a los productos alimentarios.
c) Unos sistemas de control más armonizados a nivel nacional.
d) Un diálogo con los consumidores y otras partes interesadas.

La Comisión también formula los principios generales en los que debería basarse la política europea en cuanto a seguridad alimentaria:

a) Un enfoque global, integrado, que se aplique a toda la cadena alimentaria.
b) Una definición clara de las funciones de todas las partes involucradas en la cadena alimentaria (fabricantes de piensos para animales, agricultores y operadores del sector alimentario, los Estados miembros, la Comisión, los consumidores).
c) La rastreabilidad de los alimentos destinados a los humanos y a los animales y de sus ingredientes.
d) La coherencia, la eficacia y el dinamismo de la política alimentaria.

[305] VATTIER FUENZALIDA, C. y ESPÍN ALBA, I. "*Derecho Agrario*". Editorial Reus, Madrid, 2005. Pp. 227 ss.

e) El análisis de los riesgos (incluida la evaluación, la gestión y la comunicación de los riesgos).

f) La independencia, la excelencia y la transparencia de los dictámenes científicos.

g) La aplicación del principio de precaución a la gestión de los riesgos.

Por fin será el Libro Verde, de 15 de octubre de 2008, sobre la calidad de los productos agrícolas el documento que vendrá a resumir la más reciente postura de la Unión Europea en la materia: El objetivo del nuevo estudio consiste en garantizar un marco estratégico y reglamentario que proteja los productos agrícolas y promueva su calidad. Por ello, la Comisión llevará a cabo una amplia reflexión sobre los instrumentos existentes, sus posibilidades de mejora y las nuevas iniciativas que podrían emprenderse. Se analizan en él tres ámbitos: los requisitos de producción y las normas de comercialización, los regímenes de calidad existentes y los sistemas de certificación, partiendo de la premisa de que la calidad es la mejor arma de los agricultores europeos para competir con los países emergentes puesto que en Europa, la calidad de los productos agrícolas se basa en el elevado nivel de seguridad garantizado por la legislación comunitaria en el conjunto de la cadena alimentaria y en otros aspectos conexos.

Por lo que se refiere a los requisitos de producción, se parte de la convicción de que los alimentos producidos en la Unión Europea (UE) deben ajustarse a una serie de normas en materia de producción. El objetivo de estas normas es asegurar que los productos comercializados cumplen las normas de higiene y seguridad, y que se han tenido en cuenta una serie de preocupaciones en materia de medio ambiente, ética, protección social, etc. Exceptuando las normas de higiene y de seguridad de los productos, muchos de estos requisitos de producción no se aplican a los productos importados. Ahora bien, los consumidores europeos no pueden distinguir entre los productos que cumplen estas normas y los que no lo hacen. Para que el consumidor esté mejor informado es importante consultar a las partes interesadas sobre la posibilidad de crear un símbolo que indique que el producto se ha elaborado respetando determinadas normas de producción o sobre la conveniencia de hacer constar el lugar de producción (UE / no UE) de las materias primas.

De forma conexa a lo anterior, las normas de comercialización europeas sustituyen a las distintas normas nacionales. El objetivo de ello consiste en ayudar a los agricultores a ofrecer productos de calidad que respondan a las expectativas de los consumidores y facilitar comparaciones de precio entre productos de distintas calidades. En la mayor parte de los productos agrícolas, estas normas revisten la forma de reglamentos que establecen la definición de los productos, las características mínimas que deben reunir, las categorías de productos y los requisitos de etiquetado. Se consulta a las partes interesadas sobre la necesidad de definir y establecer a escala europea elementos obligatorios (requisitos de producción, categorías de calidad, etc.) y menciones reservadas (expresiones como "*de granja*", "*de montaña*") y sobre la necesidad de simplificar las normas de comercialización actuales.

En segundo lugar y por lo que se refiere a los regímenes de calidad europeos, el sistema de indicaciones geográficas garantiza la protección de la propiedad intelectual. Este sistema incluye las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) y las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP) que describen un producto cuyas características (DOP) o reputación (IGP) están ligadas a su origen geográfico. Las indicaciones geográficas aseguran unos productos de calidad auténticos que cumplen las expectativas de los consumidores. Para que una denominación pueda ostentar la indicación DOP, todas las fases de la producción deben en principio realizarse en la zona geográfica de origen. En el caso de la indicación IGP, al menos una fase de la producción debe realizarse en dicha zona (este es el caso, sobre todo, de las bebidas alcohólicas). El objetivo del Libro Verde es identificar los medios para mejorar y desarrollar el sistema de indicaciones geográficas, así como protegerlo en terceros países.

Complementariamente a los regímenes de calidad, el sistema de Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG) se creó en 1992, siendo las mismas denominaciones de productos agrícolas o alimentarios cuya composición es tradicional, o que se han fabricado a partir de materias primas tradicionales, o según un método de producción tradicional. Según informa la propia Unión, desde su creación, el sistema ha registrado 20 ETG. Esta cifra relativamente baja plantea la posibilidad de un medio más eficaz para identificar y promover las especialidades tradicionales.

Desde la adopción del Reglamento (CE) nº 834/2007 sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, el principal reto es la creación de un mercado interior de alimentación ecológica. En estos momentos, el

mercado de los productos ecológicos funciona básicamente a escala nacional. Por tanto, deben estudiarse las posibilidades de conseguir un auténtico mercado único de productos ecológicos a escala comunitaria.

El sistema destinado a promover los productos de calidad procedentes de las regiones ultraperiféricas se basa en la introducción de un logotipo. Para obtener este logotipo, los productores deben respetar un determinado número de requisitos definidos de acuerdo con las normas comunitarias o, en su defecto, las normas internacionales.

Finalmente, en cuanto a los regímenes de certificación de la calidad, resulta que para los consumidores, los regímenes de certificación de la calidad de los alimentos ofrecen garantías adicionales en cuanto a la fiabilidad del distintivo. Estos regímenes abarcan tanto el cumplimiento de las normas de producción obligatorias como otros requisitos, tales como la protección del medio ambiente, el bienestar de los animales, el comercio justo, consideraciones religiosas o culturales, los métodos de producción, el origen de los productos, etc… habiendo dado lugar a multitud de sistemas de certificación y a sellos de calidad que a veces suscitan preocupaciones en torno a la transparencia de los requisitos de los sistemas en cuestión, la fiabilidad de las indicaciones y la equidad de las relaciones comerciales. El Libro Verde abre el debate sobre cómo proteger al consumidor y evitar costes y cargas adicionales a los productores.

2. EL REGLAMENTO 178/2002

De acuerdo con el Reglamento 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria; los objetivos de la seguridad alimentaria son los siguientes:

– La protección de la vida y de la salud de las personas, y la protección de los intereses de los consumidores teniendo en cuenta la protección de la salud y el bienestar de los animales, la salud de las plantas y el medio ambiente;
– La realización de la libre circulación en la Unión de alimentos y piensos;
– El cumplimiento de las normas internacionales existentes o en fase de preparación.

La legislación alimentaria se basa principalmente en un análisis de los riesgos basado en las pruebas científicas disponibles. En virtud del principio de precaución, cuando una evaluación pone de manifiesto la probabilidad de efectos nocivos sobre la salud y persiste la incertidumbre científica, los Estados miembros y la Comisión pueden adoptar medidas de gestión del riesgo provisionales y proporcionadas.

Los ciudadanos son consultados de forma transparente, ya sea directamente, ya sea a través de organismos representativos, durante la elaboración, evaluación y revisión de la legislación alimentaria. Cuando un alimento o un pienso pueden presentar un riesgo, las autoridades públicas informan a la población sobre qué tipo de riesgo existe para la salud humana o animal.

Respecto a las normas generales del comercio en el sector de la alimentación, los alimentos y los piensos importados con vistas a su comercialización o a su exportación a un tercer país deben respetar los requisitos aplicables de la legislación alimentaria comunitaria. La Unión y los Estados miembros contribuyen a la elaboración de las normas técnicas internacionales relativas a los alimentos y los piensos, así como a la de las normas internacionales sanitarias y fitosanitarias.

Los requisitos generales de la legislación alimentaria postulan que no se debe comercializar ningún alimento si es peligroso, es decir, si es perjudicial para la salud o no es apto para el consumo. Para determinar si un alimento es peligroso, se tienen en cuenta las condiciones de utilización normales, la información facilitada al consumidor, el probable efecto inmediato o retardado sobre la salud, los efectos tóxicos acumulativos y, en su caso, la especial sensibilidad sanitaria de una categoría determinada de consumidores. Cuando un alimento peligroso forma parte de un lote o de una carga, se presume que todo el lote es peligroso.

Cuando un pienso se considera peligroso, no debe comercializarse ni darse a animales destinados a la producción de alimentos, considerándose un pienso peligroso si tiene un efecto nefasto sobre la salud humana o animal.

En todas las etapas de la cadena alimentaria, los explotadores de las empresas deben velar por que los alimentos o los piensos cumplan los requisitos de la legislación alimentaria y verificar la observancia de estos requisitos. Los Estados miembros controlan la aplicación de dicha legislación, comprueban su cumplimiento por parte de los explotadores y establecen las medidas y sanciones aplicables en caso de que se infrinja.

La trazabilidad de los alimentos, los piensos, los animales destinados a la producción de alimentos y cualquier otra sustancia que se incorpore a los alimentos debe estar establecida en todas las etapas de la producción, transformación y distribución. A tal fin, los explotadores de las empresas de los sectores de que se trate deben establecer sistemas y procedimientos que permitan dicha trazabilidad.

Si el explotador de una empresa considera que un pienso o un alimento que ha importado, producido, transformado, fabricado o distribuido es nocivo para la salud humana o animal, debe iniciar inmediatamente los procedimientos de retirada del mercado e informar de ello a las autoridades competentes. Si el producto puede haber llegado a los consumidores, debe informarles y recuperar los productos ya suministrados.

Por lo que a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria se refiere, su misión consiste en emitir dictámenes y prestar apoyo científico y técnico en todos los ámbitos que tienen un impacto sobre la seguridad alimentaria. Dicha Autoridad es una fuente independiente de información sobre toda cuestión relacionada con estos ámbitos y es responsable de mantener informado al público en general sobre los riesgos.

Pueden participar en la Autoridad los Estados miembros de la Unión Europea y los países que aplican la legislación comunitaria en materia de seguridad alimentaria. La Autoridad tiene personalidad jurídica, siendo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea competente para resolver en caso de litigio en materia de responsabilidad contractual.

En los ámbitos de su competencia, las funciones de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria son las siguientes:

– Proporcionar a las instituciones europeas y a los Estados miembros los mejores dictámenes científicos posibles, por propia iniciativa o a petición de la Comisión, el Parlamento Europeo o un Estado miembro. Dichos dictámenes científicos independientes se refieren a cuestiones de seguridad alimentaria y otras materias relacionadas (alimentación y salud animal, controles fitosanitarios, organismos genéticamente modificados, nutrición, etc.).
– Promover y coordinar el desarrollo de metodologías uniformes de evaluación de los riesgos.
– Proporcionar a la Comisión apoyo científico y técnico.
– Las tareas de apoyo científico o técnico consisten en trabajos científicos que no requieren la pericia del Comité y las comisiones técnicas científicas permanentes de la Autoridad (la evaluación de criterios técnicos, por ejemplo).
– La Autoridad ofrece también su apoyo científico en el marco de los procedimientos de gestión de crisis.
– Encargar los estudios científicos que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido, evitando duplicaciones con los programas europeos y nacionales de investigación.
– Buscar, recoger, analizar y resumir los datos científicos y técnicos en el ámbito de la seguridad alimentaria (exposición de las personas a los riesgos relacionados con el consumo de alimentos, a los riesgos biológicos, a los agentes contaminantes y a los residuos).
– Emprender acciones para identificar y caracterizar los riesgos emergentes.
La Autoridad establece procedimientos de control a fin de buscar, recoger, reunir y analizar los datos que permitan identificar los riesgos emergentes.
– Establecer redes europeas de organismos que actúen en el ámbito de la seguridad alimentaria.
La Autoridad participa en el sistema de alerta rápida, a través del cual están interconectados la Comisión y los Estados miembros. Asimismo, fomenta el intercambio de información, de conocimientos y de buenas prácticas, la coordinación de las acciones y la puesta en práctica de proyectos comunes.
– Proporcionar, a petición de la Comisión, asistencia científica y técnica con el fin de mejorar la cooperación entre la Comisión, los países candidatos, los organismos internacionales y los terceros países.
– Asegurarse de que el público y otras partes interesadas reciben una información fiable, objetiva y comprensible.

– Formular conclusiones y orientaciones sobre temas comprendidos en su cometido.

La Autoridad está compuesta por una Junta Directiva, un Director Ejecutivo y un Foro Consultivo, estando asistida por un Comité Científico y comisiones técnicas científicas.

En lo que respecta a los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria interesa destacar el sistema de alerta rápida, el cual se amplía a la totalidad de los alimentos y los piensos. En esta red participan los Estados miembros, la Comisión (que es responsable de su gestión) y, como novedad, la Autoridad en calidad de miembro.

A través de este sistema de alerta rápida, los Estados miembros notifican a la Comisión, que transmite de inmediato la información a través de la red:

– Las medidas dirigidas a restringir la comercialización de alimentos o piensos, o a retirarlos del mercado;
– Las acciones con los profesionales dirigidas a impedir o regular el uso de un alimento o un pienso;
– Los rechazos de lotes de alimentos o piensos en un puesto fronterizo de la Unión Europea.

Si la información divulgada a través de la red de alerta se refiere a un riesgo alimentario, el público debe tener acceso a ella.

En las situaciones de emergencia (cuando determinados alimentos o piensos, de origen comunitario o importados de un tercer país, pueden constituir un riesgo grave para la salud de las personas, la salud de los animales o el medio ambiente, y este riesgo no pueda controlarse con las medidas adoptadas por los Estados miembros afectados) la Comisión deberá adoptar sin demora, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro, una o varias de las siguientes medidas, según la gravedad de la situación:

– En lo que respecta a los productos de origen comunitario: suspensión de la comercialización o de la utilización, establecimiento de condiciones especiales, adopción de cualquier medida precautoria apropiada;
– En lo que respecta a los productos importados de un tercer país: suspensión de las importaciones, establecimiento de condiciones especiales, adopción de cualquier medida precautoria apropiada.

Estas medidas se adoptarán por el procedimiento comitológico (Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal).

Sin embargo, en casos de emergencia, la Comisión puede adoptar por sí sola medidas de emergencia provisionales tras haber consultado a los Estados miembros afectados y haber informado a los demás Estados miembros. En tal caso, dichas medidas provisionales han de ser confirmadas, derogadas o prorrogadas por el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal en un plazo máximo de diez días hábiles.

Cuando un Estado miembro informe oficialmente a la Comisión de la necesidad de adoptar medidas de emergencia y la Comisión no actúe, dicho Estado miembro podrá adoptar medidas precautorias, en cuyo caso informará inmediatamente de ello a los demás Estados miembros y a la Comisión. En un plazo de diez días hábiles, la Comisión planteará el caso al Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal, con vistas a la prórroga, modificación o derogación de las medidas precautorias nacionales.

El Plan general de gestión de crisis se redactará por la Comisión y en él se especificarán las situaciones que entrañen riesgos directos o indirectos para la salud humana que no estén previstos en el Reglamento 178/2002, así como los procedimientos prácticos necesarios para gestionar la crisis de que se trate.

Cuando una situación que entrañe un riesgo grave no pueda controlarse en el marco de las disposiciones existentes, la Comisión creará de inmediato una célula de crisis en la que participará la Autoridad proporcionando asistencia técnica y científica. Dicha célula de crisis recopilará y evaluará toda la información pertinente y determinará las opciones disponibles para prevenir, eliminar o reducir el riesgo para la salud humana.

Se crea también un Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal, organizado en secciones y compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.

3. LEY 17/2011, DE 5 DE JULIO, DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

El propósito de la nueva Ley no es otro que el establecimiento de un marco legal básico común aplicable al conjunto de las actividades que integran la seguridad alimentaria y la consecución de hábitos nutricionales y de vida saludables. Todo ello con un enfoque amplio que permita asumir como cierta la aseveración de que buscamos la seguridad a lo largo de toda la cadena alimentaria. Es decir, *desde la granja hasta la mesa*. Así lo señala su propia Exposición de Motivos, que seguiremos en este punto, dada la obligada síntesis que exige este análisis.

Sobre la base del respeto mutuo y la coordinación entre administraciones y en un marco de convivencia de ordenamientos jurídicos, se ha tenido muy presente en la nueva norma la existencia del ordenamiento jurídico comunitario y el principio de primacía del mismo respecto de los ordenamientos nacionales.

Así se imponen los principios (sobre los que se asienta la nueva concepción de la seguridad alimentaria), del análisis de riesgo, la trazabilidad o el principio de precaución, elementos básicos para la seguridad de los consumidores, a lo que se han unido las exclusiones del ámbito de aplicación: aquellas actividades que por su escasa cuantía, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, afectarían en muy pequeña medida a la seguridad alimentaria general.

El capítulo I está destinado a complementar el capítulo preliminar, y en él se concretan los principios anteriormente enumerados en el ámbito de los principios generales a los elementos que han de considerarse como elementos centrales de la Ley. Se establecen así los requisitos que habrán de reunir para considerarse seguros los alimentos y los piensos que se pongan en el mercado, sin perder de vista que esta seguridad alcanza a los consumidores con necesidades alimenticias especiales. También se establece el requisito ineludible de que los operadores económicos no podrán poner en el mercado productos que no sean seguros, la obligatoriedad para los mismos de colaborar con las administraciones competentes y, por supuesto, proceder a la retirada de los productos del mercado cuando no esté garantizada la seguridad de los alimentos o piensos puestos en el mercado. No debe olvidarse, en todo caso, que las materias seguridad alimentaria y nutrición son materias pluridisciplinares y que, por tanto, existen otras disciplinas y regulaciones que de manera específica abordan partes concretas de las mismas.

Se establecen luego las grandes líneas que presiden las actividades de control de la Administración en el proceso de las importaciones y exportaciones de los productos alimenticios y los piensos, resultando que la actuación en frontera se presenta como uno de los elementos claves para garantizar la seguridad alimentaria como un todo.

En el capítulo III se abordan algunas de las cuestiones prioritarias sobre las que ha de estructurarse la seguridad alimentaria en el conjunto nacional.

De inicio se parte de una declaración de respeto a las competencias que le son propias a cada una de las Administraciones públicas intervinientes en materia de seguridad alimentaria, sin que ello obste para que por las distintas administraciones implicadas se establezcan mecanismos de colaboración que permitan profundizar en la coordinación y cooperación efectiva que vienen impuestas por el ordenamiento jurídico, y a tal fin se prevé la posible concertación de acuerdos, convenios o figuras equivalentes en los que plasmarlos.

Se destacan la necesidad del diseño y la aplicación de planes oficiales de control en el contexto de unas políticas y estrategias establecidas en función del riesgo a vigilar o controlar. Aunque las actividades de control siempre han estado sujetas a una planificación más o menos sistematizada, surge la necesidad de impulsar la elaboración de dichos planes de forma integral y coordinada. La propia evolución de los controles oficiales, la organización territorial de nuestro país y las exigencias comunitarias en esta materia hacen oportuno el contemplar los planes oficiales de control como punto fundamental de esta Ley.

Se regula luego el régimen de auditorías como elemento clave para garantizar que los planes de control consiguen los objetivos deseados y se incluye una referencia al examen independiente de las mismas, atendiendo así a la necesidad de verificar que el proceso de auditorías se realiza según los criterios fijados y está alcanzando los objetivos perseguidos.

Se establecen también las medidas que habrán de adoptarse para cuando se haya detectado un riesgo y para cuando no se garantice la seguridad, previéndose en estos supuestos tanto una actuación sobre los propios pro-

ductos afectados, como las medidas de estudio e investigación científica que hayan de adoptarse y las necesarias medidas de coordinación administrativa. Le siguen luego las obligaciones informativas que deben atender en sus relaciones de coordinación entre administraciones tanto el Estado como las comunidades autónomas, convertidas en un mínimo que se considera necesario para permitir una actuación fluida del conjunto de Administraciones públicas en el servicio a los ciudadanos a los que debe garantizarse un alto nivel de seguridad alimentaria. En el caso de la Administración General del Estado estas obligaciones de información deben extenderse de manera muy especial a las relaciones con las instituciones comunitarias, muy particularmente con la Comisión Europea.

Por último, se establece un principio de responsabilidad por la acción u omisión en el desempeño de las actividades de las administraciones en la materia, cuando de las mismas se derive un perjuicio económico para el país, fundamentalmente en nuestras relaciones con la Unión Europea. Así, -aclara la Exposición de Motivos- si el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas condenara a España al pago de una multa coercitiva por las irregularidades surgidas en la actuación de alguna administración en el campo de la seguridad alimentaria, el importe de la misma le sería detraído en el siguiente ejercicio presupuestario de las partidas que hubieran de serle transferidas desde la Administración General del Estado. Todo ello en el marco de un procedimiento que garantice la audiencia de la administración afectada.

Los instrumentos de seguridad alimentaria se abordan en el Capítulo IV, donde se reúnen una serie de iniciativas que han de contribuir a facilitar, de una parte, el control y conocimiento de las distintas actividades que forman parte del mundo de la alimentación, como los registros generales de alimentos y piensos, y de otra, el establecimiento de un Sistema de Información como instrumento de coordinación e intercambio de datos entre entidades profesionales, investigadores y administraciones. Se establecen, asimismo, las bases de lo que ha de constituir la comunicación de los riesgos a la población cuando éstos se detectan, teniendo en cuenta para ello distintos principios que aseguren la objetividad de sus contenidos, la transparencia de la información facilitada y su fácil comprensión.

Se detallan luego mecanismos eficientes de coordinación y de colaboración entre todas las administraciones públicas con competencias en materia de investigación científica para que las decisiones que se adopten en materia de seguridad alimentaria se apoyen, siempre que sea posible, en el mejor y más actualizado conocimiento científico disponible, estableciéndose cauces de apoyo y cooperación científico técnicas para llevar a cabo la evaluación del riesgo, con especial detalle en los riesgos emergentes.

El capítulo VI se destina a regular los distintos laboratorios, pues de su actuación y acierto depende en gran medida la seguridad alimentaria. Tales laboratorios, particularmente los de referencia, son los que han de implementar y mantener actualizadas las técnicas de determinación de los componentes, residuos y contaminantes de los alimentos, así como mantener la coordinación entre los correspondientes a las distintas administraciones. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Ley prevé la creación de una Red de laboratorios en la que tendrán cabida los laboratorios públicos o privados que participen en trabajos de control oficial y que para el mejor aprovechamiento de sus capacidades facilitarán a la Red su cartera de servicios.

En el capítulo VII se halla otro de los pilares en que descansa la Ley, señalándose la necesidad de la Estrategia de la nutrición, actividad física y prevención de la obesidad (NAOS) que, de manera coordinada entre las Administraciones públicas, fomente una alimentación saludable y promueva la práctica de la actividad física. La Estrategia establecerá los objetivos y será revisada periódicamente en función de los resultados.

Se contienen también medidas especiales dirigidas a menores, particularmente en el ámbito escolar, por entender que en la lucha contra la obesidad son fundamentales las actuaciones educativas, realizando especial énfasis en los aspectos formativos, y velando por que, además de impulsar la actividad física, la comida que se sirva o pueda ser adquirida en centros educativos, responda a criterios de equilibrio nutricional. Estas actuaciones se extienden al ámbito de las Administraciones públicas y se pretende, del mismo modo, que los servicios de salud se impliquen en la Estrategia a través de actuaciones formativas tanto para profesionales como para pacientes.

Por último, la Ley establece obligaciones a los operadores de empresas alimentarias, de tal manera que realicen unos registros que permitan a la administración comprobar fácilmente el contenido de ácidos grasos trans en sus productos y, así, poder tener un conocimiento más exhaustivo de este tipo de sustancias y facilitar en un futuro, a la luz de los conocimientos científicos que se vayan produciendo, el establecimiento, mediante

instrumentos normativos mas flexibles y ágiles, limites máximos de presencia de esta sustancia en los alimentos.

El capítulo VIII afronta aspectos que resultan vitales para la seguridad alimentaria y la nutrición en una sociedad industrializada, tecnificada y, como consecuencia de ello, globalizada. Además de haberse modificado los hábitos alimentarios, el consumidor medio se encuentra, en buena parte debido también a las nuevas tecnologías de la información, sometido a constantes estímulos publicitarios. De ello se derivan los contenidos de este capítulo de la Ley, ya que, además de la exigencia general de que la publicidad sea veraz y exacta, y fijar la casuística de aquellas prácticas publicitarias prohibidas, se determina que en el futuro el Gobierno establezca para determinados tipos de alimentos, servidumbres informativas adicionales. Asimismo, en línea con las corrientes comunitarias, se apoya la regulación voluntaria, si bien dicho apoyo se encuentra condicionado al cumplimiento de determinadas condiciones que aportan garantías suplementarias con arreglo al ordenamiento vigente.

Mención especial merecen los aspectos abordados por la Ley dirigidos a la regulación de la publicidad de alimentos destinados a los menores de quince años.

A este respecto, debe recordarse que en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo *legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, la Comisión subraya que debe analizarse minuciosamente qué planteamiento regulador es el más adecuado y, en particular, si en el caso de un sector o problema concreto es preferible una respuesta legislativa o cabe estudiar otras alternativas como la corregulación o la autorregulación. Además, la experiencia ha demostrado que ambos instrumentos de corregulación y autorregulación aplicados de acuerdo con las distintas tradiciones jurídicas de los Estados miembros pueden desempeñar un importante papel, otorgando un alto grado de protección a los consumidores. Las medidas para alcanzar los objetivos de protección de la infancia y la juventud en relación con la publicidad de alimentos a ella dirigidos resultarían más eficaces si se adoptan con el apoyo activo de los propios anunciantes y de los prestadores del servicio de comunicación comercial audiovisual.

La corregulación, en su mínima expresión, sirve de *vínculo jurídico* entre la autorregulación y el poder legislativo nacional, con arreglo a las tradiciones jurídicas de los Estados miembros. La corregulación debe preservar la posibilidad de intervención por parte del Estado en el caso de que no se realicen sus objetivos.

Por otra parte, la globalización del comercio y sus implicaciones para la seguridad alimentaria aconsejan tener como referencia los trabajos pertinentes del Codex Alimentarius, y de la Organización Mundial del Comercio y las directrices que de ellos emanan.

Finalmente y en sendos capítulos, el IX y el X, se contienen respectivamente, el régimen de infracciones y sanciones en las materias objeto de esta Ley y el régimen de tasas.

CAPÍTULO XXVI

INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA AGROALIMENTARIA

1. FUNDAMENTO LEGAL Y PRINCIPIOS GENERALES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

Con carácter general se entiende por procedimiento la serie de actuaciones regladas y coordinadas dirigidas a la consecución de un objetivo final: el acto administrativo.

Señala el artículo 25 de la Constitución:

"1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento."

Tal es el principio de legalidad que rige en la materia.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común contiene en sus artículos 127 y siguientes la regulación de los procedimientos sancionadores en general. Como veremos, la exigencia del principio de legalidad en la materia (con carácter general) será luego complementada con las particularidades reglamentarias del procedimiento sancionador en materia agroalimentaria.

Señala el artículo 127.1 que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.

Por lo que respecta a la irretroactividad, el artículo 128 establece que serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa, pudiendo las disposiciones sancionadoras producir efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.

El principio de tipicidad, por su parte, exige que sólo constituyan infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conviene resaltar que únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley. Singular relevancia tiene lo anterior a los efectos que luego se verán en el seno de los procedimientos agroalimentarios.

Igualmente debe recordarse que las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes. Finalmente, las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

En lo tocante a las infracciones, el artículo 130 LRJ-PAC establece que sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.

Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.

El principio de proporcionalidad (artículo 131) exige que las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas exige la Ley 30/1992 (artículo 131.3. que se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

a) La existencia de intencionalidad o reiteración.
b) La naturaleza de los perjuicios causados.
c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

Complemento de lo anterior, la prescripción de las infracciones y sanciones cierra el círculo básico de la regulación legal de la materia.

Así las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

En el supuesto de concurrencia de sanciones, establece el artículo 133 que no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Como garantía de procedimiento, se señala en el artículo 134 que el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido, de forma que los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.

El presunto responsable tiene una serie de derechos, cuales son:

- A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
- A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes.
- Los demás derechos reconocidos por el artículo 35 de esta Ley.

Como medidas de carácter provisional, cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá proceder mediante acuerdo motivado a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

En todo caso, la presunción de inocencia se sanciona señalando que los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. A tal efecto, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados. Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

Finalmente y por lo que respecta a la resolución, establece el artículo 138 que la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente.

En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. En la resolución se adoptarán, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.

2. APLICABILIDAD DEL REAL DECRETO 1945/1983, DE 22 DE JUNIO. INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ÁMBITO AGROALIMENTARIO

Conteniendo la derogación de un elevado y disperso conjunto de normas, en su mayoría preconstitucionales y relativas a disciplina de mercados, el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio (alguna de las cuales databa de 1908) vino a refundir en un solo texto las normas que regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

Relevante éxito y muy intensa vida juridica ha tenido una norma reglamentaria que, además de que tiene homólogos correspondientes en las Comunidades Autónomas, ha sido objeto de muy graves críticas (especialmente en lo tocante al principio de legalidad de sus contenidos), aunque incluso ha terminado por acceder al texto de normas con rango de ley, que la han santificado indirectamente.

Así, puede verse como en el Dictamen del Consejo de Estado 1008/2006, sobre lo que sería el futuro Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios:

"*También merece comentario el apartado b) del mismo artículo, que no aparece en el artículo 38 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios que aquí se refunde. La memoria justificativa explica esta novedad como una adición al texto refundido de las previsiones de publicidad de las sanciones prevista en el artículo 11 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, con base en la disposición final segunda de la Ley 26/1984, de 19 de julio, que establece lo siguiente "a efectos de lo establecido en el Capítulo IX, será de aplicación el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, sin perjuicio de sus ulteriores modificaciones o adaptaciones por el Gobierno".*

Aun cuando, con carácter general, no procede elevar una disposición reglamentaria a rango de ley mediante su incorporación a un texto refundido, en este caso concreto no puede formularse observación de legalidad, al ser la propia Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios la que, en su disposición final segunda, hace suyo el Real Decreto 1945/1983, y el apartado b) del artículo 122.5 es una reproducción del artículo 11 de dicho Real Decreto[306]."

El Real Decreto en cuestión, según su Preámbulo, responde a un plan de medidas urgentes de defensa de la salud de los consumidores, entre las que se incluyeron la *refundición y actualización de todas las normas vigentes en materia de inspección y vigilancia de las actividades alimentarias y de sanción de las infracciones*.

Al dar cumplimiento al mandato parlamentario que lo precedió, se actualizaron -y siguen en su mayoría en vigor- una serie de normas y disposiciones en distintas materias, en las que confluyen la defensa de la salud pública, la protección de los intereses de los consumidores y las legítimas exigencias de la industria, el comercio y los servicios.

La normativa en cuestión supone además una consideración de las actuales condiciones técnicas, económicas y sociales que rodean a los productos y servicios que se facilitan a los consumidores y usuarios y que exigen una clara delimitación de obligaciones y responsabilidades para evitar indefensiones individuales o colectivas ante el fraude, la adulteración, el abuso o la negligencia.

Sobrevenidamente, la legislación de consumidores y usuarios así como las regulaciones sectoriales estatales y, sobre todo, autonómicas, han venido a constreñir el ámbito de acción de la norma[307]. Pero sigue siendo válida y actual como cajón de sastre de todo el sistema de infracciones y sanciones agroalimentarias.

En su estructura, tras una serie de definiciones, obligaciones y prohibiciones, se señalan cuales sean las infracciones en materia sanitaria, protección del consumidor y defensa de la calidad de la producción agroalimentaria.

Tras la calificación de las infracciones (leves, graves y muy graves), cuestión esta muy condicionada por toda la evolución del derecho administrativo sancionador que deriva -como se viera más arriba- de la posterior en el tiempo Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, se recogen aspectos vinculados a la responsabilidad por las infracciones y a las sanciones.

Se completa el texto de la norma con disposiciones sobre publicidad de las sanciones, sus efectos, la inspección y las obligaciones de los interesados, así como los procedimientos de análisis y toma de muestras. Como norma garantista, complementa su contenido con disposiciones sobre prescripción y caducidad, como instituciones de derecho público concebidas a favor del ciudadano y de la prevalencia del principio general de seguridad jurídica (que siempre fuerza a cerrar el pasado en algún punto).

Muy cuestionable resulta su propia actualidad -más allá de su legalidad y validez, que también serían cuestionables aunque no lo haremos aquí- cuando en pronunciamientos recientes se recuerda que está muy desfasado. Así se hizo con ocasión del Dictamen del Consejo de Estado (963/2001. sobre el entonces proyecto del Real Decreto-Ley por el que se establece el sistema de infracciones y sanciones aplicables a las medidas adoptadas en materia de encefalopatías espongiformes transmisibles:

"IV. En cuanto al rango y forma de la disposición, es bien sabido que en materia de infracciones y sanciones administrativas rige el principio de legalidad proclamado en el artículo 25 de la Constitución. Esto significa,

---

[306] En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo. Así en su sentencia de 23 de julio de 2009 (Sala 3ª, Sección 4) recaída en el Recurso de Casación núm. 5120/2006, cuando ha señalado en relación a norma de referencia:

"Para concluir, hemos de afirmar que la cobertura legal que se niega a ese artículo 9.4 se encuentra en la Disposición Final Segunda de la Ley 26/1984 , en la que se dispuso que " a los efectos de lo establecido en el Capítulo IX, será de aplicación el Real Decreto 1945 / 1983 , de 22 de junio ...". Hay ahí una asunción expresa por el legislador, haciéndola suya, y precisamente a efectos del régimen de infracciones y sanciones que establecía en el Capítulo IX de la Ley, de la norma reglamentaria a la que se refiere. Así lo ha entendido este Tribunal Supremo, entre otras en su sentencia de 16 de diciembre de 1991, dictada en el recurso de apelación número 3329/1990, en cuyo fundamento de derecho segundo se lee que " esta Sala ha establecido el criterio, así en S. 31-10-1991 , de que la cobertura legal del Decreto 1945/1983 se halla para las infracciones cometidas con posterioridad a la Ley General de Consumidores y Usuarios, en la Ley 26/1984 de 19 julio , y para las anteriores ... en el hecho de refundir dicho Decreto normas reglamentarias preconstitucionales a las que no era exigible con carácter retroactivo la reserva de ley en materia sancionadora del art. 25.1 de la Constitución [...]".

[307] Igual ha ocurrido con la jurisprudencia, que por ejemplo ha declarado nulo el artículo 3.2.6. por la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1988.

como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional (SSTC 32/1984, 219/1988, 150/1989, 196/1991, 93/1992, 95/1992, etc.) que sólo puede imponerse una sanción administrativa en los supuestos tipificados en leyes preestablecidas y en la cuantía y extensión previstas en dichas normas.

Ahora bien, aunque esas normas deben revestir de ordinario la forma de Ley, el artículo 86.1 de la Constitución establece que "en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decreto- leyes", con la salvedad de que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

Como la materia de que aquí se trata no cae dentro del ámbito de esa salvedad, basta con examinar en el presente caso si concurre la extraordinaria y urgente necesidad de acudir a la forma del Real Decreto-ley.

A juicio de este Consejo es notorio que estamos en presencia de una crisis sanitaria, que hay que afrontar con medidas de emergencia, como las que ya se han adoptado en la Unión Europea y también en España (Vid. los Reales Decretos 1911/2000, de 24 de noviembre y 3454/2000, de 22 de diciembre), medidas que no serían plenamente eficaces ni satisfactorias ante la opinión pública si no van acompañadas de un régimen sancionador adecuado y de aplicación general, habida cuenta de que la normativa vigente o es demasiado genérica en la tipificación de las infracciones (como ocurre con la Ley General de Sanidad o la de Defensa de los Consumidores y Usuarios) o no está actualizada en la cuantía de las sanciones (como es el caso del R.D. 1945/1983, de 22 de junio o del Reglamento de Epizootías). Y esto es tan urgente que no admite demora ni tolera un desfase entre la al parecer inmediata concesión de ayudas al sector afectado y la exigencia de responsabilidades.

Por todo lo cual estima el Consejo de Estado que está justificado en el presente caso recurrir a la forma de Real Decreto-ley."

CAPÍTULO XXVII

MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO DEL AGRICULTOR

1. INTRODUCCIÓN. LOS CONCEPTOS CLÁSICOS

Cuando Lucio Junio Moderato Columela en el siglo I señalaba los *"preceptos que han de seguir los que quieren dedicarse al cultivo del campo"*[308], afirmaba sin lugar a dudas que *"el que quiere dedicarse a la agricultura ha de saber que tiene que llamar en su auxilio, con preferencia a todo lo demás, estas tres cosas: conocimiento de ella, facultades para gastar y voluntad de hacerlo"*.

Identificado en tal forma lo que podría considerarse la más clásica de las formas del agricultor como categoría jurídica, no parece que haya habido grandes alteraciones en dicha noción a lo largo del tiempo por parte de la legislación de cada momento.

Situados en una órbita cercana a la situación actual, la intervención administrativa sobre la figura nuclear (el labrador o agricultor, según la noción y el tiempo) de la agricultura resalta en la obra de Javier de Burgos a través de la famosa Instrucción de 30 de Noviembre de 1833 dirigida a los Subdelegados de Fomento[309] (origen esencial de la división administrativa provincial española que sigue vigente en su práctica integridad casi dos siglos después). En ella se contienen disposiciones sobre policía de granos, libertad de comercio, pósitos, ganadería, riego de heredades, desecación de lagunas y pantanos, etc… todas las cuales giran sobre la figura central del labrador -persona física cualificada- como eficaz transformador del agro.

Por su parte tanto el Código de Comercio como el Código Civil, ofrecen el resto de los elementos jurídicos que pervivirán durante muchos años (como ya lo habían hecho antes a ellos) en la consideración jurídica del agricultor. Así, según el artículo 326.2º del Código de Comercio de 1885, no se reputarán mercantiles:

"*Las ventas que hicieren los propietarios y los labradores o ganaderos de los frutos o productos de sus cosechas o ganado, o de las especies en que se les paguen las rentas."*

El precepto contempla la venta de los productos agrarios desde el punto de vista del agricultor para excluirlo del Código de Comercio, con independencia de quien sea el comprador y el destino que se dé a lo comprado: consumo inmediato, reventa o transformación[310].

Más adelante y continuando la evolución, el Código Civil de 1889 no se preocupó de la figura del agricultor-labrador, más que en aderezo de la noción de la propiedad agraria. Como acertadamente señala BALLARIN MARCILA, la preocupación del Código no es el agricultor empresario sino el agricultor propietario[311].

Como señalara AGUNDEZ FERNÁNDEZ[312], el artículo 6 de la Ley de 28 de junio de 1940, repetido luego por su reglamento, definió al empresario agrícola por su esencial carácter señalando que se entenderá por explotación directa aquélla en que el propietario de la tierra asuma los riesgos totales de la empresa agrícola, sufragando los gastos a que la misma dé lugar.

---

[308] COLUMELA, L.J.M. "*Los doce libros de la agricultura*" Colección Obras Maestras, Editorial Iberia, Barcelona 1959. Pp. 10 y siguientes.

[309] *"Legislación de Agricultura. Colección de Leyes, Reales Decretos y demás disposiciones de interés general referentes al ramo de Agricultura, expedidas desde 30 de noviembre de 1833 hasta 5 de agosto de 1866*". Madrid, 1866.

[310] CABALLERO LOZANO, J.Mª. "*Recepción del concepto de agricultor en el derecho privado. Últimas vicisitudes*". Revista de Derecho Agrario, n.º 37, julio-diciembre 2000. Pp. 39 ss.

[311] BALLARIN MARCIAL, A, "*El Código Civil y la Agricultura*". Revista de Estudios Agrosociales, Madrid, 1960.

[312] AGUNDEZ FERNÁNDEZ, A, "*La empresa agraria y el concepto jurídico unitario de empresa*". Revista de Estudios Agrosociales, n.º 102, 1978. Pp. 169 ss.

Mucho después reconocerá esta condición en sus propios términos nuestro Tribunal Supremo, quien (teniendo en cuenta exclusivamente una visión de la agricultura tradicional, predominante pero no única) señaló en sentencia de 18 de diciembre de 1993:

"Los labradores en nuestros campos son siempre cultivadores personales, con independencia de la edad, situación administrativa de jubilados e incluso condiciones físicas, si permanecen en tal estado y en relación directa de trabajo, dirección y protección o cuidado de los campos que explotan. Se nace campesino y mientras se esté en contacto de aprovechamiento, laboreo y disfrute de las tierras se conserva el status como algo inherente a la propia estructura de la personalidad y posición social."

Son muy bellas frases que contienen las graves servidumbres propias de las afirmaciones categóricas.

Veremos cuando ha de dar de sí jurídicamente esta figura del agricultor o labrador como "*cultivador personal*".

2. LA FIGURA DEL AGRICULTOR EN LA LEGISLACIÓN DE ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS. EL CULTIVADOR PERSONAL

Tras la guerra civil española y superada la Ley de 15 de marzo de 1935 de Arrendamientos Rústicos, será la "*Ley de 28 de junio de 1940 por la que se normaliza el régimen de arrendamientos rústicos*" el artículo sexto señala que se entenderá por explotación directa aquélla en que el propietario de la tierra asuma los riesgos totales de la empresa agrícola, sufragando los gastos a que la misma dé lugar. Aquí nace la definición de cultivo directo (lo que llama BALLARIN MARCIAL[313] el empresario agrícola).

Muy en la línea de la terminología de la época, la visión es completamente negativa: solo se habla de riesgos y gastos. Tampoco parece que el agricultor pueda disfrutar de muchas formas de organización.

La siguiente concepción jurídica del agricultor vinculado a los arrendamientos rústicos aparece bajo la noción -muy exitosa, como luego veremos- de "*cultivador personal*". Es la Ley de Arrendamientos Rústicos de 23 de julio de 1942 en su artículo 4 la que señala relevantes beneficios a los agricultores que realicen un "*cultivo directo y personal*". El artículo 83.3 del Reglamento de Arrendamientos rústicos de 1959 reitera el concepto. Esta noción, de inequívoca vinculación al ámbito arrendaticio, será objeto de una cierta confusión con otra figura -el profesional de la agricultura- que ha de surgir con posterioridad.

La Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos, vigente hasta el 27 de mayo de 2004, señalaba en su artículo 16 al respecto:

"1. Se considerará cultivador personal a quien lleve la explotación por sí, o con la ayuda de familiares que con el conviven, sin utilizar asalariados más que circunstancialmente, por exigencias estacionales de la explotación agraria.

No se perderá la condición de cultivador personal, aunque se utilicen uno o dos asalariados, en caso de enfermedad sobrevenida o de otra justa causa que impida continuar el cultivo personal.

2. El cultivador personal será considerado en todo caso como profesional de la agricultura a los efectos de esta Ley."

El cultivador, pues, resultaba el tipo más básico de agricultor profesional (noción ésta que siempre se le aplicable a aquél, por definición legal), con dos condiciones básicas[314]: llevanza directa y en primera persona de la explotación por sí solo o con la ayuda de familiares que conviven con él y no utilización de asalariados más que ocasionalmente por exigencias estacionales.

La jurisprudencia no ha sido nada clarificadora a la hora de ofrecer soluciones nítidas que aprecien en el arrendatario la noción de cultivador personal (cualidad relevante no solo a los efectos de la LAR 1980 sino

[313] BALLARÍN MARCIAL, A. "*Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*". Zaragoza, 1975. Pp. 651.

[314] NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. "L*a explotación agraria. Aspectos administrativos, civiles, fiscales y laborales.*" Editorial Tirant Lo Blanc, Valencia, 2008. Pp. 278 ss.

muy especialmente en cuanto a los efectos de la Ley 1/1992, de 10 de febrero, de Arrendamientos Rústicos Históricos por cuanto posibilita el derecho de acceso forzoso a la propiedad y ciertas prórrogas del contrato.

Como señala CABALLERO LOZANO[315], aunque la Ley considera al cultivador personal como profesional de la agricultura, sus notas características difieren de aquél. El precepto prescinde del volumen de las rentas agrarias en relación con el resto de las rentas obtenidas. También se olvida de la cantidad de tiempo dedicado a la explotación. La Ley se guía únicamente por el tamaño de dicha explotación (que supone pequeño) dado que contempla el empleo del propio titular, los familiares que con él convivan y los asalariados circunstanciales por razones estacionales, que no permite en número superior a dos.

Retengamos por un momento la evolución histórica y quedémonos con el origen de la noción del cultivador personal en la legislación arrendaticia de los años 40 del pasado siglo. Demos otro paso evolutivo y prosigamos el examen de nuestra figura.

3. AGRICULTORES Y REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

Como señala VATTIER FUENZALIDA[316], puede extrañar a quien se inicie en el estudio del derecho agrario que los conceptos básicos de empresa agraria y explotación agrícola sean de aparición tardía en nuestra legislación. La causa no es el descuido del legislador sino el hecho de que la agricultura empresarial se generalizó en España como consecuencia de la concentración parcelaria, la mecanización de los cultivos y el empleo de fertilizantes, durante el decenio de 1970. Antes de esa época tales conceptos estaban diseminados en el Decreto de 29 de abril de 1959 del Reglamento de Arrendamientos Rústicos y, los que nos interesan ahora, en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Dentro del Reglamento de 1959 figuran los conceptos de cultivador directo (artículo 11.5), de cultivador directo y personal (artículo 83.3) y de explotación agrícola (artículos 2 y 43.3).

Por su parte, de acuerdo con la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 surge la figura de la función social de la propiedad rústica y los agricultores profesionales (artículo 27).

Pero la estructura productiva de la empresa española constituía un problema fundamental para el desarrollo de la figura: como señalara en aquél momento BALLARIN MARCIAL[317]: afirmaba que existían (según el censo agrario de 1972) "*más de un millón y medio de explotaciones que podemos considerar, en su mayor parte, marginales*". Este es el caldo de cultivo sobre el que el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA, que el propio BALLARIN llegaría a presidir) inició su labor, mucha de la cual tuvo que ver con la búsqueda de una nueva figura de agricultor que pudiese obtener de la explotación un rendimiento suficiente para sostener a su familia y para posibilitar un desarrollo armónico de la economía del sector primario.

La lucha contra el minifundio (uno de los principales males del agricultor de la época) vino apoyada por la búsqueda de la concentración parcelaria, construcción técnico-jurídica avanzada y que, desarrollada con precisión en un singular ejemplo de cooperación administrativo-hipotecaria (coordinando con brillantez los resortes de intervención administrativa y las disponibilidades de la Ley Hipotecaria) permitió -y aún hoy sigue permitiendo en ciertas zonas del país, bien que con legislaciones autonómicas del todo tributarias de la legislación clásica de concentración parcelaria- redistribuir el escaso y mal repartido bien de la propiedad rústica.4.

4. LA LEY DE MODERNIZACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS Y SU EVOLUCIÓN. EL PROFESIONAL DE LA AGRICULTURA

Si, como habíamos visto más arriba, la noción de cultivador personal se encuentra en el origen del estudio del concepto jurídico de agricultor, advierte NAVARRO FERNÁNDEZ[318], el profesional de la agricultura sus-

[315] CABALLERO LOZANO, J. Mª "*Recepción del concepto de agricultor en el Derecho Privado. Últimas vicisitudes*". Revista Española de Derecho Agrario y Alimentario, Nº 37, julio-diciembre 2000. Pp. 42 ss.

[316] VATTIER FUENZALIDA, C. y ESPÍN ALBA, I. "*Derecho Agrario*". Colección Jurídica General, Cursos. Editorial Reus, Madrid, 2005. Pp. 73 ss.

[317] BALLARIN MARCIAL, A. Op. Cit. Pp. 971 ss.

[318] NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. Op. Cit. Pp. 282.

tituye en protagonismo al cultivador con la reforma jurídica que sucede a la Constitución Española de 1978, tras la entrada en ella de una tendencia que mantiene la protección de la explotación familiar, pero que también mira hacia otras formas de empresa de cara a la entonces futura y deseada incorporación a la Comunidad Económica Europea y la consolidación de ciertos sectores bien situados en el comercio internacional de productos agrarios.

Será la Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980 la que, dejando a un lado el concepto del Código Civil, introduce por primera vez la exigencia de que el individuo que explote una finca en régimen de arrendamiento sometido a la legislación especial reúna una serie de requisitos de carácter subjetivo (profesionalidad) y objetivo (ciertos límites cuantitativos en la superficie explotada por el arrendatario).

La exigencia de profesionalidad aparece como una relevante novedad en el entorno de los agricultores puesto que, al existir un elevado número de ellos que no eran sino agricultores a tiempo parcial, sólo en los casos de los que demostrasen una vinculación suficiente a la economía agraria podían ostentar ese título y disfrutar las ventajas anejas a dicha condición.

Dentro de las definiciones, la citada Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980 (en su redacción original, no se olvide, puesto que luego fue modificada en 1995 en la forma que se verá, y luego finalmente corregida por la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos) define al profesional de la agricultura (agricultor, pues pueden serlo también las cooperativas agrarias, el IRYDA, entidades públicas o sociedades) de la siguiente forma:

"La persona natural en la plenitud de sus derechos civiles o emancipado o habilitado de edad que se dedique o vaya a dedicarse de manera preferente a actividades de carácter agrario y se ocupe de manera efectiva y directa de la explotación."

Será, por fin, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (LMEA) la que -muy influenciada y condicionada por la legislación europea- divida y distinga entre diferentes tipos de agricultor, todos al servicio de un nuevo modelo agrícola.

En efecto, señala la nueva norma en su artículo 1 que su principal finalidad es la de estimular la formación de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes para asegurar su viabilidad y que constituyan la base permanente de la economía familiar de sus titulares. Junto a ello, se pretende impedir el fraccionamiento de las fincas rústicas, incrementar la movilidad en el mercado de la tierra y mejorar la cualificación profesional de los agricultores, adaptándolos a las denominadas "*necesidades de la agricultura moderna*", favoreciendo finalmente el crédito a los titulares de explotaciones que pretendan modernizarlas.

Se señala luego en el artículo 4 que titular de la explotación será la persona física o jurídica que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la explotación. Vinculado a tal concepto de "*titular de la explotación*", se incluyen los siguientes tipos de agricultor (los cuales han sido objeto de redenominaciones para ajustarse a las sucesivas nociones evolutivas de la agricultura):

a) *Agricultor profesional*, la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 % de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria no sea inferior al 25 % de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario.

   A estos efectos se considerarán actividades complementarias la participación y presencia del titular, como consecuencia de elección pública, en instituciones de carácter representativo, así como en órganos de representación de carácter sindical, cooperativo o profesional, siempre que éstos se hallen vinculados al sector agrario, las de transformación de los productos de su explotación y las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, al igual que las turísticas, cinegéticas y artesanales realizadas en su explotación.

b) *Agricultor a título principal,* el agricultor profesional que obtenga al menos el 50 % de su renta total de la actividad agraria ejercida en su explotación y cuyo tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación sea inferior a la mitad de su tiempo de trabajo total.

c) *Agricultor joven,* la persona que haya cumplido los dieciocho años y no haya cumplido cuarenta años y ejerza o pretenda ejercer la actividad agraria.

d) *Pequeño agricultor,* el agricultor a título principal cuya explotación agraria no supere 12 unidades de dimensión europea (UDEs) y cuya renta total sea igual o inferior al 75 % de la renta de referencia.

e) *Agricultor a tiempo parcial,* la persona física que siendo titular de una explotación agraria, dedica a actividades agrarias en la misma, no menos de la quinta parte ni más de la mitad de su tiempo total de trabajo.

Tal grado de diferenciación y tal sutileza -muy cercana a la confusión en muchas ocasiones- es lo que ha forzado a algunos (CABALLERO LOZANO[319]) a señalar que convendría la unificación del modelo de agricultor en los diferentes aspectos de la política de estructuras (modernización de explotaciones o arrendamiento); añade este auto que esa unificación debe realizarse en el sentido de conferir la condición de agricultor al mayor número posible de personas que quieran producir bienes u obtener rentas de la agricultura, con independencia del tiempo de trabajo y recursos económicos que quieran dedicar a la agricultura así como del volumen de rentas que de ella obtengan.

Ya señaló el Consejo de Estado, por su parte, todas estas contradicciones con ocasión de la tramitación del anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos (Dictamen 4/2005, de 3 de febrero de 2005. donde se dijo así:

"Especial interés reviste la definición de agricultor profesional y las consecuencias relacionadas con la concurrencia de esta cualidad en el arrendatario. En varias ocasiones se ha solicitado a lo largo de la tramitación del expediente una más especifica y concreta definición tanto de la figura como de sus efectos jurídicos y, así, en particular, el Ministerio de Justicia ha señalado que supone una cierta incongruencia retomar la figura del agricultor profesional, teniendo en cuenta los efectos que se asocian, y el Consejo Económico y Social ha sugerido acomodar la definición de agricultor profesional a las categorías jurídicas ya vigentes y, en particular, a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias."

[319] CABALLERO LOZANO, J.Mª. "*Nuevos criterios de profesionalidad agraria en la ley sobre representación de los agricultores (Ley 10/2009, de 20 de octubre).*"

CAPÍTULO XXVIII

LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

1. ESTRUCTURA PREVIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ENCUADRAMIENTO DE LA AGRICULTURA

A) Estructura general

El Sistema de la Seguridad Social en España se vino articulando históricamente en torno a dos grandes ejes: el Régimen General y los regímenes especiales.

El Régimen General gozó siempre de fuerza expansiva y ejerció una *vis atractiva* respecto de los regímenes especiales. La prueba final será la regulación actual del régimen agrario.

Es por ello que los regímenes especiales siempre han contenido frecuentes remisiones a las normas del Régimen General y la extensión protectora de este último funciona como punto de referencia en la progresiva homogeneización a que tienden los regímenes especiales; incluso, algunos de estos acabaron por integrarse en el Régimen General (así, los trabajadores ferroviarios, representantes de comercio, futbolistas profesionales, artistas y toreros). Como hemos dicho, esto pasó finalmente con el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Junto al Régimen General existen distintos regímenes especiales, que el artículo 10 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS, Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio) prevé para "*aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos se hiciere preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social*" (artículo 10.1 de la LGSS). Es ilustrativo que se haya podido señalar, como característica común a los regímenes especiales, el hecho de que todos ellos son deficitarios y han constituido una "carga histórica" de la Seguridad Social.

B) La anterior regulación del Régimen Especial Agrario

Entre tales regímenes especiales se encontraba el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS), que el artículo 10.1 de la LGSS refería a los "*trabajadores dedicados a las actividades agrícolas, forestales y pecuarias, así como los titulares de pequeñas explotaciones que las cultiven directa y personalmente*".

Como dicho precepto revela, el REASS ha venido incluyendo tanto trabajadores por cuenta ajena como trabajadores por cuenta propia ("*titulares de pequeñas explotaciones*"); pero no todos los trabajadores del campo estaban incluidos en el REASS (por ejemplo, los titulares de explotaciones medianas o grandes quedarían encuadrados en el RETA) y tampoco ha sido pacífico el alcance de lo que debía considerarse como "*actividad agraria*" a efectos de la inclusión en este Régimen Especial. La delimitación de su ámbito concreto exigía, por tanto, un cuidadoso análisis de los criterios objetivos y subjetivos utilizados por las normas aplicables, cuestión a la que a continuación se hará referencia.

Hasta su derogación, el REASS se ha venido rigiendo por el Decreto 2123/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 38/1966, de 31 de mayo, y 41/1970, de 22 de diciembre, por las que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Dicha regulación –con rango de Ley- fue desarrollada por el Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre, que aprobó el Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

De una parte se fundaba la regulación en la consideración de la actividad agraria como sector económicamente débil. En este sentido, se ha dicho que el legislador de los años sesenta percibía que el sector agrario

perdía fuerza frente a la pujanza de la industria y los servicios, por lo que entendió que merecía ser apoyado y favorecido mediante la reducción de las cotizaciones que debían abonar los trabajadores -agricultores- de aquel sector. Sin embargo, la rebaja de la cotización ha tenido un efecto perverso, dado que esa reducción en la contribución significó un nivel de protección social inferior para los trabajadores agrarios frente al resto de los trabajadores incluidos en el Sistema de la Seguridad Social. Recuérdese que en el REASS quedaban encuadrados los titulares de pequeñas explotaciones, mientras que los titulares de explotaciones medianas o grandes -cuya renta agraria sería, cabalmente, más elevada- quedarían expulsados de él y encuadrados en el RETA.

El requisito de la profesionalidad como exigencia de que el trabajo fuera prestado de forma habitual y constituyera su medio fundamental de vida -con referencia a las necesidades de su familia- operaba como medida de exclusión del REASS de las mujeres cuyos ingresos eran inferiores a los de otros miembros de su unidad familiar (puesto que, en tal caso, no serían el medio fundamental de vida de la familia); en esta línea, el Tribunal Supremo afirmó que las actividades agrícolas marginales no reunían el requisito de ser medio fundamental de vida, en particular, cuando se obtenían otros ingresos procedentes de actividades no agrarias para el sostenimiento de la familia (lo que podría verse como una discriminación indirecta por razón de sexo, al ser los hombres normalmente los que aportaban mayores ingresos a la unidad familiar) -véase, por todas, la STS de 16 de abril de 2002, dictada en casación para unificación de doctrina-.

Por su parte, la exigencia de habitualidad, entendida como la prestación continuada de la actividad agraria, permitía la realización de otros servicios no agrícolas, pero estos últimos habían de ser ocasionales; y, en todo caso, la dedicación principal debía estar circunscrita a tareas agrícolas, forestales o pecuarias. Así, por ejemplo, la actividad pecuaria no vinculada a una explotación agrícola quedó durante años excluida del ámbito del REASS (considerándose como una actividad industrial) sobre la base de lo previsto en el artículo 10 del Reglamento del REASS, cuya extralimitación fue afirmada por el Tribunal Supremo (SSTS de 6 de abril de 1993 y de 20 de abril de 1994).

C) Hacia la integración del REASS en el RETA

En el llamado "Pacto de Toledo" de 1995 ("*Informe para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*"), se propone un nuevo diseño de la estructura del Sistema de la Seguridad Social, integrado por dos regímenes ordinarios para cada una de las dos grandes categorías de trabajadores que son los trabajadores por cuenta ajena y los autónomos. Ello habría de llevar a la extinción del REASS, mediante la integración de sus colectivos en uno u otro de los dos únicos regímenes generales indicados; y la integración se llevaría a cabo mediante el establecimiento de sistemas especiales dentro de cada uno de los regímenes existentes.

El primer paso normativo orientado decisivamente a una progresiva asimilación de los trabajadores agrarios por cuenta propia (de alta en el REASS) al régimen de los trabajadores autónomos (del RETA), lo daría el Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica, con previsiones que después quedarían plasmadas en la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica. Por esta vía, se introdujo una disposición adicional 36ª en la LGSS, en la que se preveía la aplicación de determinados coeficientes a las cotizaciones de los trabajadores agrarios por cuenta propia incluidos en el REASS (desde el año 2004 hasta el 2017), de forma que, a partir del 1 de enero de 2018, la cotización correspondiente a los trabajadores por cuenta propia del REASS, por contingencias comunes, fuera la establecida con carácter general para los trabajadores del RETA.

Ahora bien, el 20 de octubre de 2005 se celebró un Acuerdo sobre Encuadramiento y Cotización a la Seguridad Social de los Trabajadores Agrarios por Cuenta Propia, entre la Administración y las Organizaciones Agrarias (ASAJA, COAG y UPA). En dicho Acuerdo se preveía un conjunto de medidas tendentes a la equiparación de los trabajadores por cuenta propia del REASS con los encuadrados en el RETA, que había de llevar, el 1 de enero de 2008, a la integración en este último régimen de todos los trabajadores agrarios por cuenta propia. Dicho Acuerdo contempla también el mantenimiento de una cotización atenuada (lo que habría de tener como consecuencia el carácter también limitado de las prestaciones correspondientes). En ello puede percibirse la voluntad de los trabajadores agrarios por cuenta propia de no acceder voluntariamente y con carácter progresivo (hasta 2017) a la misma cotización establecida para el RETA, tal y como se preveía en la citada disposición adicional 36ª de la LGSS, introducida por la Ley 36/2003 (que sería después derogada por la Ley 18/2007).

Finalmente, el proceso anterior culminó con la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

2. EL NUEVO SISTEMA: LA LEY 28/2011, DE 22 DE SEPTIEMBRE, POR LA QUE SE PROCEDE A LA INTEGRACIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL RÉGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La regulación anterior -indica la Exposición de Motivos de la nueva Ley- ha quedado en buena medida obsoleta y no se adecua ya a los cambios laborales, económicos, sociales y demográficos experimentados en el sector agrario español y su mercado de trabajo, produciendo importantes desajustes en la protección social de los trabajadores agrarios por cuenta ajena, que impiden su plena equiparación a la percibida por aquellos que prestan sus servicios en otros sectores económicos.

Además, en el seno del Régimen Especial Agrario no se han detectado incentivos para el incremento de la productividad agraria y el desarrollo de nuevas iniciativas, que requieren contar con una mano de obra suficientemente motivada para arraigarse en la tierra, de manera que se evite la situación actual, en la que muchos proyectos emprendedores pueden verse en peligro por la falta de trabajadores cualificados.

Señala la nueva Ley las pautas básicas de una integración para la cual se han venido dando pasos concretos en los últimos años, a fin de preparar una transición fluida hacia el nuevo modelo y entre las que destacan:

a) Los incrementos producidos en las bases de cotización de los trabajadores por cuenta ajena agrarios a través del Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, y de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de ejercicios posteriores, dirigidos a facilitar la puesta en marcha de los nuevos mecanismos de cotización previstos y el reforzamiento de los niveles de cobertura del colectivo afectado.
b) La incorporación de los trabajadores agrarios por cuenta propia al Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, llevada a cabo por la Ley 18/2007, de 4 de julio, que ha constituido un paso previo esencial para garantizar el éxito de las iniciativas previstas para los trabajadores por cuenta ajena, ya que se ha reforzado la viabilidad y perspectivas de futuro de las explotaciones agrarias, creando un nuevo marco de oportunidades para dinamizar el mercado de trabajo y la generación de empleo en el sector.
c) El establecimiento, mediante las Leyes 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, y 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, de unas modalidades de cotización y de reducciones para el Régimen Especial Agrario que, además de adelantar los beneficios contemplados en esta Ley, ha dotado de un tratamiento más uniforme al período de cotización previo a la integración de dicho régimen en el Régimen General de la Seguridad Social.

En suma, la nueva Ley deriva de las recomendaciones del Pacto de Toledo, desde su origen, que ya atisbaba como un obstáculo que dificultaba la sostenibilidad del Sistema de Pensiones, la diversidad de Regímenes Especiales, resultando necesario reducirlos a dos: uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores autónomos.

Sus objetivos básicos son los siguientes:

a) La integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, así como de los empresarios a los que prestan sus servicios.
b) La creación de un Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios en el cual, manteniendo el ámbito subjetivo de aplicación existente en el Régimen Especial Agrario con exclusión de los requisitos de habitualidad y medio fundamental de vida, se afiancen las garantías de empleo y de cobertura de los trabajadores agrarios por cuenta ajena a través de un nuevo modelo de cotización y de protección, dentro de un contexto de impulso de la creación de riqueza en el sector.

La Ley consta de seis artículos, siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

En el artículo 1 se procede a integrar en el Régimen General de la Seguridad Social, desde la entrada en vigor de esta Ley, a los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y a los empresarios a los que prestan sus servicios, también incluidos en este último régimen, previéndose asimismo idéntica integración respecto a los trabajadores y empresarios que en el futuro desempeñen actividades agrarias así como la lógica aplicación al colectivo integrado de las normas reguladoras del Régimen General, sin perjuicio de las particularidades contempladas al respecto en esta norma legal.

El artículo 2 crea el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios dentro del Régimen General de la Seguridad Social, en el que dichos trabajadores podrán quedar incluidos tanto durante los períodos en que efectúen labores agrarias como durante los períodos de inactividad en tales labores, para lo que se exigirá, con carácter general, la realización de un mínimo de 30 jornadas reales en un período continuado de 365 días. En este mismo artículo también se contemplan los supuestos que determinarán la exclusión de los trabajadores agrarios del citado Sistema Especial durante los períodos de inactividad y las condiciones para la reincorporación al mismo, así como los efectos de una y otra.

Añade la Exposición de Motivos, como peculiaridad del encuadramiento de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General, que en el artículo 3 se contempla un plazo especial de presentación de las solicitudes de alta de los mismos cuando no resulte posible dicha presentación con carácter previo al comienzo de su prestación de servicios, pudiendo realizarse en tal caso hasta las 12 horas del día de inicio de dicha prestación.

En el artículo 4 se recogen las particularidades relativas a la cotización en el Sistema Especial creado por la presente Ley, consistentes, fundamentalmente, en la distinción entre los períodos de actividad, en los que las bases de cotización, tanto mensuales como diarias, se determinarán igual que en el Régimen General, y los períodos de inactividad, en los que, con arreglo a la fórmula que se determine legalmente, se cotizará por la base mínima del grupo 7 de cotización vigente en cada momento, con aplicación, en ambos períodos, de los tipos de cotización fijados en este precepto.

También se fijan unas condiciones especiales de cotización respecto a los trabajadores agrarios por cuenta ajena por los conceptos de recaudación conjunta con la Seguridad Social, entre los que se incluye por vez primera la Formación Profesional, así como en las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, previéndose igualmente que no será de aplicación en este Sistema Especial el incremento de la cuota previsto para los contratos temporales de duración inferior a siete días, en atención a las circunstancias y condiciones de trabajo en el sector agrario.

El artículo 5 regula los distintos supuestos de responsabilidad en el ingreso de las cuotas dentro del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, distinguiendo para ello entre los períodos de actividad y de inactividad y las situaciones indicadas en el párrafo anterior, de percepción de subsidios de la Seguridad Social.

El artículo 6 se refiere a las peculiaridades de la acción protectora en el repetido Sistema Especial, que afectan a las condiciones para el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas, al ámbito de la acción protectora durante los períodos de inactividad, a las condiciones para acceder a la jubilación anticipada prevista en el artículo 161 bis.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, a la cuantía de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de enfermedad común y a las lagunas de cotización, remitiéndose a lo previsto en la disposición adicional tercera respecto a la protección por desempleo.

La disposición adicional primera establece unas condiciones especiales de inclusión en el nuevo Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios respecto a aquellos que provengan del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, que afectan al requisito general de las jornadas reales necesarias para permanecer en dicho Sistema. En tal sentido, la exclusión de estos trabajadores del referido Sistema Especial por falta de actividad agraria vendrá determinada por parámetros similares a los del citado régimen especial, extinguido en virtud de esta Ley.

En atención a las especiales circunstancias del sector agrario y respecto a la cotización durante los períodos de actividad en el nuevo Sistema Especial, la disposición adicional segunda permite la aplicación paulatina de

las bases máximas y del tipo de cotización a cargo del empresario, previendo también el establecimiento de beneficios en la cotización y otras peculiaridades en la materia hasta la plena efectividad de lo dispuesto en el artículo 4 de esta Ley.

En la disposición adicional tercera se regula el alcance de la protección por desempleo de los trabajadores incluidos en el Sistema Especial creado por esta Ley, así como las condiciones de la cotización a la Seguridad Social durante la misma, en armonía con las particularidades que sobre la materia se establecen en el artículo 4 y en la disposición adicional segunda del presente texto legal.

Por su parte, la disposición adicional cuarta contempla la posibilidad de que los trabajadores agrarios por cuenta ajena contratados a tiempo parcial coticen de forma proporcional a la parte de jornada que realicen, remitiéndose a las condiciones y términos que para ello se determinen reglamentariamente.

La disposición adicional quinta se refiere a la posible actualización del tipo de cotización por Formación Profesional, a efectos de la cual podrán tenerse en cuenta las propuestas formuladas al respecto por la correspondiente mesa de dialogo social.

A su vez, en la disposición adicional sexta se prevé la posibilidad de actualizar cada tres años las reducciones en la cotización establecidas en esta Ley mediante las futuras Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en función de la evolución del índice de precios al consumo experimentado en tales períodos de tiempo.

La disposición adicional séptima se refiere a la compatibilidad de las labores agrarias esporádicas con la pensión de jubilación del Sistema Especial que se crea en esta Ley.

En aras de una correcta integración de regímenes, mediante la disposición transitoria única se consideran efectuadas en el Régimen General las cotizaciones del Régimen Especial Agrario relativas a los trabajadores por cuenta ajena que son objeto de integración por esta Ley, tanto a efectos de poder causar derecho a prestaciones como para calcular la cuantía de éstas.

La disposición derogatoria única deja sin vigor cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a ella y de forma expresa, por una parte, el texto refundido de la legislación de la Seguridad Social agraria, aprobado por el Decreto 2123/1971, de 23 de julio, y, por otra parte, un conjunto de preceptos correspondientes a normas reglamentarias reguladoras de la protección y cotización por desempleo que se han visto afectadas por esta Ley.

La disposición final primera aborda la reforma de una serie de preceptos del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social relativos a los trabajadores agrarios, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, a efectos de su adaptación a la integración regulada en esta Ley y a la efectuada por la Ley 18/2007, de 4 de julio, así como a determinadas medidas en materia de Seguridad Social contenidas en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

En la disposición final segunda se recoge el título competencial que habilita al Estado para dictar esta Ley, contenido en el artículo 149.1.17.ª de la Constitución Española.

La disposición final tercera contiene las habilitaciones necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley.

A su vez, la disposición final cuarta contiene una habilitación específica al Gobierno para extender gradualmente la protección por desempleo de nivel asistencial a los trabajadores agrarios por cuenta ajena con contrato temporal o eventuales.

La disposición final quinta también posibilita que, por vía reglamentaria, determinados trabajos agrarios actualmente encuadrados en el Régimen General queden incluidos en el Sistema Especial creado por la presente Ley, con sujeción a los requisitos contenidos en ésta y sin que tal inclusión suponga merma alguna para los derechos sociales de los trabajadores afectados.

Por último, la disposición final sexta fija la entrada en vigor de la Ley en el día 1 de enero de 2012.

CAPÍTULO XXIX

EL ASOCIACIONISMO AGRÍCOLA

1. INTRODUCCIÓN: LA ANTIGUA NECESIDAD DE ASOCIAR A LOS AGRICULTORES PARA MEJORAR EL CULTIVO

Señalaba LOPE DE DEZA[320] en 1618, tras analizar los males de la agricultura española y ofreciendo respuesta a los mismos con una serie de *"advertencias",* que uno de los remedios necesarios era *("Advertencia 28")* el siguiente:

"*En cada Trienio, una vez, se junten en la corte los labradores más antiguos y experimentados de todos los distritos a dar cuenta de la Agricultura y avisos concernientes a ella y sean oídos y honrados*."

Tan preclara opinión, que data de hace casi quinientos años, abona la tesis de que las agrupaciones y juntas de labradores, el asociacionismo agrario en definitiva, ha sido una faceta complementaria de la actividad agrícola demandada desde muy antiguo en nuestro país.

FERMIN CABALLERO[321] señalaba en 1862 que el Gobierno, por medio de proyectos de ley, o por decretos o reglamentos, dispondrá "*la creación de una Asociación de labradores por provincias o partidos, consagrada a promover por todos los medios el fomento de la población rural y de la agricultura*."

La escasa tradición asociativa, no obstante, es una constante histórica. GOMIS[322] se preguntaba en 1908, en una de las obras de difusión agraria más populares de la época:

"¿Por qué no aplicar a la agricultura la asociación, esa gran palanca que tantos obstáculos ha removido, que tan grandes milagros ha realizado de medio siglo a esta parte?...

Sólo el labrador es refractario a la asociación, y se comprende que lo sea. Acostumbrado a trabajar solo, viviendo casi completamente aislado del resto del mundo, no ha advertido que permanecía inmóvil en medio del vertiginoso movimiento iniciado en los grandes centros de población en pos de toda clase de mejoras. Por esto la agricultura, ha permanecido poco menos que estacionaria dentro del progreso general."

Bien es cierto que conviene una primera aclaración al estudio del fenómeno jurídico (bajo la vertiente administrativa, no se olvide) del asociacionismo agrario. Muy correctamente lo define SANZ JARQUE[323] al señalar que nada tiene que ver el fenómeno de la agricultura asociativa o de grupo en general con las manifestaciones de ayuda mutua y de solidaridad que en todas las épocas se han dado en la vida en el campo. Como referente de todas valga el recuerdo de su profundo estudio por COSTA[324]. Pero no es sobre este ámbito sobre el que proyectaremos nuestro estudio.

Durante el siglo XIX llama la atención la invocación de las asociaciones generales, de ganaderos y de agricultores. Muy estrecha relación con el ámbito del intervencionismo administrativo en la agricultura tuvieron ambas.

---

[320] LOPE DE DEZA "*Gobierno político de la agricultura*". Clásicos del pensamiento Económico Español. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991. Pp. XXVII.

[321] CABALLERO, F. "*Fomento de la población rural*". Madrid, Imprenta Nacional 1864. Reedición de la Biblioteca de Historia Hispánica, Nº 1) Madrid, 1980.

[322] GOMIS, C. "*Rudimentos de agricultura española*". 2ª edición, Barcelona 1908. Reedición facsímil año 2000.

[323] SANZ JARQUE, J.J. "*Derecho agrario*". Fundación Juan March, Madrid, 1975. Pp. 213 ss.

[324] COSTA, J. "*Colectivismo agrario en España*". Madrid, 1898.

Por lo que respecta a la Asociación General de Ganaderos del Reino, fue creada en 1836, comprendiendo a todos los ganaderos del país, como autoridad (más que como asociación) sobre todas las cuestiones de la industria pastoril, siendo la efectiva sucesora (bien que con muy diferentes poderes y atribuciones) de La Mesta[325].

Por su parte, la Asociación General de Agricultores de España[326], constituye uno de los hitos del asociacionismo agrario que llegará hasta la Restauración. Desde el siglo XVIII se constituyeron en toda Europa asociaciones que tenían entre sus objetivos centrales el estudio y fomento de la agricultura, asociaciones que a menudo ejercieron funciones auxiliares respecto a los aparatos de fomento y la oficinas estadísticas y censales de las monarquías.

Tras la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 y el ambiente permisivo al asociacionismo surgieron primero las Cámaras de Comercio e Industria mediante el Real Decreto de 9 de abril de 1886, dando pie luego a las Cámaras Agrarias a través del Real Decreto de 14 de noviembre de 1890. Tales Cámaras, no obstante, resultaron un fracaso estrepitoso[327].

2. EL DESARROLLO DEL ÁMBITO ASOCIATIVO

Ya en el siglo XX, la Ley de 28 de enero de 1906 de Sindicatos Agrícolas tenía por finalidad directa la potenciación del asociacionismo agrario.

Sin perjuicio del estudio especializado que realizaremos en otro lugar sobre Cámaras Agrarias, Sindicatos Agrícolas, Cooperativas y otras formas asociativas particulares, baste con reseñar en este apartado que los inicios del siglo XX no fueron muy claros en cuanto a representatividad asociativa agraria, prueba de lo cual resulta de una curiosa indagatoria (muy propia de la época previa a la Dictadura de Primo de Rivera) donde, mediante Real Orden de 17 de febrero de 1917 se pregunta a los Gobernadores Civiles acerca de un cuestionario donde alguna de sus preguntas son las siguientes: ¿quiénes deben ostentar la representación de la agricultura española: las Cámaras Oficiales o las asociaciones libres creadas al efecto?; ¿deben las asociaciones agrícolas pasar a formar parte de las Cámaras o mantenerse el margen?; ¿en qué proporción deben formar parte los agricultores de las Cámaras?...

Será mediante el Decreto de 2 de septiembre de 1919 cuando se considera que las Cámaras Agrarias toman auténtica carta de naturaleza, al disponerse la obligada adscripción a las mismas de los agricultores.

Con la llegada de Primo de Rivera se suprimen las Cámaras Agrarias y se crean los consejos provinciales agropecuarios (Real Decreto de 27 de julio de 1929) y también la Cámara de la Propiedad Rústica de las distintas provincias. En 1930 desaparecen estas organizaciones y se vuelven a crear las cámaras oficiales agrícolas.

Mediante Real Decreto de 28 de abril de 1933 se constituye en cada provincia una Cámara Oficial Agrícola y una finalidad de representación institucional ante el Ministerio de Agricultura.

Los arrendamientos colectivos, introducidos por la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1935 fueron los otorgados a favor de los sindicatos agrícolas y de las asociaciones de campesinos, de arrendatarios o de pequeños propietarios con el fin de constituir explotaciones agrícolas o pecuarias en común y aplicar los beneficios que se obtuviesen conforme a los pactos que los socios estableciesen. Su efectividad fue muy baja.

La idea de que el progreso agrario tiene que apoyarse en la cooperación de todos los elementos que intervienen en la agricultura fue puesta de manifiesto por CARRION[328], uno de los responsables de la reforma agraria republicana.

La formación de hombres para la cooperación, especialmente con la potenciación del cooperativismo, constituyó una aspiración no cumplida de la República. El crédito para las cooperativas o la formación para la venta representaban aspectos complementarios del asociacionismo.

---

[325] Sobre la Mesta la obra trascendental por su claridad y poder de análisis, sigue siendo la de KLEIN, J. "*La Mesta, 1273-1836*". Revista de Occidente, Madrid, 1936.

[326] PAN MONTOJO, J. "*La Asociación General de Agricultores de España y el asociacionismo agrario en la primera Restauración, 1881-1899*". Actas del XI Congreso de Historia Agraria.

[327] JULVE BENEDICTO, A. "*Las Cámaras Agrarias*". Revista de Estudios Agrosociales. Pp. 61 ss.

[328] CARRION, P. "*La reforma agraria de la segunda república y la situación actual de la agricultura española*". Ediciones Ariel, Colección "*Hora de España*". Valencia, 1973.

Tras la Guerra Civil se modifican los principios de las cámaras oficiales adaptándose a la nueva realidad sindical (Ley de 23 de septiembre de 1939 y Ley de 2 de septiembre de 1941). En 1943 se constituye el Consejo Superior de cámaras agrarias. En 1947 se funden las Cámaras Oficiales Provinciales con la Hermandad Sindical naciendo las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias. También en 1947 el Consejo Superior de cámaras agrarias se transforma en el Instituto de Estudios Agro-sociales.

El Decreto de 19 de abril de 1947 reguló nuevamente las Cámaras Agrarias bajo la nueva perspectiva de la libertad de asociación sindical.

Las Cámaras Oficiales Agrícolas se constituyen por yuxtaposición de las Cámaras Oficiales Agrícolas y las Hermandades Provinciales de Labradores y Ganaderos.

Sobre las Cámaras se proyectaron las sucesivas alteraciones del sistema político y fueron creadas las Cámaras de la Propiedad Rústica a nivel provincial (Real Decreto de 6 de septiembre de 1929), aunque las Cámaras Oficiales son restablecidas en 1930.

Fue a partir del año 1933 (28 de abril) cuando se les dota de funciones de representación de los intereses de la clase patronal agrícola, ganadera y forestal de la provincia respectiva, si bien otorgándoles carácter de cuerpos consultivos de la Administración Pública. Innovación fundamental será la creación de una cuota obligatoria a favor de las Cámaras a satisfacer por todos los propietarios de fincas rústicas. El régimen impuesto en 1939 dispuso la incorporación de las Cámaras Agrarias a la organización sindical única, pero posteriormente la regulación de 1947 creó las Cámaras Oficiales Sindicales por yuxtaposición de las Cámaras Oficiales Agrarias y las Hermandades Provinciales de Labradores y Ganaderos, aunque se limitó a atribuir a las nuevas entidades las funciones que legalmente correspondían a unas y otras.

Con el establecimiento del sistema democrático se regulan las Cámaras Agrarias (Real Decreto 1336/1977 de 2 de junio), diferenciando explícitamente entre instituciones exponentes de intereses generales agrarios y organización propiamente sindical o representativa de diversos agentes agrarios. Así se crean las Cámaras Agrarias por todo el territorio nacional tanto municipal como provincial. Sin embargo las Cámaras Agrarias Provinciales han ido evolucionando hacia la extinción al ir siendo sustituidas en sus principales funciones por otros organismos.

3. LAS AGRUPACIONES DE PRODUCTORES

Pero existe una curiosa muestra del asociacionismo agrario que nace en los años finales del franquismo, como epílogo de una consideración de la agricultura que estaba decididamente en revisión. Se trata de las Agrupaciones de Productores Agrarios.

La Ley 29/1972, de 22 de julio de Agrupaciones de Productores Agrarios señala que corresponde al Estado el establecimiento de los cauces legales y los estímulos que aglutinen los esfuerzos para que el sector primario logre su promoción y desarrollo económico. A tal fin, se identifica en la comercialización de productos del campo uno de los aspectos más necesitados de intervención administrativa. Como indica CRUZ ROCHE[329] será a partir de esta Ley y de este año 1972 cuando la Administración comience a desarrollar normas dirigidas al asociacionismo agrario con vistas a la comercialización de los productos de los socios.

La finalidad de la norma -estrictamente asociativa- será concentrar y tipificar la oferta en orden a promover "*la autodisciplina voluntaria de los agricultores en materia de producción, almacenamiento y normalización*". Se crea así un cauce legal específico orientado al fomento de agrupaciones que tengan como finalidad la venta en común de productos tipificados, bien que todavía necesitan constituirse "*bajo una de las vigentes fórmulas asociativas sindicales agrarias*".

Las entidades que se acojan al régimen ya deben estar constituidas o han de constituirse "*con personalidad jurídica propia y patrimonio independiente del de sus miembros, como Cooperarativas del Campo, sus uniones, Grupos Sindicales de Colonización u otras formas asociativas agrarias enmarcadas en la Organización Sin-*

[329] CRUZ ROCHE, P. "*El asociacionismo y el cooperativismo agrario en la Revista de Estudios Agrosociales*". Revista de Estudios Agrosociales, Nº 132 (julio-septiembre 1985).

dical". Según lo expuesto, estas agrupaciones carecen de personalidad jurídica en sí mismas, resultando solo una calificación administrativa que se otorga a otras personas jurídicas ya existentes.

No estamos, pues, ante una institución diferenciada sino solo ante una titulación administrativa predicable de ciertas entidades agrarias sometidas al régimen jurídico general, las cuales se hacen merecedoras (cumpliendo los requisitos fijados al efecto) de una serie de subvenciones y ayudas públicas en función de la especialidad a la que se dediquen.

Desarrolladas mediante Decreto 1951/1973, de 26 de julio, la determinación de los productos y mínimos exigibles para acogerse a su régimen se concretará en el Decreto 698/1975, de 20 de marzo.

En esta última norma se detallan los denominado "*Grupos de productos*" auxiliables de acuerdo con la normativa sectorial. Contempla los frutos cítricos, frutos secos, frutas varias, aceitunas, hortalizas, flores, productos del ganado bovino, productos del ganado ovino, productos del ganado caprino y productos forestales. Se señala un mínimo de producción anual para cada uno de los grupos así como excepciones al sistema general.

Con posterioridad, sería una enorme casuística de Órdenes Ministeriales singulares las que atenderían a las condiciones específicas a cumplir por las determinadas entidades para ser calificadas como agrupaciones de productores[330].

Como consecuencia de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, se produce un sensible cambio jurídico.

Así, el Real Decreto 1076/1986, de 2 de mayo, por el que se regula la constitución de Agrupaciones de Productores de Algodón y sus Uniones ya invoca directamente el Reglamento (CEE) 389/1982, del Consejo, de 15 de febrero de 1982 relativo a este tipo de Agrupaciones de productores. Como muy claramente se lee en su Preámbulo "*producida la adhesión de España en la Comunidad Económica Europea es necesario instrumentar la normativa complementaria del referido Reglamento*". La cita del Derecho comunitario es completa y sólo en la disposición adicional se lee (con un razonable afán educativo, muy necesario en aquél momento) "*el régimen de ayudas previsto en la Ley 29/1972, de 22 de julio, de Agrupación de productores no será aplicable al algodón.*"

Será el Real Decreto 2722/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de ayudas destinadas a promover la constitución de agrupaciones de productores agrarios el que continúe la senda de apoyo y subvención a estas iniciativas.

Como se dijera de él por el Consejo de Estado[331]:

"En el preámbulo se señala que la finalidad del proyecto consiste en adaptar el Derecho interno español al régimen de ayudas instaurado por la Unión Europea y destinado a la constitución y funcionamiento del asociacionismo de los agricultores y ganaderos, para que ello incida fundamentalmente en el proceso económico mediante la concentración de la oferta agraria y la adecuación de la producción a las exigencias del mercado. El preámbulo justifica la medida haciendo una prolija relación de las diversas disposiciones emanadas de la Unión Europea sobre la materia."

Tras esta regulación general, proliferaron también las normas sectoriales dedicadas a la ordenación de la materia en sectores concretos. Así, por ejemplo, el Real Decreto 233/2002, de 1 de marzo, por el que se regula el reconocimiento de las agrupaciones de productores de plantas vivas y productos de la floricultura y se establecen medidas de apoyo a su establecimiento y constitución.

El Consejo de Estado se pronunció al respecto de la siguiente forma[332]:

"Según la Memoria justificativa, el sector de flores y plantas ornamentales ocupa una posición relevante en la producción española, y depende fundamentalmente del mercado, pues la política comercial está suma-

[330] Así, por ejemplo, la Orden Ministerial de 3 de diciembre de 1973 por la que se regulan las condiciones específicas que han de reunir las entidades de comercialización de leche de vaca y leche de cabra para su calificación como agrupaciones de productores agrarios a los efectos de la Ley 29/1972, de 22 de julio.

[331] Dictamen 4746/1998, de 17 de diciembre de 1998.

[332] Dictamen 3795/2001, de 14 de febrero de 2002.

mente liberalizada por la Unión Europea. Existe un aumento continuo de las importaciones. Es un sector apenas regulado, en el que la oferta española está muy atomizada. Uno de los instrumentos que tiene para lograr una mayor concentración de oferta es promover la asociación de los productores: las Agrupaciones de Productores pueden desempeñar un papel fundamental, por lo que resulta necesario promover la constitución de APAs. Antes, las ayudas para la constitución de éstas las proporcionaba la Comunidad Europea. Pero desde que el Reglamento (CE) 1257/99, del Consejo, derogó el régimen anterior, no existen ayudas comunitarias para el establecimiento de APAs, sin perjuicio de que, como reconoce la Decisión de la Comisión publicada en el DOCE de 1 de febrero de 2000, ello no impide la concesión de ayudas estatales para el establecimiento de agrupaciones de productores. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación considera conveniente establecer ayudas para la creación de APAs, y de ahí este Real Decreto."

Con el mismo carácter de ordenación sectorial se publicó el Real Decreto 970/2002, de 24 de septiembre, por el que se regula el reconocimiento de las agrupaciones de productores de patatas de consumo no destinadas a la industria feculera y se establecen diversas medidas de apoyo a las mismas. Su justificación por el Consejo de Estado[333] fue la siguiente:

"*… el mercado de la patata tiene desajustes cíclicos que provocan fuertes oscilaciones de precios, los cuales hacen que, en ocasiones, la oferta no pueda ser absorbida por la demanda debido a que el consumo no se produce en función de los precios por tratarse de un artículo de primera necesidad. Problema que en España se agrava a causa de la organización de productores y comercializadores, lo que perjudica aún más la oferta. Se recuerda además que en el sector de la patata no hay una OCM que contemple los mecanismos dirigidos a prevenir estos desajustes, aunque sí una línea de ayudas a la agrupación de productores en organizaciones dirigidas a realizar la comercialización en el escalón productor, que se recoge en el Real Decreto 617/1998, que ahora se deroga. "El objeto del presente proyecto de Real Decreto es aumentar el número de Agrupaciones de productores de patatas, para lo cual se incrementan las ayudas por inversiones hasta dos tercios de las cantidades justificadas durante seis años por Entidad, si bien con el tope del 15% de la facturación por ventas de cada año anterior y permanecen las ayudas para el funcionamiento administrativo durante cinco campañas por Agrupación. Se espera que con estos incentivos complementarios se potencie el asociacionismo en el sector español de la patata y se sitúe éste en las mismas condiciones de organización y competitividad que en los otros países comunitarios".*

Otra de las muestras sectoriales de actuación la constituye el Real Decreto 104/2008, de 1 de febrero, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a las agrupaciones de productores en los sectores ovino y caprino.

De acuerdo con el mismo, la situación del sector ovino y caprino aconseja la adopción de iniciativas para evitar el decaimiento de la actividad de las explotaciones, dotándolas de una estructura productiva viable, asegurando a su vez el relevo generacional. Para este fin es necesario ofrecer alternativas a los productores mediante la posibilidad de integrarse con otros para aprovechar mejor las economías de escala generadas. En este sentido, las agrupaciones de ganaderos son un vehículo idóneo para adoptar este tipo de iniciativas, promoviendo de forma más eficaz la ordenación de la oferta.

Señala el Preámbulo:

"*Las agrupaciones así constituidas deberán contar con dimensión suficiente para ordenar la oferta con vistas a la mejora de la comercialización y a la reducción de costes, y en su caso, a la promoción y uso adecuado de los recursos naturales mediante sistemas de pastoreo tradicional. A su vez, sientan las bases para adoptar las acciones más adecuadas con vistas a la concentración empresarial, con la introducción de criterios modernos de organización y gestión, así como para garantizar la adecuada formación de los titulares de las explotaciones y la especialización de las producciones a través de las prácticas de tipificación y de la producción orientada al mercado.*

Por otro lado, estas figuras asociativas pueden promover e incentivar la producción de calidad mediante la promoción de sistemas específicos que puedan acogerse al amparo de marcas de calidad, lo que abre un

333 Dictamen 1979/2002, de 12 de septiembre de 2002.

nuevo campo de actividad para las agrupaciones de productores: la transformación y comercialización de los productos del ovino y caprino."

Simultáneamente, las agrupaciones de productores agrarios han sido un positivo vehículo para dar entrada a nuevas regulaciones comunitarias en materia de higiene alimentaria, producción de alimentos seguros, trazabilidad de producciones (como garantía adicional de seguridad alimentaria) e introducción de nuevos sistemas de identificación. Además, ante la demanda creciente de productos agroalimentarios de calidad, se asegura a través de las agrupaciones correspondientes que proceden de materias primas obtenidas cumpliendo los estándares mínimos establecidos e implantando y actualizando normas de calidad que se adapten a los usos actuales de comercialización.

4. LAS AGRUPACIONES DE DEFENSA SANITARIA

El Real Decreto 1880/1996, de 2 de agosto, reguló las agrupaciones de defensa sanitaria ganaderas.

Con posterioridad, la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, en el capítulo II de su Título III, ha establecido normas básicas para la autorización de dichas agrupaciones y obligado a que exista un registro nacional de éstas, así como la posibilidad de la extensión del programa sanitario básico.

Señala la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, en su exposición de motivos que "*la base de una buena sanidad animal se encuentra en la existencia de una adecuada ordenación sanitaria del sector productivo. El establecimiento de condiciones sanitarias básicas en las explotaciones, el apoyo a la creación de agrupaciones de defensa sanitaria ganadera y la regulación de la calificación sanitaria merecen una especial consideración en la ley*".

Estas son definidas en el artículo 3 de la citada Ley, de la siguiente manera:

"1. Agrupación de defensa sanitaria: la asociación de propietarios o titulares de explotaciones de animales constituida para la elevación del nivel sanitario y productivo y la mejora de las condiciones zootécnicas de sus explotaciones, mediante el establecimiento y ejecución de programas de profilaxis, lucha contra las enfermedades de los animales y mejora de sus condiciones higiénicas y productivas. A estos efectos, las cooperativas agrarias podrán también constituirse en agrupaciones de defensa sanitaria".

En ellas se exige la presencia de un veterinario, porque la definición nº 23 de la Ley así lo impone:

"23. Veterinario autorizado o habilitado: el licenciado en Veterinaria reconocido por la autoridad competente para la ejecución de las funciones que reglamentariamente se establezcan, en especial, el veterinario de las agrupaciones de defensa sanitaria y el veterinario de explotación. Se entenderá por veterinario de explotación el veterinario o empresa veterinaria que se encuentre al servicio, exclusivo o no de una explotación, de forma temporal o permanente, para la prestación en ella de los servicios y tareas propios de la profesión veterinaria que el titular o responsable de la explotación le encomiende".

Además, dicha Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, regula -en relación con dichas Agrupaciones- sus requisitos, su registro, la extensión del programa sanitario y el derecho a ciertas ayudas -(artículos 40 a 43)-. El artículo 40 de la ley, al que luego se hará ulterior referencia, remite a que las Agrupaciones deben cumplir "*las condiciones que establezca la normativa vigente*". Y el artículo 41 de la ley que regula el Registro, también habilita la potestad reglamentaria en su apartado 2: "*Los datos que recoja el Registro y el funcionamiento coordinado con las Comunidades Autónomas se establecerán reglamentariamente*".

Su última regulación la constituye el Real Decreto 842/2011, de 17 de junio, por el que se establece la normativa básica de las agrupaciones de defensa sanitaria ganadera y se crea y regula el Registro nacional de las mismas. Sobre el mismo se emitió por el Consejo de Estado el Dictamen 693/2011, de 5 de mayo de 2011.

Las nuevas normas se plantean en continuidad con las antiguas y en plena colaboración con las explotaciones. La experiencia positiva adquirida por las Comunidades Autónomas en la aplicación del Real Decreto 1880/1996, de 2 de agosto, por el que se regulan las agrupaciones de defensa sanitaria ganaderas, junto con la demostrada

eficacia de la colaboración del sector ganadero con la Administración en la prevención, control, lucha o erradicación de las enfermedades de los animales de producción, hace necesario actualizar su ordenación y regulación. Se considera que resulta decisivo, tal y como se ha demostrado en la práctica, que los ganaderos actúen solidariamente y sean protagonistas de la defensa de sus propios intereses.

Respecto de la necesidad de autorización previa para el funcionamiento de estas agrupaciones, señala el preámbulo del Real Decreto que "*concurren en este caso, razones de sanidad animal que hacen imprescindible la autorización previa por parte de la Administración, dada la importancia que tiene para la sanidad de la cabaña ganadera la verificación previa de la aptitud zoosanitaria de una agrupación de defensa sanitaria ganadera, que es un elemento importantísimo en la ejecución de las actuaciones sanitarias y colaborador habitual de la Administración en los Programas oficiales de prevención, lucha, control o erradicación de las enfermedades de los animales. Adicionalmente, dentro del dicho marco, es de gran importancia que el programa sanitario se apruebe de forma conjunta, a fin de verificar su idoneidad sanitaria*"

CAPÍTULO XXX

LAS SOCIEDADES AGRARIAS DE TRANSFORMACIÓN

1. ANTECEDENTES

Los Grupos Sindicales de Colonización tuvieron su origen en la Ley de colonizaciones de interés local de 25 de noviembre de 1940 (de donde toma singular fuerza la poderosa figura del Instituto Nacional de Colonización), y se hallan vinculados a la organización sindical nacida tras la Guerra Civil, con una regulación basada casi exclusivamente en Órdenes Ministeriales[334], como la de 11 de junio de 1941 que -creando tal denominación, que no existía exactamente así en la Ley anterior, donde solo se mencionaban las *"agrupaciones de toda índole constituidas con fines agrícolas"*- permite su constitución en el seno de los sindicatos locales de la Falange o bien organizados por la Obra Sindical de Colonización de la Delegación Nacional de Sindicatos. La posterior Orden de 5 de julio de 1941 aprueba el reglamento orgánico de dichos grupos.

Como señala SANZ JARQUE[335], ni la figura se inspira en otras similares, ni tampoco tiene una tradición anterior en nuestro ordenamiento jurídico.

Mediante Orden Ministerial de 20 de marzo de 1943 se aprueba el Reglamento de la Obra Sindical de Colonización y por nueva Orden Ministerial de 30 de septiembre de ese mismo año, el Reglamento del Registro de Grupos Sindicales de Colonización, cuyo objeto era la inscripción de los grupos y sus negocios jurídicos inscribibles.

El concepto de Grupo Sindical de Colonización en su origen fue el de una agrupación de agricultores, propietarios o no, encaminados al fin principal de realizar, conservar y administrar determinadas obras (como captación de aguas, transformaciones en regadío, plantaciones, electrificaciones e industrias rurales), con auxilio técnico oficial y anticipos reintegrables del Instituto Nacional de Colonización.

Pero, a decir de SANZ JARQUE[336], el concepto se fue ensanchando a lo largo de sucesivas disposiciones legales. Así, del concepto físico se pasó al concepto de obra como objetivo social, extremo confirmado por la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971, que lo espiritualizó. Por fin, en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973 se observa que los Grupos Sindicales de Colonización (al igual que las cooperativas agrarias) son ya "*agrupaciones de agricultores*", que no se diferencian sensiblemente de las cooperativas en cuanto a los fines (sí se distinguen entonces por el número mínimo de partícipes, que había de ser de 3 en los Grupos y de 15 en las Cooperativas, junto al carácter cooperativo de uno y la vocación de sociedad del otro tipo).

La razón de ser de los Grupos, según el expresado autor, es la del ejercicio de la agricultura asociativa o de grupo, buscando potenciar y dar autonomía a los agricultores, eliminando intermediarios y permitiendo empresas colectivas que den paso a la mecanización, capitalización, tecnificación y puesta a punto de servicios desde la producción a la comercialización.

Ya por medio de un Real Decreto 2838/1971, de 14 de octubre, se aprobaron los estatutos tipo de los grupos sindicales de conservación de mejoras en zonas y comarcas de concentración parcelaria, igualmente derogado por la nueva regulación de las sociedades agrarias de transformación.

---

[334] BELTRAN SANCHEZ, E. "*La agricultura de grupo: las sociedades agrarias de transformación*" en el libro dirigido por ORDUÑA MORENO, F.J. "*El derecho agrario: su marco jurídico y económico*". Ed. Tirant Lo Blanc, Valencia, 1997. Pp. 75 ss.

[335] SANZ JARQUE, J.J. "*Derecho Agrario*". Fundación Juan March, Madrid, 1975. Pp. 251 ss.

[336] Op. Cit. Pp. 251.

2. REGULACIÓN JURÍDICA ACTUAL

Como señala BELTRÁN SÁNCHEZ[337] la profunda modificación del régimen sindical operada mediante el Real Decreto Ley 31/1977, de 2 de junio, faculta al Gobierno para la "*regulación, adaptación y sistematización fiscal de los actuales Grupos Sindicales de Colonización que, con la denominación de Sociedades Agrarias de Transformación, tendrán plena personalidad jurídica*". La precisión de su plena personalidad jurídica se vincula, señala el citado autor, a que no estaba claro si con anterioridad habían gozado o no de personalidad jurídica separada, puesto que estaban integrados en otras organizaciones.

Será el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación el que atienda a esta regulación (luego desarrollada posteriormente por la Orden Ministerial de 14 de septiembre de 1982).

Algunos autores han manifestado sus dudas sobre el "*encaje*" del mecanismo de desarrollo (Real Decreto de 1981 y Orden Ministerial de 1982. al verificarse en relación con un Real Decreto Ley preconstitucional (1977), que habría operado una suerte de deslegalización de difícil acomodo.

Cierto es que se trata de una cuestión relevante pero que, entiendo como posición personal, no puede aflorarse ahora como supuesta duda de jerarquía o validez de la regulación resultante puesto que ni puede enjuiciarse una norma con rango de ley de 1977 a los ojos de la constitucionalidad (salvo -obviamente- en aquéllas materias en que hubiera una nueva ordenación constitucional de la materia, que no es el caso) ni carece de lógica la ordenación jerárquica normativa sobre el particular, no habiendo sido objeto de nueva regulación legal habiendo trascurrido tiempo más que suficiente para ello desde entonces.

Su justificación se encuentra -de acuerdo con su Preámbulo- en la importancia alcanzada por las sociedades agrarias de transformación como formula asociativa, y la experiencia adquirida sobre su peculiar funcionamiento aconseja disponer de un texto unitario que permita superar la diversidad y dispersión de las actuales normas. Por ello, en virtud de lo previsto en la disposición adicional segunda, c), del Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio, el presente Real Decreto, con independencia de aquellas otras disposiciones que por la especialidad de sus materias afecten a tales entidades asociativas, establece las normas definitorias de su carácter y las bases de su funcionamiento así como las que permitan salvaguardar los derechos del socio y regular la participación debida del mismo en la empresa agraria común.

En cuanto a su concepto, naturaleza y registro se señala que las sociedades agrarias de transformación, en adelante SAT son sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad.

Dichas SAT gozarán de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de su finalidad desde su inscripción en el registro general de SAT del Ministerio de Agricultura, siendo su patrimonio independiente del de sus socios. De las deudas sociales responderá, en primer lugar, el patrimonio social, y, subsidiariamente, los socios de forma mancomunada e ilimitada, salvo que estatutariamente se hubiera pactado su limitación.

Serán normas básicas de constitución, funcionamiento, disolución y liquidación de las SAT las disposiciones del Real Decreto 1776/1981 y, con carácter subsidiario, las que resulten de aplicación a las sociedades civiles.

El registro general de SAT, que será único, ajustará sus funciones a los principios de publicidad formal y material, legalidad y legitimación.

Respecto a los socios fundadores elaborarán y aprobarán sus estatutos sociales, cuyos preceptos no podrán oponerse a lo dispuesto en el referido Real Decreto.

Por lo que a su denominación, domicilio y duración se refiere, se dispone que el nombre de la SAT será el que libremente acuerden sus socios, pero no podrá ser igual o inducir a confusión con el de otra anteriormente constituida por su coincidencia en el mismo ámbito o actividad.

---

[337] Op. Cit. Pp. 76.

En la denominación se incluirá necesariamente las palabras *sociedad agraria de transformación*, que podrán sustituirse por la abreviatura *SAT*, y el número que le corresponda en el registro general, con expresión de la clase de responsabilidad de la misma frente a terceros.

El domicilio de la SAT se establecerá en el término municipal del lugar donde radique su actividad principal, y en él estará centralizada la documentación social y contable.

Salvo que otra cosa se determine en el acto de constitución, la duración de la SAT será indefinida.

El artículo 4º se refiere a la documentación social. Las SAT llevarán, en orden y al día, los siguientes libros:

a) Libro de registro de socios.
b) Libro de actas de la asamblea general, junta rectora y, en su caso, de otros órganos de gobierno aprobados en sus estatutos sociales.
c) Libros de contabilidad que reglamentariamente se establezcan.

Todos ellos estarán diligenciados por el juzgado de distrito o de paz del lugar en donde la SAT tuviere su domicilio social.

Respecto a los socios se establece lo siguiente (artículo 5º):

Podrán asociarse para promover la constitución de una SAT:

a) Las personas que ostente la condición de titular de explotación agraria o trabajador agrícola.
b) Las personas jurídicas en las que no concurriendo las condiciones expresadas en el número anterior, persigan fines agrarios.

El mínimo de socios necesario para la constitución de una SAT será de tres. En todo caso, el número de personas referidas en el apartado a) del número uno del presente artículo, habrá de ser siempre superior a los restantes.

Las personas jurídicas deberán otorgar apoderamiento suficiente a sus representantes que les faculte y habilite para intervenir como tales.

Ningún socio podrá adquirir productos elaborados por la SAT con ánimo de lucrase en su reventa.

En cuanto a la admisión y baja del socio se dispone que los estatutos sociales, además de los extremos a que se refiere el artículo 12 del presente Real Decreto, regularán necesariamente las condiciones de ingreso de los socios así como las causas de baja y sus efectos.

En todo caso, serán causas de baja:

a) La transmisión total de su participación por actos *intervivos*.
b) La muerte o incapacidad legal del socio.
c) La separación voluntaria.
d) La exclusión forzosa.

Los estatutos sociales, deberán determinar los supuestos en que la asamblea general pueda acordar la exclusión forzosa de algún socio, siendo necesario para este supuesto el voto favorable de la mayoría absoluta.

La baja del socio implicará la liquidación definitiva de su participación en el patrimonio social en la cuantía que le corresponda. Los estatutos sociales habrán de establecer el régimen aplicable a dicha liquidación.

El socio que cause baja continuará siendo responsable frente a la SAT del cumplimiento de las obligaciones contraídas hasta la fecha de la pérdida de su condición de socio.

Por lo que respecta a sus derechos y obligaciones (artículo 7º), los socios tendrán derecho a:

a) Tomar parte en la asamblea general y participar con voz y voto en la adopción de sus acuerdos.
b) Elegir y ser elegidos para desempeñar los cargos de los órganos de Gobierno de la sociedad.

c) Exigir información sobre la marcha de la sociedad a través de los órganos de su administración y en la forma que, en su caso, reglamentariamente se determine.
d) Ser partícipes de las ganancias o beneficios comunes proporcionales a su participación.
e) Los reconocidos en este Real Decreto o en los propios estatutos sociales.
f) Impugnar los acuerdos sociales que sean contrarios a las leyes o estatutos de la sociedad, o que sean lesivos para los intereses de esta en beneficio de algún socio.

Igualmente, los socios están obligados a:

a) Participar en las actividades de la SAT en los términos previstos en sus estatutos sociales
b) Acatar los acuerdos válidamente adoptados por los órganos de gobierno.
c) Satisfacer puntualmente su cuota de participación en el capital social y las demás obligaciones de contenido personal o económico que los estatutos sociales impongan.
d) Cuantos en general se deriven de su condición de socio a tenor de presente Real Decreto o sean determinados en sus estatutos sociales.

El ejercicio de los derechos reconocidos individual o colectivamente a los socios, así como el cumplimiento de sus obligaciones, podrá ser exigido ante el orden jurisdiccional civil.

En cuanto al capital social y las participaciones, se encontrará constituido por el valor de las aportaciones realizadas por los socios a la SAT, bien en el acto de constitución o en virtud de posteriores acuerdos. Dichas aportaciones estarán representadas por resguardos nominativos que, autorizados con las firmas del presidente y del secretario de la SAT, materializarán una parte alícuota del capital social de forma que no ofrezca duda de la aportación individual de cada socio. Los resguardos no tendrán el carácter de título valores y su transmisión no otorgará la condición de socio adquirente.

A tales efectos, cada resguardo expresará necesariamente:

a) Denominación y número registral de la SAT.
b) Identidad del titular.
c) Fecha del acuerdo de la emisión.
d) Valor nominal, importe desembolsado y, en su caso, cuantía y fechas de los sucesivos desembolsos.

No podrá constituirse SAT alguna que no tenga su capital social suscrito totalmente y desembolsado, al menos, en un 25 %. El resto, se desembolsará conforme se determine hasta un plazo máximo de seis años.

La aportaciones podrán ser dinerarias o no dinerarias, debiendo fijarse en metálico la valoración de estas últimas. Las aportaciones no dinerarias no podrán ser valoradas en una cifra superior a la que resulte de aplicar los criterios establecidos por las leyes fiscales en los expedientes de comprobación de valores.

El importe total de las aportaciones de un socio al capital social no podrá exceder de una tercera parte del mismo. En los supuestos de los socios determinados en el artículo 5, número uno, b), del Real Decreto, el montante total de las aportaciones realizadas por el conjunto de todos ellos no alcanzará, en ningún caso, el 50 % del capital social.

Se podrá aportar a la SAT el derecho real de usufructo sobre bienes muebles o inmuebles, que se valorará conforme a lo establecido en el número cuatro de este artículo.

Las SAT, para las mismas actividades y fines a que se refiere este Real Decreto, podrán asociarse o integrarse entre sí constituyendo una agrupación de SAT con personalidad jurídica y capacidad de obrar, cuya responsabilidad frente a terceros por las deudas sociales será siempre limitada. Asimismo, podrá participar en otras sociedades o agrupaciones de su misma naturaleza y establecer con ellas relaciones que sirvan al cumplimiento de su objetivo social.

Los órganos de gobierno de las SAT serán los siguientes:

a) Asamblea general. Órgano supremo de expresión de la voluntad de los socios, constituida por todos ellos.

b) Junta rectora. Órgano de gobierno, representación y administración ordinaria de la SAT.
c) Presidente. Órgano unipersonal con las facultades estatutarias que incluirán necesariamente la representación de la SAT sin perjuicio de las conferidas a la junta rectora.

En las SAT cuyo número de socios sea inferior a diez, la asamblea general asumirá, como propias, las funciones que competen a la junta rectora, constituyendo ambas un solo órgano.

Las SAT podrán establecer en sus estatutos sociales otros órganos de gestión, asesoramiento o control, determinando en estos casos expresamente el modo de elección de sus miembros, número de éstos y competencias.

La junta rectora estará integrada por un presidente, un secretario y tres vocales, cuando menos, siendo el número máximo de sus miembros, que en todo caso deben tener la condición de socios, el de doce. Su elección corresponde exclusivamente a la asamblea general.

Los acuerdos de la asamblea general y de la junta rectora, salvo disposición contraria del Real Decreto regulador, de los estatutos sociales o de acuerdo expreso de la asamblea general, se adoptarán por mayoría simple de los asistentes. En los de la junta rectora se exigirá que estos sean, al menos la mitad de sus miembros.

Cada socio dispondrá de un voto. Los estatutos sociales, no obstante, podrán establecer que para la adopción de acuerdos que entrañen obligaciones económicas para los socios, estos dispongan del número de votos que corresponda a la cuantía de su participación en relación con el capital social. El presidente dirimirá con su voto los empates en la votación de uno u otro órgano social.

Todos los socios quedan sometidos a los acuerdos de la asamblea general y de la junta rectora sin perjuicio de su facultad de impugnarlos ante el orden jurisdiccional civil. Sólo están legitimados para impugnar los acuerdos sociales los socios asistentes que hubiesen hecho constar en acta su oposición al acuerdo impugnado y los que hayan sido privados ilegítimamente de emitir su voto.

El estatuto social de la SAT, en cuanto no se oponga a este Real Decreto o a las demás disposiciones de necesaria aplicación, es la norma jurídica libremente pactada por los socios para regir la actividad de la sociedad. Requisito único necesario es la calificación de su contenido, y modificaciones, en su caso, por el Instituto de Relaciones Agrarias que podrá denegar su inscripción en el registro si el contrato de constitución o su contenido incumplen el Real Decreto.

El estatuto social consignará cuantas menciones estime necesarias para el normal desenvolvimiento funcional de la SAT, si bien en todo caso, y con independencia de las que se deriven de las prescripciones del presente Real Decreto, habrá necesariamente de expresar:

a) Denominación, objeto, domicilio y duración de la SAT.
b) Cifra del capital social, número de fracciones representadas y materializadas en los respectivos resguardos, y valor de cada una de éstas.
c) Forma de participación de los socios en las actividades sociales, régimen de las reuniones y acuerdos.
d) Composición y número de miembros de la junta rectora, forma concreta de elección de presidente, ya sea por sistema individual o por el de lista o candidatura completa, y períodos de renovación parcial con proporcionalidad de cargos.
e) Formas y plazos de liquidación por cese como socio.
f) Efectos de la transmisión de las aportaciones sociales por actos *inter vivos* o *mortis causa*, salvaguardando el derecho de continuidad de los herederos como socios si estos reúnen las condiciones exigidas en los artículos quinto y sexto del Real Decreto.
g) Normas de disolución y liquidación de la SAT.
h) Representaciones o *quorum* requeridos, personales o de capital, para la toma de acuerdos en asamblea general y expresión concreta de cuales son estos según materias.
i) Facultades del gerente o consejo de gerencia, así como, en su caso, de cualesquiera otros órganos previstos en el artículo diez, número tres, con determinación expresa de las facultades que la junta rectora pudiera delegarles.

También podrán las SAT realizar el nombramiento de letrado asesor, con las mismas funciones y competencias que para tal cargo establece la Ley 39/1975, de 31 de octubre.

j) Régimen económico y contable.

Son causas de disolución de las SAT las siguientes:

a) El acuerdo de la asamblea general, expresamente convocada al efecto adoptado en primera convocatoria por los dos tercios de los socios, y en segunda por mayoría simple de éstos, debiendo estar en todo caso representado al menos el 50 % del capital.
b) El cumplimiento del plazo para el que se habían constituido, salvo que se hubiera acordado su continuación con anterioridad.
c) La conclusión del objeto social o imposibilidad de realizarlo.
d) La cesación o abandono de las actividades sociales durante un período continuado de dos años.
e) La alteración sustancial de los caracteres propios que configuran las SAT, dejen de cumplirse los requisitos que determinaron su inscripción o se vulneren las normas que las regulan.
f) Las demás especificadas en sus estatutos sociales.

En los casos en que concurra una causa de disolución y no sea acordada por su asamblea, el IRA, o cualquiera de los socios, podrán solicitar que el órgano competente del orden de la jurisdicción civil declare disuelta la sociedad. La disolución deberá ser inscrita en el registro general de SAT y publicada en el *Boletín Oficial del Estado*.

En lo tocante a liquidación y cancelación, con la disolución se inicia el proceso de liquidación durante cuyo período la SAT conservará su personalidad a tales efectos, debiendo añadir a su nombre y número la frase *en liquidación*.

La duración del período liquidatorio será de un año. Rebasado dicho plazo podrá realizarse de oficio la cancelación de la SAT en el registro general. La liquidación se llevará a cabo conforme a las normas siguientes:

a) La comisión liquidadora, elegida por la asamblea general, estará integrada por un número impar de socios no superior a cinco. Cuando no fuera posible su constitución la formarán los miembros de la junta rectora en la fecha de disolución. Actuará colegiadamente y sus acuerdos se transcribirán en el libro de actas.
b) Realizadas las operaciones de liquidación y una vez finalizadas, la comisión presentará a la asamblea general el balance final, tras cuya aprobación se procederá a solicitar la cancelación de la SAT en el registro general, lo que se publicará en el *Boletín Oficial del Estado* y en el de la provincia donde radique su domicilio social.
c) En todo supuesto de disolución, los socios que aportaron bienes inmuebles, salvo expresa renuncia, tendrán derecho preferente a la adjudicación de los mismos bienes aportados por ellos, aun cuando se hayan de compensar en dinero las posibles diferencias de valor.

CAPÍTULO XXXI

LAS COOPERATIVAS AGRARIAS

1. LA FUNDAMENTACIÓN DEL SISTEMA

Constituida por la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, se destaca en su Exposición de Motivos el extremo de que las sociedades cooperativas, como verdaderas instituciones socioeconómicas, han de hacer frente a las constantes transformaciones que, de forma progresiva, se producen en el mundo actual. Los cambios tecnológicos, económicos y en la organización de trabajo que dan especial protagonismo a las pequeñas y medianas empresas, junto a la aparición de los nuevos yacimientos de empleo, abren a las cooperativas amplias expectativas para su expansión, pero, a la vez, exigen que su formulación jurídica encuentre sólidos soportes para su consolidación como empresa.

Se destaca luego que la competitividad se ha convertido en un valor consustancial a su naturaleza cooperativa, pues en vano podría mantener sus valores sociales si fallasen la eficacia y rentabilidad propias de su carácter empresarial.

El mandato de la Constitución Española, que en el apartado 2 de su artículo 129 ordena a los poderes públicos el fomento, mediante una legislación adecuada de las sociedades cooperativas, motiva que el legislador contemple la necesidad de ofrecer un cauce adecuado que canalice las iniciativas colectivas de los ciudadanos que desarrollen actividades generadoras de riqueza y empleo estable. El fomento del cooperativismo como fórmula que facilita la integración económica y laboral de los españoles en el mercado, hace perfectamente compatibles los requisitos de rentabilidad y competitividad propios de las economías más desarrolladas con los valores que dan forma a las cooperativas desde hace más de ciento cincuenta años. Los elementos propios de una sociedad de personas, como son las cooperativas, pueden vivir en armonía con las exigencias del mercado; de otra forma el mundo cooperativo se encontraría en una situación de divorcio entre la realidad y el derecho. Objetivo de la Ley es, precisamente, que los valores que encarna la figura histórica del cooperativismo, respuesta de la sociedad civil a los constantes e innovadores condicionamientos económicos, sean compatibles y guarden un adecuado equilibrio con el fin último del conjunto de socios, que es la rentabilidad económica y el éxito de su proyecto empresarial.

Los valores éticos que dan vida a los principios cooperativos formulados por la alianza cooperativa internacional, especialmente en los que encarnan la solidaridad, la democracia, igualdad y vocación social tienen cabida en la nueva Ley que los consagra como elementos indispensables para construir una empresa viable con la que los socios se identifican al apreciar en ella la realización de un proyecto que garantiza su empleo y vida profesional.

La norma señala su propia necesidad, diciendo que hacía falta una Ley de Cooperativas que, reforzando los principios básicos del espíritu del cooperativismo, fuera un útil instrumento jurídico para hacer frente a los grandes desafíos económicos y empresariales que representa la entrada en la Unión Monetaria Europea.

Las nuevas demandas sociales de solidaridad y las nuevas actividades generadoras de empleo son atendidas por la Ley, ofreciendo el autoempleo colectivo como fórmula para la inserción social, la atención a colectivos especialmente con dificultades de inserción laboral y la participación pública en este sector.

La nueva Ley es también el resultado de la necesidad de aplicar en beneficio del sector cooperativo, una serie de cambios legislativos que se han producido tanto en el ámbito nacional como en el comunitario.

Desde 1989, buena parte del Derecho de sociedades ha sido modificado para adaptarlo a las Directivas europeas sobre la materia. Con ello, se han introducido algunas novedosas regulaciones que parece muy conveniente incorporar también a la legislación cooperativa, como las que afectan, entre otras, a la publicidad societaria, al depósito de cuentas anuales, a las transformaciones y fusiones, a las competencias de los órganos de administración y a los derechos y obligaciones de los socios.

Respecto a la legislación nacional, la nueva Ley tiene en cuenta la aportación que supuso la Ley General de Cooperativas 3/1987, de 2 de abril, que adaptó a las exigencias del Estado de las Autonomías, el régimen jurídico de las sociedades cooperativas y de las posibilidades de asociación de las mismas. Asumir las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en esta materia significa, en la práctica, que el ámbito de aplicación de la nueva Ley ha sido ampliamente reformulado, por lo que hace necesaria una definición del mismo. Así se ha establecido en el artículo 2, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional. El alcance del ámbito de aplicación de la nueva Ley es, por consiguiente, estatal, al que se acogerán las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad en este ámbito.

La Ley recoge también las modificaciones habidas en los procedimientos jurisdiccionales de garantía e impugnación, o las innovaciones más acreditadas en otros ámbitos jurídicos: auditoría y régimen laboral. Por su parte, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, orienta el procedimiento administrativo común a una modernización de la actuación administrativa en base a la eficacia y la transparencia, principios inspiradores éstos que deben ser expresamente acogidos en la nueva normativa cooperativa, en relación con la materia registral y en la actuación de la Administración en el fomento y seguimiento de las entidades cooperativas.

La nueva Ley ofrece un marco de flexibilidad, donde las propias cooperativas puedan entrar a autorregularse junto a los principios que, con carácter general, deben ser aplicados en su actuación, huyendo del carácter reglamentista que en muchos aspectos dificulta la actividad societaria.

Un objetivo prioritario es reforzar la consolidación empresarial de la cooperativa, para lo que ha sido preciso flexibilizar su régimen económico y societario y acoger novedades en materia de financiación empresarial. Así, el reforzamiento del órgano de gobierno y administración o la habilitación de acceso a nuevas modalidades de captación de recursos permanentes mediante la emisión de participaciones especiales, o de títulos participativos.

2. REGULACIÓN COMÚN A LOS DEMÁS TIPOS COOPERATIVOS

Entrando en el análisis de la Ley y por lo que respecta a la organización común de las cooperativas, el Título I define el concepto de sociedad cooperativa, sus clases (reduciendo su número al unificar las cooperativas de enseñanza y las educacionales) y su constitución. Se crean las Secciones, que permiten desarrollar actividades económicas y sociales específicas dentro de su ámbito.

El número de socios para constituir una cooperativa se reduce a tres lo que debiera facilitar la creación de este tipo de sociedades. Con la misma finalidad se establece que la constitución de la sociedad cooperativa se hará por comparecencia simultánea de todos los socios promotores ante el notario, al ser una sociedad de personas, suprimiendo la Asamblea constituyente, lo que supone una agilización del procedimiento. Asimismo, se ha flexibilizado la regulación de los órganos sociales, permitiendo que los Estatutos fijen los criterios de su funcionamiento y se faculta a los Estatutos la posibilidad de crear la figura del administrador único en las cooperativas de menos de diez socios. Por otra parte se mantienen los supuestos y condiciones en que pueden operar con terceros, ampliando los límites de estas operaciones.

Continúa la Exposición de Motivos señalando que se desarrolla el concepto de socio colaborador, que sustituye al denominado asociado en la anterior Ley, ampliando sus posibilidades de participación y contemplando la posibilidad de establecer vínculos sociales de duración determinada.

En cuanto al derecho de voto se parte del principio de que cada socio tendrá un voto, si bien se permite que los Estatutos contemplen la posibilidad de establecer el voto plural ponderado para las cooperativas agrarias.

La complejidad que en ocasiones puede presentar la gestión económica de las cooperativas, desde un punto de vista *técnico-contable*, ha aconsejado eximir a los interventores de la obligación de la censura de las cuentas anuales de la cooperativa si éstas están obligadas a someterse a auditoría, siempre que lo establezcan los Estatutos.

La posibilidad de abonar intereses por las aportaciones al capital social se condiciona a la existencia de resultados positivos, modificándose también el régimen de actualización de aportaciones al capital social.

Se establece una nueva regulación del derecho de reintegro a las aportaciones sociales que supone una mayor tutela del socio y refuerza el principio cooperativo de puerta abierta. Con esta finalidad se eliminan las deduc-

ciones sobre el reintegro de las aportaciones obligatorias al capital social que podían practicarse al socio que causaba baja en la cooperativa cuando ésta era calificada como baja voluntaria no justificada o expulsión, manteniendo únicamente esa posibilidad para el supuesto de baja no justificada por incumplimiento del período de permanencia mínimo que el socio hubiera asumido en el momento de entrar en la cooperativa.

La captación de recursos financieros se facilita mediante la emisión de participaciones especiales, con plazo de vencimiento de al menos cinco años, que podrán ser libremente transmisibles. Igualmente se contempla la posibilidad de emitir títulos participativos, con remuneración en función de los resultados de la cooperativa.

Se fomenta la participación de la cooperativa en las distintas fases del proceso productivo, al considerar como resultados cooperativos los que tienen su origen en participaciones en empresas que realicen actividades preparatorias o complementarias a las de la propia cooperativa.

La dificultad y el coste de gestión que supone en determinadas ocasiones contabilizar separadamente los resultados cooperativos de los extracooperativos han aconsejado facultar a la cooperativa para que opte en los Estatutos por la no diferenciación.

La disciplina contable[338], la publicidad y la transparencia de este tipo de sociedades quedan reforzadas, en línea con la última reforma mercantil, al exigir el depósito de las cuentas anuales en el Registro de Sociedades Cooperativas.

Resultan de especial interés las formas de colaboración económica entre cooperativas, procurando su ampliación y facilitando la integración.

Se crea la figura de la fusión especial que consiste en la posibilidad de fusionar una sociedad cooperativa con cualquier tipo de sociedad civil o mercantil. En el mismo capítulo se regula la figura de la transformación de una sociedad cooperativa en otra sociedad civil o mercantil, sin que sea necesario su disolución y creación de una nueva.

La posibilidad de transformación de una cooperativa de segundo grado en una de primero, que absorbe tanto a las cooperativas que la integraban como a sus socios, permite una auténtica integración cooperativa.

Se recogen nuevas actividades dentro de las diferentes clases de cooperativas como las de la iniciativa social e integrales, en función de su finalidad de integración social y actividad cooperativizada doble y plural.

Las especiales características de las sociedades cooperativas han hecho necesaria la regulación del grupo cooperativo, con la finalidad de impulsar la integración empresarial de este tipo de sociedades, ante el reto de tener que operar en mercados cada vez más globalizados.

Asimismo se crea una nueva figura societaria denominada cooperativa mixta en cuya regularización coexisten elementos propios de la sociedad cooperativa y de la sociedad mercantil.

Continúa la Exposición de Motivos indicando que en el Título II, de la acción de la Administración General del Estado, se reconoce como tarea de interés general la promoción, estímulo y desarrollo de las sociedades cooperativas y se recogen los principios generales que deben presidir la organización del Registro de Sociedades Cooperativas[339], dejando el desarrollo reglamentario para una posterior regulación. Ha de enlazarse ello con la

---

[338] Señaló el Consejo de Estado en su dictamen 2760/2003, de 13 de noviembre de 2003, sobre el Proyecto de Orden Ministerial que había de aprobar las normas sobre aspectos contables de las Sociedades Cooperativas.

"...la competencia autonómica en materia de cooperativas debe respetar la legislación mercantil, competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.6ª de la Constitución. Dentro de dicha competencia se encuentra comprendida, como ha declarado el Tribunal Constitucional, la aprobación de la normativa contable (Sentencia del Tribunal Constitucional 220/1992, entre otras); de ahí que todas las sociedades cooperativas, independientemente de su ámbito de aplicación, deban ajustar su contabilidad a las reglas establecidas en el Código de Comercio, el Plan General de Contabilidad aprobado por Real Decreto 1643/1990, y también, en el futuro, en las normas que se pretende aprobar mediante el proyecto de Orden sometido a dictamen."

[339] Señaló el Consejo de Estado con ocasión del dictamen 963/2003, de 5 de junio de 2003, sobre el que luego sería Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid:

"*En suma, los Registros de Sociedades Cooperativas - tanto el estatal como los creados por las diferentes Comunidades Autónomas- aun cuando tienen una finalidad y unos principios prácticamente idénticos al del Registro Mercantil -con las salvedades evidentes de ser un órgano de la Administración estatal o autonómica en cuanto que los funcionarios que están al frente de los Registros de Sociedades Cooperativas califican e inscriben bajo el régimen de responsabilidades diseñado en la Ley 30/1992, a diferencia de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, que se rigen por el art. 18 de la Ley Hipotecaria y art. 5 del Reglamento del Registro Mercantil- siguen siendo, como señala el mencionado dictamen 3.193/2001, "unidades administrativas, con naturaleza institucional, de acuerdo con la terminología administrativista, en cuanto órgano de la Administración General del Estado (...) o de las Administraciones autonómicas" dependientes, respectivamente, del Ministerio de Trabajo o de las correspondientes Consejerías de Trabajo."*

especial preocupación por el fomento de la acción cooperativa que también ha demostrado la Unión Europea, la cual viene a procurar cada vez más la concentración de la oferta agroalimentaria, política en la que resulta de especial interés la potenciación del fenómeno cooperativo. Finalmente las competencias de inspección y sancionadoras continúan correspondiendo al hoy Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Por su parte, en el Título III, mantiene las formas de asociación de las sociedades cooperativas facilitando la creación de estas agrupaciones, a los efectos de incentivar el movimiento cooperativo en el ámbito estatal[340].

En las disposiciones adicionales es de destacar la creación del Consejo para el Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo de la Administración General del Estado para las actividades de éste relacionadas con la economía social. Actuará, asimismo, como un órgano de colaboración y coordinación del movimiento cooperativo y las Administraciones Públicas.

3. RÉGIMEN ESPECÍFICO DE LAS COOPERATIVAS AGRARIAS

Dentro del Título I, en la Sección IV, hallamos el régimen de las cooperativas agrarias en el artículo 93.

Se consideran cooperativas agrarias las que asocian a titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, que tienen como objeto la realización de todo tipo de actividades y operaciones encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de sus socios, de sus elementos o componentes, de la cooperativa y a la mejora de la población agraria y del desarrollo del mundo rural, así como atender a cualquier otro fin o servicio que sea propio de la actividad agraria, ganadera, forestal o estén directamente relacionados con ellas.

También podrán formar parte como socios de pleno derecho de estas cooperativas, las sociedades agrarias de transformación, las comunidades de regantes, las comunidades de aguas, las comunidades de bienes y las sociedades civiles o mercantiles que tengan el mismo objeto social o actividad complementaria y se encuentre comprendido en el primer párrafo de este artículo. En estos casos, los Estatutos podrán regular un límite de votos que ostenten los socios mencionados en relación al conjunto de votos sociales de la cooperativa.

Para el cumplimiento de su objeto, las cooperativas agrarias podrán desarrollar, entre otras, las siguientes actividades:

a) Adquirir, elaborar, producir y fabricar por cualquier procedimiento, para la cooperativa o para las explotaciones de sus socios, animales, piensos, abonos, plantas, semillas, insecticidas, materiales, instrumentos, maquinaria, instalaciones y cualesquiera otros elementos necesarios o convenientes para la producción y fomento agrario.
b) Conservar, tipificar, manipular, transformar, transportar, distribuir y comercializar, incluso directamente al consumidor, los productos procedentes de las explotaciones de la cooperativa y de sus socios en su estado natural o previamente transformados.
c) Adquirir, parcelar, sanear y mejorar terrenos destinados a la agricultura, la ganadería o los bosques, así como la construcción y explotación de las obras e instalaciones necesarias a estos fines.
d) Cualesquiera otras actividades que sean necesarias, convenientes o que faciliten el mejoramiento económico, técnico, laboral o ecológico de la cooperativa o de las explotaciones de los socios.
e) Realizar actividades de consumo y servicios para sus socios y demás miembros de su entorno social y fomentar aquellas actividades encaminadas a la promoción y mejora de la población agraria y el medio rural.

Las explotaciones agrarias de los socios, para cuyo mejoramiento la cooperativa agraria presta sus servicios y suministros, deberán estar dentro del ámbito territorial de la cooperativa, establecido estatutariamente.

Por otra parte las cooperativas agrarias podrán desarrollar operaciones con terceros no socios hasta un límite máximo del 50 % del total de las realizadas con los socios para cada tipo de actividad desarrollada por aquéllas.

[340] En la línea de fomento estatal de la concentración cooperativa, puede verse la Orden AAA/2942/2012, de 28 de diciembre, por la que se convocan para el ejercicio 2013, las ayudas destinadas al fomento de la integración cooperativa de ámbito estatal.

Dicha limitación no será aplicable a las cooperativas agrarias respecto de las operaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos a terceros no socios.

Por lo que respecta a las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra se contemplan en el artículo 94 y se entienden por tales aquéllas que asocian a titulares de derechos de uso y aprovechamiento de tierras u otros bienes inmuebles, susceptibles de explotación agraria, que ceden dichos derechos a la cooperativa y que prestan o no su trabajo en la misma, pudiendo asociar también a otras personas físicas que, sin ceder a la cooperativa derechos de disfrute sobre bienes, prestan su trabajo en la misma, para la explotación en común de los bienes cedidos por los socios y de los demás que posea la cooperativa por cualquier título, así como desarrollar las actividades recogidas para las cooperativas agrarias.

En las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, su ámbito, fijado estatutariamente, determinará el espacio geográfico en que los socios trabajadores de la cooperativa pueden desarrollar habitualmente su actividad cooperativizada de prestación de trabajo, y dentro del cual han de estar situados los bienes integrantes de la explotación.

En cuanto a los socios, pueden serlo en las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra:

a) Las personas físicas y jurídicas titulares de derechos de uso y aprovechamiento de tierra u otros bienes inmuebles susceptibles de explotación agraria que cedan dichos derechos a la cooperativa, prestando o no su trabajo en la misma y que, en consecuencia, tendrán simultáneamente la condición de socios cedentes del goce de bienes a la cooperativa y de socios trabajadores, o únicamente la primera.
b) Las personas físicas que, sin ceder a la cooperativa derechos de disfrute sobre bienes, presten su trabajo en la misma y que tendrán únicamente la condición de socios trabajadores.

Será de aplicación a los socios trabajadores de las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, sean o no simultáneamente cedentes del goce de bienes a la cooperativa, las normas establecidas en la Ley para los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado, con las excepciones contenidas en esta sección.

Se establece que el número de horas/año realizadas por trabajadores con contrato de trabajo por cuenta ajena no podrá superar los límites establecidos en el artículo 80.7 de la Ley.

Respecto a la cesión del uso y aprovechamiento de bienes, los Estatutos deberán establecer el tiempo mínimo de permanencia en la cooperativa de los socios en su condición de cedentes del uso y aprovechamiento de bienes, que no podrá ser superior a quince años.

Cumplido el citado plazo de permanencia y si los Estatutos lo prevén, podrán establecerse nuevos períodos sucesivos de permanencia obligatoria, por plazos no superiores a cinco años. Estos plazos se aplicarán automáticamente, salvo que el socio comunique su decisión de causar baja, con una anticipación mínima de seis meses a la finalización del respectivo plazo de permanencia obligatoria.

En todo caso, el plazo para el reembolso de las aportaciones al capital social comenzará a computarse desde la fecha en que termine el último plazo de permanencia obligatoria.

Aunque, por cualquier causa, el socio cese en la cooperativa en su condición de cedente del goce de bienes, la cooperativa podrá conservar los derechos de uso y aprovechamiento que fueron cedidos por el socio, por el tiempo que falte para terminar el período de permanencia obligatoria de éste en la cooperativa, la cual, si hace uso de dicha facultad, en compensación, abonará al socio cesante la renta media de la zona de los referidos bienes.

El arrendatario y demás titulares de un derecho de goce, podrán ceder el uso y aprovechamiento de los bienes por el plazo máximo de duración de su contrato o título jurídico, sin que ello sea causa de desahucio o resolución del mismo.

En este supuesto, la cooperativa podrá dispensar del cumplimiento del plazo estatutario de permanencia obligatoria, siempre que el titular de los derechos de uso y aprovechamiento se comprometa a cederlos por el tiempo a que alcance su título jurídico.

también se prevé que los Estatutos señalarán el procedimiento para obtener la valoración de los bienes susceptibles de explotación en común. Ningún socio podrá ceder a la cooperativa el usufructo de tierras u otros

bienes inmuebles que excedan del tercio del valor total de los integrados en la explotación, salvo que se tratase de entes públicos o sociedades en cuyo capital social los entes públicos participen mayoritariamente.

Por su parte, los Estatutos podrán regular el régimen de obras, mejoras y servidumbres que puedan afectar a los bienes cuyo goce ha sido cedido y sean consecuencia del plan de explotación comunitaria de los mismos. La regulación estatutaria comprenderá el régimen de indemnizaciones que procedan a consecuencia de estas obras, mejoras y servidumbres. Si los Estatutos lo prevén y el socio cedente del goce tiene titularidad suficiente para autorizar la modificación, no podrá oponerse a la realización de la obra o mejora o a la constitución de la servidumbre. Cuando sea necesario para el normal aprovechamiento del bien afectado, la servidumbre se mantendrá, aunque el socio cese en la cooperativa o el inmueble cambie de titularidad, siempre y cuando esta circunstancia se haya hecho constar en el documento de constitución de la servidumbre. En todo caso, la Ley de Cooperativas prevé la aplicación de la facultad de variación recogida en el párrafo segundo del artículo 545 del Código Civil.

Para la adopción de acuerdos relativos a lo establecido en este número, será necesario que la mayoría prevista en el número 1 del artículo 28 comprenda el voto favorable de socios que representen, al menos, el 50 % de la totalidad de los bienes cuyo uso y disfrute haya sido cedido a la cooperativa.

Los Estatutos podrán establecer normas por las que los socios que hayan cedido a la cooperativa el uso y aprovechamiento de bienes, queden obligados a no transmitir a terceros derechos sobre dichos bienes que impidan el del uso y aprovechamiento de los mismos por la cooperativa durante el tiempo de permanencia obligatoria del socio de la misma.

El socio que fuese baja obligatoria o voluntaria en la cooperativa, calificada de justificada, podrá transmitir sus aportaciones al capital social de la cooperativa a su cónyuge, ascendientes o descendientes, si éstos son socios o adquieren tal condición en el plazo de tres meses desde la baja de aquél.

Por lo que respecta al régimen económico los Estatutos fijarán la aportación obligatoria mínima al capital social para ser socio, distinguiendo la que ha de realizar en su condición de cedente del goce de bienes y en la de socio trabajador.

El socio que, teniendo la doble condición de cedente del goce de bienes y de socio trabajador, cause baja en una de ellas, tendrá derecho al reembolso de las aportaciones realizadas en función de la condición en que cesa en la cooperativa, sea ésta la de cedente de bienes o la de socio trabajador. De otro lado, los socios, en su condición de socios trabajadores, percibirán anticipos societarios de acuerdo con lo establecido para las cooperativas de trabajo asociado, y en su condición de cedentes del uso y aprovechamiento de bienes a la cooperativa, percibirán, por dicha cesión, la renta usual en la zona para fincas análogas. Las cantidades percibidas por los mencionados anticipos societarios y rentas lo serán a cuenta de los resultados finales, en el ejercicio de la actividad económica de la cooperativa.

A efectos de lo establecido en el apartado 2.a) del artículo 57 de la Ley de Cooperativas tanto los anticipos societarios como las mencionadas rentas tendrán la consideración de gastos deducibles.

Los retornos se acreditarán a los socios de acuerdo con las siguientes normas:

a) Los excedentes disponibles que tengan su origen en los bienes incluidos en la explotación por títulos distintos a la cesión a la cooperativa del goce de los mismos por los socios, se imputarán a quienes tengan la condición de socios trabajadores, de acuerdo con las normas establecidas para las cooperativas de trabajo asociado.
b) Los excedentes disponibles que tengan su origen en los bienes cuyo goce ha sido cedido por los socios a la cooperativa, se imputarán a los socios en proporción a su respectiva actividad cooperativa, en los términos que se señalan a continuación:
   - La actividad consistente en la cesión a favor de la cooperativa del goce de las fincas se valorará tomando como módulo la renta usual en la zona para fincas análogas.
   - La actividad consistente en la prestación de trabajo por el socio será valorada conforme al salario del convenio vigente en la zona para su puesto de trabajo, aunque hubiese percibido anticipos societarios de cuantía distinta.

Si lo que procediese fuera la imputación de las pérdidas se realizará conforme a las normas establecidas en el número anterior.

No obstante, si la explotación de los bienes cuyo goce ha sido cedido por los socios diera lugar a pérdidas, las que correspondan a la actividad cooperativizada de prestación de trabajo sobre dichos bienes, se imputarán en su totalidad a los fondos de reserva y, en su defecto, a los socios en su condición de cedentes del goce de bienes, en la cuantía necesaria para garantizar a los socios trabajadores una compensación mínima igual al 70% de las retribuciones satisfechas en la zona por igual trabajo y, en todo caso, no inferior al importe del salario mínimo interprofesional.

CAPÍTULO XXXII

LOS PÓSITOS AGRARIOS

1. LA JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Difícilmente puede haber hoy en día mucho interés jurídico sobre la institución de los pósitos agrícolas. De hecho, una gran mayoría de juristas apenas atisbaría a esbozar una parca definición sobre la figura en cuestión, asociándola más al género de la curiosidad arqueológica que al hecho de su actualidad o vigencia.

Con ser ello cierto, no lo es menos el que los pósitos han venido a representar con su pujanza y continuidad a lo largo de los últimos 5 siglos (período de vida propia que muy pocas instituciones conocen) un referente muy directo para el estudio de los mecanismos de control, aseguramiento y redistribución de la producción agraria.

Es oportuno atender a las innovaciones funcionales que proceden de la Unión Europea, pero constatando que en nuestro país han existido mecanismos muy extendidos y eficientes de intervención de los mercados y de redistribución de la riqueza. Se impone para ello un repaso histórico desde una perspectiva jurídica de lo que los pósitos han representado en el orden agrario y social del control y reparto de las cosechas.

2. LOS PÓSITOS HASTA Y EN EL SIGLO DE ORO

No resultaría especialmente complejo hallar referentes anteriores a esta fecha relativos a la institución de los pósitos.

ÁBELLA[341] relata como Roma ya tuvo la Lex Cassia Terencia Frumentaria y que, según ROCA[342], la Lex Sempronia Frumentaria (123 a J.C.) surgió como consecuencia de un plebiscito propuesto por Sempronio Graco en el que se introduce la distribución de grano a todos los ciudadanos y la fijación de medidas y precios. Un Estatuto posterior, la Lex Clodia (58 a J.C.) restringe tal distribución al pueblo necesitado.

En la época de la dominación árabe, se pudo comprobar que la previsión y prudencia de algunos gobernantes como Almanzor sirvió para evitar rebeliones y tumultos en momentos de escasez[343].

Debidos unos pósitos a los Ayuntamientos, otros a la iniciativa de los labradores interesados y otros muchos a fundaciones y legados de particulares[344], de la especial conciencia protectora que guardaba el monarca respecto a la institución de los pósitos da cuenta el hecho de que en 1558 ya se había dispuesto que por deudas de los pueblos no se podía hacer ejecución en el pan de los mismos[345].

Fue Felipe II quien organizó los pósitos dictando disposiciones para su buena administración mediante Pragmática de 15 de mayo de 1584, señalando ABELLA[346] que existían entonces en España "*sobre 12.000 pósitos*".

---

[341] ABELLA, F. "*Manual de Pósitos*". Ed. El consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1893. Pp. 15

[342] ROCA ROCA, E. "*Los Pósitos y las actuales instituciones de crédito*". Revista General de Derecho, N° 268-269. Enero- febrero de 1967. Pp. 14

[343] MENENDEZ PIDAL, R. "*Historia de España*" Tomo V, Espasa-Calpe, Madrid, 1990. En el período comprendido entre los años 915 y 929 se registraron cuatro años malos. Con posterioridad sobrevinieron varias plagas de langosta pero Almanzor "*tan previsor como cuidadoso de su popularidad entre las masas*" -según la crónica de Al Nasir- tenía guardadas reservas de grano en los silos oficiales. En el 985 se sabe que había 200.000 medidas de trigo reservadas para una posible situación crítica.

[344] El Preámbulo del Real Decreto de 11 de junio de 1878 por el que se aprobó su reorganización expone que fueron "*creados allá en la Edad Media por el movimiento de caridad cristiana, que llevó en nuestra patria durante la Reconquista la abnegación hasta el fanatismo y la largueza hasta la profusión; sostenidos y fomentados por la costumbre, que casi llegó a ser obligación, y que tenía todo cristiano viejo de fundar en su testamento algo nuevo, si podía, pequeño o grande de aquella especie; o de dejar mandas a lo ya fundado, llegaron a ser tantos y a reunir tan cuantiosos caudales, que podían subvenir y subvinieron a muchas necesidades".*

[345] Ley 16, título 21, libro 40 Novísima Recopilación.

[346] ABELLA, F. Op. Cit. Pp. 16.

Las así denominadas "*Reglas para la conservación, aumento y distribución de los Pósitos de los pueblos*"[347], fechadas a 15 de mayo de 1584, y en el estricto orden de control de la producción que aquí nos interesa, disponen en su Regla 5ª:

"Que el Depositario y Regidor Diputado y cada uno de ellos, un mes antes de la cosecha, sean obligados a acordar al Ayuntamiento que es menester comprar pan para el Pósito, a cargo del cual dicho Ayuntamiento ha de estar, mandar el tiempo y lugar en que se ha de comprar y nombrar las personas que han de comprarlo, lo cual todo han de hacer con el mayor aprovechamiento de los Pósitos que fuere posible...".

El "*repartimiento y gastos del dicho pan*" ha de hacerse "*con el mayor beneficio y aprovechamiento del Pósito que sea posible, y que en ello no haya fraude ni cautela alguna*". Cuando haya "*mucho pan en el Pósito y fuere menester renovarlo, por la abundancia, porque no se pierda, que los Ayuntamientos lo manden prestar a personas abonadas, confianzas que también lo sean, de que lo volverán al. Pósito la cosecha próxima, la cual pasada, si no lo volvieran, el dicho Depositario tenga cuenta de cobrarlo luego, y si no lo hiciere, sea a su cuenta y se le haga cargo de ello*".

3. LOS CONSEJOS DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y LOS PÓSITOS

Fue Felipe III quien ya sometió la alta inspección de la institución al Consejo de Castilla, dictando Felipe IV en 1735 y Fernando VI en 1751 nuevas órdenes para el mejor régimen y desarrollo de los pósitos, siendo confiada su inspección el 15 de mayo de 1788 a los Corregidores[348].

Será Carlos IV quien dicte el 2 de julio de 1792 el "*Reglamento para el gobierno de los Pósitos bajo la dirección del Consejo*", recalcando "*que en todos tiempos mereció a mis gloriosos antecesores y al mi Consejo el mayor cuidado y atención, el establecimiento, conservación y fomento de los Pósitos, y a éste fin acordaron las reglas que parecieron más oportunas y se hallan insertas en las leyes del Reino, bien persuadidos que sus fondos en trigo y dinero, son los auxilios más necesarios para la conservación y aumento de la población, que es el nervio principal del Estado, pues se sostiene en tiempos de calamidad y carestía de granos por medio de panadeos que corren al cargo de las Justicias y Regidores, bajo la más exacta cuenta y razón, proveyéndose, no sólo los vecinos, sino también los transeuntes y trajineros... y dejarían de hacerlo si les faltasen estos auxilios con grave daño público, porque se interceptaría el trato y comercio de unas provincias con otras y la Corte carecería de su preciso abastecimiento tan recomendado por las leyes...*"

La disposición pone luego el énfasis en señalar un aspecto ligado al control de la producción que veremos en disposiciones muy posteriores: el apoyo de las actividades agrarias como medida paralela, lo que legitima la intervención del Consejo:

"*Como estos fondos contribuyen esencialmente, no sólo al fomento de la agricultura, sino también al de la población, comercio, cría de ganados y otros de utilidad pública que se hallan al cuidado del Consejo... he venido en mandar que el cuidado y gobierno de los Pósitos del Reino vuelvan al Consejo desde luego.*"

El control de los fondos de los pósitos debía hacerse mediante medidas homogéneas para todos los puntos del Reino "*sin que puedan sacarse de las paneras ni usarse de ellas, ni de las palas ni otros pertrechos del Pósito para otros destinos que los de medir y beneficiar sus granos*".

El mecanismo de reparto de los fondos del pósito es de carácter absolutamente social "*pues únicamente se han de repartir granos a los que no los tuvieren propios, o en la parte que los suyos no alcancen a completar las siembras*" previendo además que "*los restantes granos que se reserven en el Pósito se distribuirán y repartirán a los labradores necesitados, en los tiempos de su mayor urgencia*" pudiendo también "*socorrer a los labradores necesitados con algún dinero, del que exista en arcas*". Este *carácter* mixto de la figura (en cuanto que realiza préstamos en especie y en dinero) oscilará con el tiempo a favor del segundo tipo, precisamente en

[347] Ley 1ª, título 20, libro 7°, Novísima Recopilación.

[348] Es decir, que seguía siendo una atribución del Consejo de Castilla puesto que tales Corregidores no eran sino nombrados o removidos por aquél en el escalafón administrativo de la época.

lo cual se hallará la razón de su superación por nuevas formas de ordenación y redistribución de la riqueza agraria que acabarán con ellos.

Tal condición fue destacada por SANTAMARÍA DE PAREDES cuando señala que "*los Pósitos tuvieron el doble carácter de bancos agrícolas y de grandes depósitos de los artículos acopiados por la policía de abastos*"[349].

El pósito se convierte, en resumen, en un auténtico medio nivelador de los desiguales avatares que acompañan a la agricultura en momentos en que la acción administrativa ni estaba lo suficientemente extendida a todo el territorio ni podía procurar muchos mayores medios de defensa de los labradores necesitados. En esta época alcanzó el instituto gran esplendor, alcanzando la cifra de 9.600 establecimientos entre pósitos reales, particulares y píos, cuyas existencias en granos y en dinero ascendían a 480 millones de pesetas de la época[350].

4. LA DECADENCIA DECIMONÓNICA

No resulta difícil imaginar las graves dificultades por las que atravesaron los cultivos agrarios con ocasión de la Guerra de la Independencia, a lo que se unieron las continuas revueltas y levantamientos que asolaron el país a lo largo de gran parte del primer tercio del siglo XIX. Simultáneamente a la turbulenta situación política y administrativa (y puede que precisamente por ello) el poder público halló en los pósitos un caudal cautivo que fue sometido a sucesivas e hirientes servidumbres económicas destinadas a los más diversos fines. Cita ALCUBILLA[351] cómo en 1799 se les exigió como donativo forzoso el 20% de sus existencias, en 1800 (por Orden del Consejo de Castilla) se le exigieron 220 millones de reales; luego (1806) el Estado les "*pidió*" un préstamo de otros 36 millones de reales, al que también se unió otro de un millón de reales en 1836. Tales préstamos no fueron nunca reintegrados. Resulta así que un mecanismo regulador de los excedentes agrarios y redistribuidor de la riqueza en momentos en que el actuar administrativo resultaba aún poco eficaz, se había de convertir en un continuo método de obtención de fondos para las siempre maltrechas arcas públicas.

El restablecimiento de la institución se llevó a cabo por Decreto de 7 de agosto de 1814 dado por Fernando VII después de reorganizar igualmente el Consejo Real (a imagen y semejanza del de 1808), antes de los acontecimientos bélicos) y haciéndole que conservase y retuviese el conocimiento inspectivo y directivo general de los Pósitos del Reino. La medida sólo duró hasta el 20 de mayo de 1818, en que se exoneró al Consejo Real de la dirección de los mismos y se restableció la Superintendencia del ramo. Después sería periódicamente atribuida al Consejo de Castilla (sucesor del anterior) con frecuentes intermitencias.

Paralelamente y como muestra del carácter asistencial y casi benéfico que guió la actuación de los poderes públicos respecto a las clases necesitadas, el pósito extendió sus fines mucho más allá de las propiamente agrarias y reordenadoras de la producción. Simple muestra de ello puede ser el hecho de que en 1819[352] se mandó poner a disposición del arzobispado de Sevilla y del Obispo de Cádiz "*la mitad de los fondos existentes en sus respectivas diócesis para el socorro de los enfermos y familias huérfanas por resultas de la epidemia asoladora que afligió a aquellos pueblos, con el nombre de bubón, sin opción a reintegro alguno*". Del mismo modo en 1833[353] se mandó poner en poder de varias Juntas de Sanidad de diversas provincias la mitad de los caudales existentes en sus pósitos (tanto en granos como en dinero) para socorrer a los afectados del cólera morbo.

Sin embargo, las finalidades de aquel dinero (especie hacia la que progresivamente se fue dirigiendo el actuar intervencionista en detrimento de los granos y cereales que originariamente estuvieron en sus arcas) daban para mucho más de lo que se ha dicho. De hecho, se convirtieron en algunos momentos en auténticas "*cajas de resistencia*" del Gobierno de turno para remedar dificultades (ya fueran persistentes o coyunturales) de tesorería. Valga como muestra el hecho de que en 1825[354] se ordenó el inmediato reintegro a los Pósitos de las exacciones que sufrieron durante el segundo período constitucional para pago de dotaciones de empleados,

[349] SANTAMARIA DE PAREDES "*Curso de Derecho Administrativo*", Madrid, 1993, Pp. 444.
[350] ABELLA, F. Op. Cit. Pp. 16.
[351] MARTINEZ ALCUBILLA, M. "*Diccionario de Administración*", Madrid, Pp. 290.
[352] Real Decreto de 14 de noviembre de 1819.
[353] Real Orden de 19 de septiembre de 1833.
[354] Real Orden de 8 de diciembre de 1825.

de Jueces de primera instancia, gastos de Diputaciones, obras públicas, vestuario de milicias nacionales, etc., no reconociendo las rebajas o perdones concedidos por las autoridades constitucionales. Tales desafueros trataron de ser corregidos en otras ocasiones por gobiernos o reyes más celosos guardadores de la auténtica finalidad redistribuidora de riqueza agraria que debían tener los pósitos. Así, en 1827[355] se previno que los fondos de los pósitos no debían ser propuestos para equipo y armamento de voluntarios realistas ni para objeto alguno ajeno a su instituto. Ese mismo año se ordenó y reiteró[356] la obligatoria reintegración al pósito de sus caudales en el período de la recolección de frutos, al ofrecerse abundante la cosecha del año.

Un singular documento sobre el auténtico fin decimonónico de los pósitos se contiene en la (por otros motivos, desde luego) famosa Instrucción de 30 de noviembre de 1833 de Javier de Burgos a los Subdelegados de Fomento (luego Gobernadores Civiles), cuyo artículo 5 sintetizaba exactamente las pretensiones de la Administración respecto a los pósitos, las equivocaciones cometidas y su íntima relación con el control de la producción agraria.

Se dice de ellos que fueron establecidos en tiempos en que "*los errores de la Administración condenaban frecuentemente a los pueblos a las agonía de las escaseces, fueron algunas veces un recurso y atenuaron las calamidades que una viciosa policía de granos no podía menos de acarrear. Hoy que nuestras cosechas exceden en mucho a nuestros consumos y que extendiéndoselas va la libertad del comercio de cereales a dar un nuevo estímulo a la producción, importa examinar cual es la utilidad de esos graneros de reserva y compararla con los inconvenientes que producen*". Muy al gusto del XIX se creaba la correspondiente comisión de encuesta encargada de averiguar (trescientos años después de la creación oficial de la figura del pósito) los fundamentos del quien somos y adonde vamos. La profusión de legislación posterior al respecto parece ilustrar con hechos que se llegó a conclusiones positivas sobre el particular.

En 1837[357] se acude de nuevo a los pósitos nada menos que para expropiar las acciones que éstos tenían en el Banco de San Fernando y precisamente para subvenir el déficit de recursos del año corriente, producido por las cuitas ordinarias de la Administración del momento (subsidio de guerra en Cuba y Puerto Rico). Siempre ha habido razones para acudir a medios extraordinarios de financiación. Y en tales momentos de penuria también el erario público ha encontrado fuentes excepcionales de financiación. De la época en que se ventila la cuestión (en plena desamortización) ofrece buena muestra el hecho de que colaboraron en la exacción los productos de los bienes de comunidades religiosas en Cuba y Puerto Rico y "*las campanas de los conventos suprimidos en la Península*". Del cambiante sesgo gubernamental dice mucho el que en 1853 se reintegrasen tales acciones a los pueblos.

Hacia la mediación de la centuria se dictaron diversas órdenes y disposiciones orientadas a la reconstitución de pósitos y aumento de sus capitales. Destaca entre ellas la Ley de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, entre las que se recoge (artículo 80) la de repartición de granos de los pósitos y la administración y fomento de tales establecimientos.

Sin embargo, los nuevos sucesos que habrían de tener lugar en 1868 acentuaron una crisis ya anunciada. Junto a ello no parece que colaborara precisamente a la buena salud de la institución una continua mala práctica administradora, de la que da buena prueba el hecho de que periódicamente se producían condonaciones de deudas en masa[358], ante la imposibilidad de allegar caudales prestados de antiguo a los pósitos.

Tras cebarse en la institución las nuevas ansias desamortizadoras[359] fueron reiteradamente mermados sus caudales por continuas sacas de dinero con destino a necesidades presupuestarias gubernamentales ajenas por completo a la finalidad agraria que de siempre les acompañó, pese a las reiteradas muestras de interés por su contabilidad interna y la ordenación de sus fondos[360]. En 1879 son objeto de una nueva regulación (Ley de 26 de junio de tal año) aunque ya se atisba lo que ABELLA[361] denomina un "*lamentable estado de decadencia*"

[355] Real Orden de 4 de marzo de 1927.
[356] Circular de la Dirección General de Pósitos de 26 de junio de 1827.
[357] Decreto de las Cortes de 9 de noviembre de 1837.
[358] Así por ejemplo la que tuvo lugar mediante la Real Orden de 13 de marzo de 1854, que condonó en masa todas las deudas e los pósitos hasta finales de 1853.
[359] 20 Como por ejemplo sirva la Orden del Ministerio de la Gobernación de 1 de abril de 1862 por la que se ordena la desamortización de diversas fincas de pósitos aplicando su legislación especial.
[360] 21Este sentido cabe destacar especialmente la Instrucción de 31 de mayo de 1864 para la contabilidad de los pósitos municipales.
[361] ABELLA, F. Op. Cit. Pp. 18.

que amenaza la institución. El propio poder público detecta este hecho y, mediante Real Decreto de 15 de octubre de 1889, "*abre un interrogatorio*" (en la clásica terminología del fomento decimonónico y que hoy se correspondería con formas similares -aunque revestidas de modernidad- de reflexión pública[362] que suministre datos para proyectar las reformas conducentes a la mejora y fomento de los pósitos. Las preguntas no dejan de ser harto curiosas para hacérselas el propio Gobierno:

"¿Funcionan con regularidad todos los pósitos reconocidos en el año de 1863...?"

"¿Se hallan en posesión del caudal que les corresponde, teniendo en cuenta sus existencias y créditos de aquella fecha y el correspondiente aumento por creces e intereses?"

"¿Cuantos pósitos se hallan pendientes de reorganización? ¿A qué pueblos pertenecen?"

"¿Es frecuente el caso de no poder celebrar sesión (de la Comisión Permanente de cada pósito) por falta de número suficiente de vocales?"

"¿Tienen todos los ayuntamientos los libros de contabilidad que previene la vigente legislación de pósitos?"

Un largo etcétera de cuestiones del calibre expuesto plantean una evidencia de alarma que difícilmente puede eludirse si se tiene en cuenta el presumible fin benéfico-agrícola-redistribuidor de producciones agrarias que se supone inspiraba de siempre a los pósitos.

El triste fin ya era próximo pese a los medios de contención que trataba de esgrimir el poder público (que tanto se había servido de ellos, por otra parte). En una Circular de 26 de septiembre de 1892 (se supone que cercana a los resultados de la demoledora encuesta referida) se excita a los Gobernadores Civiles a que las Comisiones Permanentes de los pósitos cumplan sus obligaciones "*para contener la ruina*" de la institución y con vista a presentar a las Cortes un proyecto de Ley que armonizara la garantía de los capitales de estos establecimientos "*con las nuevas necesidades de la población rural*".

ABELLA, aguda y preclaramente, ya señaló en 1893 en su espléndida y completa obra[363] algo que parece hoy más obvio que nunca: "*Lo necesario para que los pósitos no desaparezcan o queden para siempre sumidos en la pobreza o en la inacción; lo indispensable para que puedan cumplir su misión eminentemente social y auxiliadora de la clase más productiva del país, es que las leyes y reglamentos se cumplan por parte de las Comisiones permanentes y de los Ayuntamientos y Comisiones locales; que en vez de circulares recordatorios, de pedir memorias, de ordenar visitas y de olvidarse inmediatamente de que esto se ha llevado acabo se exija .... inflexiblemente la responsabilidad de sus actos u omisiones*". Más adelante, y premonitoriamente, apunta que "*la verdadera reforma, pues, que los pósitos necesitan es que su capital y sus existencias se reduzcan a metálico poniéndolos así en condiciones de ser la base-de los Bancos agrícolas…*"

Con estas palabras se describe el proceso de tránsito de las finalidades clásicas de los pósitos (y que puede entenderse que llega hasta el final del siglo XIX) a las nuevas orientaciones de la economía y el crédito agrario, las cuales se encuentran necesaria y preponderantemente en el siglo final (y actual) de nuestra exposición.

5. EL SIGLO XX: DE LOS PÓSITOS AL CRÉDITO AGRARIO Y AL FIN DE LA INSTITUCIÓN

Mediante Ley de 26 de enero de 1906 se reorganizaron los pósitos, tratándose de hacerlos resurgir. Se estructuró la competencia de los órganos centrales y se hizo que las competencias administrativas sobre los mismos pasaran del Ministerio de Gobernación al de Fomento, lo que supuso según ROCA[364] "*un claro resur-*

[362] Una finalidad similar (salvando las distancias de 100 años y las expresiones de sorpresa de algunos defensores del nuevo "*management*" público) es la que se aprecia en métodos como el plasmado en el "*Estudio "Delphi". La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*" Editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas en 1990. Al fin y al cabo, suministrado (ahora) un cuestionario-tipo de múltiples preguntas sobre los niales que aquejaban a la Administración General del Estado y sus posibilidades de reforma, se dirigió (como entonces) a unos "*informadores privilegiados*" entre los que figuraban también los ahora amenazados de extinción altos responsables de Gobiernos Civiles. La cosa pública termina siendo poco novedosa con el paso de los años.

[363] ABELLA F. Op. Cit. Pp. 23.

[364] ROCA ROCA F. Op. Cit. Pp. 17.

gimiento de la institución". Su principal novedad radicó en la creación de la Delegación regla de pósitos, la cual recibía todas las atribuciones que sobre pósitos tenía el Gobierno.

Singular interés a nuestros fines de estudio del control administrativo de la producción agraria tiene el hecho de que la institución se vio forzada poco después de la Ley de 1906 y a sugerencia de la Delegación regia[365] a reconvertir todos sus fondos en dinero, abandonando el referente clásico de depósito de trigo, precisamente para tratar de evitar los problemas operativos que tal numerario conllevaba. Es en este punto cuando acaba una importante faceta de control de producciones que tuvieron los pósitos, aunque pretendieron (tratando de luchar nada menos que con las entidades de crédito) seguir subsistiendo ligados al fin (el socorro de agricultores necesitados) pero no a la forma (atendiendo ya sólo operaciones en dinero).

Bajo la Dictadura se publicó el Reglamento de 27 de abril de 1923 (titulado provisional, como tantos otros productos legislativos nacionales que tradicionalmente se convierten en definitivos), auténtico Estatuto de los Pósitos, a decir de BAUTISTA DELGADO[366]. Las entregas de fondos que se regulan en dicha norma son, en realidad, puros y simples préstamos (aunque cualificados por la singularidad del que los recibe y la situación jurídica privilegiada de quien los concede).

Con posterioridad, el 25 de agosto de 1928 se promulgó un Reglamento de Pósitos en el que se incluían normas para la reestructuración de su contabilidad. A continuación, un Real Decreto Ley de 27 de diciembre de 1929 impuso la obligatoriedad del establecimiento de un pósito en todo municipio cuya población no supere los 5.000 habitantes. La norma se completaba con la obligación por parte de los Ayuntamientos de consignar anualmente en su presupuesto una cantidad que no sería inferior al 1% de los ingresos. Tal disposición, que fue luego recogida por las disposiciones en materia de Régimen Local a lo largo de los años, terminó convirtiéndose en una auténtica carga forzosa repudiada por muchas Corporaciones[367].

Seria éste el último periodo de impulso y apoyo público decidido a la institución, íntimamente ligada al matiz social y paternal que los pósitos y la Dictadura ofrecían como referente externo. La simbiosis de ambos propició un desarrollo y compenetración administrativos realmente ventajosos para la protección de los agricultores del momento. Sin embargo, su compañero de viaje era nada menos que el crédito agrícola, del que no se podría separar nunca más y que precisamente certificaría su defunción[368]

A su fin, aún quedaban quienes mantenían incólume el pretendido vigor de la institución frente a la cada vez más clara amenaza de la banca y las Cajas de Ahorros[369].

El 14 de enero de 1955 se promulgó un Reglamento de la Ley. Como señalara el dictamen del Consejo de Estado sobre el mismo[370] se trataba de hacer las necesarias modificaciones "*para adaptar el vigente Reglamento, después de veinticinco años de aplicación y singularmente en algunos aspectos, a las circunstancias que predominan en los tiempos presentes, dar agilidad y carácter autónomo al Servicio de Pósitos, ampliar los límites para la concesión de préstamos...*".

Conforme a la Memoria del año 1956 del Servicio de Pósitos del Ministerio de Agricultura afirmaba ROCA[371] que existían en España 5.152 pósitos, frente a los 3.152 de 1925, lo que debió ser ya el canto del cisne de una institución superada por los tiempos, que no por falta de necesidades de los agricultores hacia los

[365] Circular de 4 de julio de 1907 sobre metalización de los caudales de los Pósitos. Señala la misma, respecto a la conversión en metálico de tales fondos, que "*ni la idea es nueva, ni el propósito desconocido, ni la finalidad dudosa ... realizando de este modo una medida que ... es aceptada hoy, sin reservas de ningún género, por economistas, sociólogos y agricultores*".

[366] BAUTISTA DELGADO, J. Op. Cit. Pp. 41.

[367] Así lo entendió ROCA ROCA, E. "*Los Pósitos Municipales y la Ley de Reforma de Haciendas Locales*". Revista de Estudios de la Vida Local, Septiembre-octubre de 1996.

[368] Prueba de ello es que, a partir de estas fechas, la regulación de los pósitos suele ir unida (más o menos estrechamente) a la ordenación del crédito agrícola. Así por ejemplo, el Real Decreto de 22 de marzo de 1929 sobre reorganización del crédito agrícola dispone en su artículo 8° la facultad de conceder préstamos a los pósitos con la garantía de capital propio...

[369] En el prólogo a la obra.de BAUTISTA DELGADO, J. "*Los Pósitos Agrícolas*", editado por el Instituto de Estudios de la Administración Local en 1947, afirmaba GALLEGO BURIN, A., remitiéndose a un artículo suyo de 1945 "*La muerte de los pósitos podría acechar siempre, por la desidia local, el abandono de sus gestores o la privación del efectivo control del Estado mas no por el aumento indudable de la acción bancaria. El Banco, aún al máximo de sus facilidades (quien gestiona caudales ajenos tiene siempre un límite en las facilidades a otorgar), no podrá llegar a los varios millares de pueblos perdidos en los confines de España, alejados del ferrocarril y de la carretera, donde la escasez de operaciones no justificará nunca el establecimiento de una sucursal*".

[370] Dictamen 15.189, de 12 de noviembre de 1954.

[371] ROCA ROCA, E. Op. Cit. Pp. 19.

que dirigía su afán protector. El mismo autor y en la misma obra sentencia su más que segura extinción (ya en 1967) del siguiente modo: "*en su forma actual, los Pósitos serán todo lo tradicionales y benéficos que queramos, ayudarán a la agricultura, pero no vienen a satisfacer ni una mínima parte de (sus) necesidades*".

La creación del Servicio Nacional del Trigo supuso un duro golpe para los pósitos y un relevante hito en la evolución del control administrativo de la producción agrícola. Dicho Servicio se convirtió en la institución reguladora de la producción cerealística, incluyendo servicios de préstamo a los agricultores, construcción de silos, selección de semillas, etc...

De otro lado la Ley de 14 de abril de 1962 de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca transformó el Servicio Nacional de Crédito Agrícola en Banco de Crédito Agrícola, reorganizando al propio tiempo las cajas de ahorro y cajas rurales a las que encomendó la concesión de créditos a los empresarios agrícolas. Tampoco el SENPA ya es lo que fue[372].

Serán tales entidades las que acometan finalmente la continuación de las tareas (ya por éste tiempo altamente abandonadas debido a su escasa relevancia económica) que otrora tuvieron los pósitos. Como dato, el aportado por ROCA de que, a mediados de los años sesenta, el conjunto de los pósitos españoles apenas disponía de cuatrocientos millones de pesetas. No parece difícil de presagiar que dicho autor proponga, sencilla y simplemente, "*afrontar el problema de su total supresión*", si no fueran capaces de reconvertirse en Cajas Rurales de Ahorros.

La doctrina, generalizadamente ya demandaba a principio de la década de los 70 del siglo pasado que se procediera, pura y simplemente, a eliminar la obligatoriedad de la carga del 1% del presupuesto local[373].

Parejo y paralelo a su ostracismo jurídico institucional, la institución observó un lento languidecimiento administrativo en su reflejo en el Ministerio de Agricultura, pasando a recorrer diversos lugares (cada vez de menor entidad) dentro del organigrama del Departamento en sus sucesivas denominaciones (eso sí, sin desaparecer nunca por completo).

Así, si la otrora poderosa Superintendencia de Pósitos dio luego paso a la Delegación Regia y de ahí se pasó al antiguo Servicio de Pósitos[374] el más reciente Organismo Autónomo (acorde a la tesis en su momento novedosa de la descentralización institucional) pervivió hasta 1985[375], en que sus funciones fueron atribuidas (ya como cajón de sastre residual) al Instituto de Relaciones Agrarias.

Desaparecido éste fueron reenviados a la Subsecretaría del Departamento, diluyéndose nominalmente entre un sinfín de funciones que desdibujaron la única realidad constatable a estas alturas del siglo XX: que nada quedaba por hacer por los pósitos, puesto que ni la institución podía mantenerse seriamente entre las competencias propias del Ministerio (por serlo ahora y en su caso de las Comunidades Autónomas) ni, puede que lo más importante, había competencia alguna que ejercer sobre una institución que estaba ya carente por completo de objeto real de actividad.

6. CONCLUSIONES Y SÍNTESIS DE UNA INSTITUCIÓN AGRÍCOLA AGOTADA

No nos atrevemos a certificar la defunción de la institución por más que su realidad actual no parece mostrar otra cosa. No hay vida efectiva de los pósitos, sin perjuicio de que sí pudiera haberla en puntos concretos y localizados de la amplia geografía nacional. Lo cierto es que la institución si no agoniza como enfermo terminal ya está definitivamente olvidada. La mejor prueba de ello es que la Administración, hábil detentadora de los resortes de la actividad económica, ya no les presta prácticamente atención alguna.

[372] Véase VIDAL MATE "*La red de silos del SENPA se desmorona*". Diario El País, 25 de agosto de 1996.

[373] El Diccionario de Administración Local de Abella correspondiente a 1972 señala que "*ya resulta extraño que, ante la unánime y clamorosa posición de los Ayuntamientos que pugnan razonablemente por liberar a sus presupuestos de una carga sin beneficio alguno para ellos ni para los vecinos, a estas alturas no se trasluzca ni un síntoma siquiera de reacción por parte del Ministerio de Agricultura, que sigue aferrado, diríamos, a la literatura histórica de los Pósitos, ya que no a los beneficios que reportan, puesto que nadie los solicita*". Pp. 1325.

[374] Recogido como tal en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura aprobado por Decreto 3108/68, de 28 de noviembre.

[375] Real Decreto de 1 de agosto de 1985.

En cualquier caso no parece mal momento (sentada la visión retrospectiva que encierra el análisis de los pósitos; de algo que fue y que ya muy probablemente no es en casi ningún lugar) para hacer un balance de la figura y un inventario de su significación jurídico-agrícola, junto a su cuasi-unívocamente considerada dimensión social y caritativa (más pujante en sus primeros tiempos que en los antiguos).

En primer lugar los pósitos han cumplido una relevante misión en el orden de la policía de alimentos y en el abastecimiento de poblaciones. No cabe olvidar este auténtico servicio público en unas épocas en las que no existía una presencia real de las funciones administrativas sobre los ciudadanos.

En segundo lugar, han evidenciado inequívocas y muy tempranas manifestaciones del control administrativo ejercido desde el poder central (fuera por el Rey, fuera por la Administración) sobre las actividades agrarias del país. El título legitimador del citado poder sobre la institución ha venido íntimamente conectado con lo antes apuntado: la supervisión y seguimiento del abastecimiento de los núcleos de población.

De otro lado la institución de los pósitos ha cumplido unas señeras misiones en la preparación del advenimiento del sistema crediticio. Así se han financiado (como atrás ha quedado demostrado en muy diversas ocasiones) las arcas públicas a todos los niveles (preferentemente estatales), actuando en tal sentido como un patrimonio cautivo de relativamente fácil disposición y uso.

Finalmente, no es menos cierto que han venido a dar origen a diversas instituciones crediticias que se han constituido desde los propios pósitos, a partir del momento de la conversión en moneda de sus capitales en granos y especies.

Exhausta y definitivamente escorada hacia su desaparición a partir del nacimiento de la pujante competencia de las entidades de crédito, los pósitos han dado una lección final a quienes desde cinco siglos atrás creyeron en ellos: han dado pie intelectual y económico a la formación de un completo sistema fundado en el ahorro y la prevención de contingencias futuras.

La comprensión de lo relevante de su aportación secular debe concluir con el necesario reconocimiento de su valor como institución jurídica agraria.

Capítulo XXXIII

LAS CÁMARAS AGRARIAS

1. ORIGEN COMO ASOCIACIONES

Con la denominación de *"Cámaras Agrícolas*[376]*"* fueron creadas a finales del siglo XIX análogamente a las Cámaras Oficiales de Comercio -de ahí su paralelismo denominativo- con la intención de que desempeñasen un papel representativo de cierta clase de propietarios rurales, auxiliando al Gobierno en relación con su sector. Como señala JULVE[377], en esta época posterior a la Restauración y una vez afirmada esta, se inicia una etapa de cierta permisividad para el asociacionismo.

Su vinculación con las asociaciones agrícolas comienza con su propio origen, ligado a la Ley General de Asociaciones de 30 de junio de 1887. Será el Real Decreto de 14 de noviembre de 1890[378] el que cree las asociaciones agrarias denominadas Cámaras Agrícolas. Muy poco antes fueron constituidas las primeras Cámaras de Comercio e Industria, mediante Real Decreto de 9 de abril de 1886.

Constituidas primero como asociaciones de carácter voluntario y pasando -al ser reconocidas por el Ministerio de Agricultura- a considerarse Cámaras Oficiales Agrícolas (artículo 2º del citado Real Decreto) fueron sostenidas parcialmente con subvenciones del poder público y colaboraban en el ejercicio del mismo: fiscalizaban las producciones, formaban parte de las comisiones de enseñanza, ejercían de inspectores delegados por el poder público o apoyaban la lucha contra las plagas en el campo. No cabe duda -extremo resaltado por JULVE- que fueron de las primeras del mundo en su clase. Su finalidad principal, pues, era la de defender y fomentar los intereses de la agricultura, de la propiedad rústica, de los cultivos y de las industrias rurales. Sus destinatarios, no obstante, fueron los grandes propietarios agrícolas, deseosos de asumir un papel de liderazgo del movimiento asociativo agrícola.

En las capitales de provincia donde existían (que no eran todas, como se verá) y en virtud de un nuevo Real Decreto de 13 de diciembre de 1901, los Presidentes de las Cámaras Agrícolas "*oficialmente organizadas*" (se decía) formarán parte de los Consejos Provinciales de Agricultura, Industria y Comercio en concepto de vocales natos.

La Ley de 28 de enero de 1906 les reconoce la cualificada consideración de "*sindicatos agrícolas*" lo que supone -lejos del aparente concepto sindical que hoy podría atribuírsele- el otorgamiento de una serie de privilegios (especialmente cualificadas exenciones tributarias y derechos aduaneros) para su funcionamiento.

Todavía en 1919 -justo a punto de su reordenación- y mediante Real Decreto de 12 de junio de dicho año se establece que en determinadas Cámaras Agrícolas oficiales (señaladamente aquéllas en que se verifican ma-

---

[376] Una versión del presente Capítulo fue publicada por el autor en el número 155 de la Revista de Derecho Administrativo bajo la denominación *"Las Cámaras Agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte"*.

[377] JULVE BENEDICTO, A. "*Las Cámaras Agrarias*", Revista Española de Estudios Agrosociales, Nº 112, 1980.

[378] Preámbulo del Real Decreto: *"...esta es la hora en que el estado no ha conferido aún a los intereses agrícolas una organización suficiente como la que tienen los mercantiles e industriales para dar fórmula y unidad de dirección a sus necesidades, y ninguna causa, a no dudar, ha contribuído tanto como ésta a que los esfuerzos que la iniciativa particular viene haciendo en España durante los últimos años, para desarrollar con vigorosas asociaciones las aspiraciones económicas de las clases agrícolas, se redujeran a agitaciones vanas e ineficaces. Tan valiosos elementos no pueden continuar moviéndose en estéril desasosiego; urge que el Estado les preste su cooperación y apoyo, dándoles la organización jurídica conveniente para que puedan concurrir a altas funciones sociales del orden económico y político, ilustrando con su consejo a las Autoridades y al Gobierno, así como facilitarles el que puedan promover y dirigir exposiciones e iniciativas coordinadas y fecundas que señalen el camino de las reformas y progresos convenientes. Ocioso es, por tanto, el insistir sobre la necesidad y oportunidad presentes de la institución de las Cámaras Agrícolas, pues aun cuando no mediaran hoy altísimas consideraciones para que se organicen y definan legalmente entidades, a las cuales la Ley Electoral reconoce los derechos de la función del sufragio, bastarían de suyo las necesidades del orden económico y social para imponer la inmediata creación de estas Cámaras."*

yores problemas de paro campesino) se creen bolsas de trabajo para remediar el paro forzoso y procurar el empleo de los trabajadores del campo inscritos.

2. LAS CÁMARAS COMO CORPORACIONES PÚBLICAS ESTATALES

Sin embargo, el éxito no les acompañó. Quizás por lo amplio y vago de su cometido, quizás porque el poder público no quiso o no pudo apoyarlas todo lo debido, un posterior Real Decreto de 2 de septiembre de 1919 viene a reconocer su fracaso[379], existiendo en tal momento apenas 30 en toda España, y obligando a partir de entonces a que -con carácter obligatorio y la intención de "*vigorizarlas*"- exista una en cada capital de provincia[380] (junto a Ceuta y Melilla, donde también se crean) de la que formarán parte obligatoriamente los contribuyentes por rústica o pecuaria, atribuyéndosele a la nueva entidad el carácter de establecimiento público, dependiente del Ministerio de Fomento, integrándose entre sus órganos de gobierno ciertos cargos que son funcionarios públicos.

Durante la Dictadura de Primero de Rivera se trató en varias ocasiones de eclipsar su poder y disminuir su influencia. Así ocurrió primero mediante la creación de los Consejos Provinciales Agropecuarios dependientes de las Diputaciones Provinciales, que trataron de reconducir la representatividad agraria hacia las Corporaciones Locales.

Posteriormente el Real Decreto de 6 de septiembre de 1929 creó las Cámaras de la Propiedad Rústica en cada una de las provincias, en aras de la promoción del fomento y de la defensa de los intereses generales de la propiedad rústica, lo que supuso la total extinción de las Cámaras Oficiales Agrícolas, que dieron origen a las anteriores.

En un nuevo vaivén y con la caída de la Dictadura se procedió a suprimir tanto los Consejos Provinciales Agropecuarios como las Cámaras de la Propiedad Rústica, volviendo a restablecer las antiguas Cámaras Oficiales Agrícolas a principios de 1930. No es de extrañar que en una de las primeras normas republicanas se hable de la "*confusión establecida por los continuos cambios en la legislación de que ha sido objeto*".

En efecto, la República, consciente del poder corporativo[381] que representaban (pues eran en realidad auténticos sindicatos agrícolas de clase), disuelve las Cámaras Oficiales Agrícolas con el Decreto de 28 de abril de 1933 y crea las nuevas Cámaras Agrarias, disolviéndose las Comisiones Gestoras y constituyéndose Comisiones Organizadoras de las nuevas Cámaras. Su naturaleza jurídica era la de Corporaciones Oficiales, bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura. Tampoco se integraron en estas Cámaras a las denominadas "*Comunidades de Labradores*" que ejercían funciones de policía rural.

Por el contrario, la integración sí que alcanzó a los Sindicatos Agrícolas y a las Cámaras Agrícolas Locales constituidas a partir de 1890. Estas Cámaras Agrarias eran eminentemente órganos de consulta y colaboración de la Administración Agraria ("*cuerpos consultivos*"), sometidas al control presupuestario del Ministerio de Agricultura.

Desde el punto de vista organizativo, contaban con una Asamblea en la que estaban representados los Sindicatos. Pero destacaba su carácter sindical, concediéndoseles todas las exenciones derivadas de la antes citada

---

[379] Preámbulo del Real Decreto *"... transcurridos cerca de treinta años desde la existencia legal de dichas Cámaras Agrícolas, es forzoso reconocer que las aspiraciones concebidas no han tenido en la práctica la efectividad deseada, pudiendo afirmarse que hasta la fecha, salvo contadas excepciones, no lograron cumplir el fin inspirador de su creación, resultando que puede atribuirse principalmente al alejamiento de dichos organismos de los verdaderos agricultores y a carecer de medios materiales para una labor de eficacia en fomento de la agricultura nacional"*

[380] El número y la fuerza de las Cámaras Agrícolas era muy diferente en tal fecha, existiendo muy diversa implantación según los territorios. Así por ejemplo para el caso de Cataluña puede verse el detallado estudio "*Cooperativismo y difusión del cambio técnico en la agricultura. La contribución de las cámaras agrícolas (Cataluña, 1890-1930)"* de PLANAS MARESMA, J., publicado en Seminario de Historia Agraria, 2003, Nº 30.

[381] La trascendental Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio, en materia de Cámaras Agrarias confirma toda esta evolución: *"Las Cámaras Agrarias se han configurado históricamente, y casi desde su inicio, como Entidades creadas por el poder público para la consecución de fines de interés general, asumiendo, en fase temprana de su historia, el carácter de «Corporaciones de Derecho Público» que mantendrán hasta la actualidad. Si bien en su origen se regularon como asociaciones de carácter voluntario, constituidas al amparo de la libertad de asociación que reconocía la Constitución de 1876, y la Ley de 30 de junio de 1887, con el objeto de «defender y fomentar los intereses de la agricultura, de la propiedad rústica, de los cultivos y de las industrias rurales, cualesquiera que sean los procedimientos o métodos que dentro de la Ley hayan adoptado o adopten para la realización de estos fines» (Real Decreto de 14 de noviembre de 1890), pronto pierden ese carácter voluntario. El Real Decreto de 2 de septiembre de 1919 manda constituir en cada capital de provincia una «Cámara Oficial Agrícola», dependiente del Ministerio de Fomento, con la condición de Cuerpo consultivo de la Administración (art. 2), disponiendo que «pertenecerán con carácter obligatorio a la Cámara Agrícola de la capital todos los contribuyentes por rústica o pecuaria que paguen más de 25 pesetas por cuota del Tesoro»".*

Ley de 28 de enero de 1906. Destaca JULVE el extremo de que por primera vez se prevé en este Real Decreto una contribución obligatoria a favor de las Cámaras por parte de todos los propietarios o arrendatarios de fincas rústicas, mediante un recargo sobre la contribución territorial.

3. LAS HERMANDADES SINDICALES DE LABRADORES

Después de la guerra civil, el nuevo régimen sindical se plasmó en la Ley de la Unidad Sindical de 26 de enero de 1940, que desarrolló los principios que inspiraron el Fuero del Trabajo. Dicha Ley conllevó la creación de un único orden de Sindicatos, encuadrándose en los mismos todos los factores de la economía, por ramas de producción o servicios.

En este contexto surgen las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos -tanto a nivel local como provincial- con la promulgación de la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940.

Posteriormente, mediante la Ley de 2 de septiembre de 1941 se integraron definitivamente en la Organización Sindical los Sindicatos Agrícolas, las Cajas Rurales, las Cooperativas, etc., agrupándose los servicios que estas entidades sindicales venían prestando en una Red sindical Local, constituida por las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, que mantuvieron su patrimonio vinculado a la finalidad para las que fueron creadas. A nivel provincial se establecieron las Hermandades Sindicales Provinciales.

Con el Decreto de 17 de julio de 1944 sobre Unidad Sindical Agraria se encargó a la Delegación Nacional de Sindicatos el asentamiento en todo el territorio nacional de la figura de las Hermandades Sindicales del Campo. El desarrollo de este Decreto se llevó a cabo mediante la Orden de la Presidencia del Gobierno de 23 de marzo de 1945, más conocida como el Reglamento de las Hermandades, que disponía la integración en las Hermandades de toda una serie de entidades (Cooperativas del Campo, Grupos Sindicales de Colonización, Comunidades de Labradores, Sindicatos de Policía Rural, Comunidades de Regantes, Diputaciones de Aguas, Sindicatos de Riegos, Sindicatos Agrícolas, Juntas de Fomento Pecuario, Juntas Locales Agrícolas, Juntas Locales y otras). El patrimonio de cada uno de estos Organismos, en este peculiar proceso de fusión por absorción, quedó integrado en el de la respectiva Hermandad Sindical absorbente.

Las Hermandades Sindicales Provinciales convivieron hasta el año 1947 con las Cámaras Oficiales Agrícolas y el Consejo Superior de Cámaras. En ese año, mediante Decreto de 18 de abril, se fusionaron, creándose las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias (C.O.S.A.), cuya naturaleza jurídica respondía a la de una Corporación de Derecho Público.

Como señala la invocada Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, en referencia a la obligatoriedad de pertenencia a dichas Cámaras:

"La normativa posterior mantiene tal carácter obligatorio, con diversas alteraciones hasta el Decreto de 18 de abril de 1947, en el que se crearon las llamadas «Cámaras Oficiales Sindicales Agrícolas (COSA), con el carácter de Corporaciones de Derecho Público, que se configuraban como los órganos que en el nivel provincial iban a constituir, integrados en la Organización Sindical, el «primer escalafón (sic) consultivo de la Administración Pública», y a encargarse de la ejecución de la política agraria. A partir de entonces, la representación de los intereses agrarios quedó en manos de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos en el plano nacional, de las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias en el ámbito provincial, y de las Hermandades Sindicales locales en el ámbito local. El Decreto de 26 de diciembre de 1970 reguló la cuota obligatoria de todos los comprendidos en su ámbito de aplicación, para financiar las actividades y funciones de todos esos Organismos."

En el año 1972 se creó la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos que aglutinó a todas las Hermandades Sindicales Locales, a las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, a los Sindicatos Nacionales del Sector del Campo, a las antiguas Cooperativas del Campo y a la Mutualidad de Previsión Social Agraria. Fue el último hito del sistema anterior, definitivamente a superar por el impacto constitucional.

4. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y SU NUEVO CAMBIO

Vinculadas a su origen en una época asociativa y a la evolución –como Corporación Pública- a través de los regímenes republicano y del General Franco-, la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, que con-

sagró el derecho de asociación y la libertad de afiliación, vino a suponer una nueva dimensión -que resultaría fatal- para la concepción previa de las Cámaras Agrarias.

Como señalara la STC 132/1989, una vez iniciada la transición al régimen democrático constitucional, el Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977 suprimió, con efectos desde el 1 de julio de ese año, la sindicación obligatoria y el pago obligatorio de la antigua "*cuota sindical"*, si bien autorizó al Gobierno para crear, entre otros Organismos, "*Entidades de Derecho público en los sectores agrario y pesquero que, con el carácter de órganos de consulta y colaboración, y sin menoscabo de la libertad sindical, realicen funciones de interés general en los sectores respectivos, con las competencias, estructura, personal, bienes y recursos que se establezcan"*.

Surge de este modo el Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio, de Cámaras Agrarias. Se decía en su preámbulo que era conveniente crear, como órganos de consulta y colaboración con la Administración, Entidades de Derecho Público de carácter no sindical y ámbito territorial, sin perjuicio, en todo caso, del ejercicio de la libertad sindical y del derecho de organización libre de los trabajadores y empresarios del campo.

En línea con esta presentación, su artículo 1 definía a las Cámaras Agrarias como Corporaciones de derecho público, creadas para la consulta y colaboración con la Administración en temas de interés general agrario, y relacionadas orgánicamente con el Ministerio de Agricultura, y decía que sus competencias no limitarían la libertad sindical ni los derechos de organización de empresarios y trabajadores del campo; sus funciones, aparte de esa genérica de consulta y colaboración, se centrarían en la prestación de servicios o la gestión de asuntos de interés general para las comunidades agrarias; y entre sus recursos se preveían "*las cuotas específicas reglamentariamente aprobadas por el Pleno respectivo, para la prestación de servicios comunes*".

Las Cámaras Agrarias se subrogaron en la titularidad de los bienes y derechos de las anteriores Hermandades Sindicales y COSA, y venían a reproducir su estructura. Tenían, en efecto, una estructura nacional (la Confederación Nacional de Cámaras Agrarias, CONCA), heredera de la antigua Hermandad Sindical Nacional; una estructura provincial, heredera de las antiguas COSA (Cámaras Provinciales); y una estructura local o comarcal, heredera de las antiguas Hermandades Sindicales locales y comarcales (Cámaras locales o comarcales).

El Real Decreto 1.336/1977 no hablaba directamente de adscripción obligatoria, pero la establecía indirectamente, al considerar como electores y elegibles para los órganos de dirección a todos los titulares de explotaciones agrarias, y al contemplar la posibilidad de establecer cuotas de carácter obligatorio. El Decreto 320/1978, de 17 de febrero, convocó y reguló las elecciones a miembros de las Cámaras Agrarias. A partir de aquí se encaja una nueva evolución representativa, presidida por lo que JULVE muy descriptivamente denominó el principio de "*democraticidad*"[382].

En este contexto, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, ordenó en su artículo 15 que las Comunidades Autónomas que hubiesen asumido estatutariamente competencias en relación con las corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos, adecuasen su actuación a los principios que enumera, uno de los cuales dice literalmente (letra "*a*") que "*se constituirán en el territorio de todas la Comunidades Autónomas, Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras de la Propiedad Urbana y Cofradías de Pescadores, con estas denominaciones u otras similares*", con el ámbito territorial que establezcan los estatutos de las corporaciones, y con el carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, siempre "*sometidas a la tutela administrativa de estas últimas*". Su función propia, además de las competencias administrativas que puedan ostentar por atribución legal o por delegación de las Administraciones Públicas, es "*la prestación de servicios a sus miembros y la representación y defensa de sus intereses económicos y corporativos, sin perjuicio de la libertad sindical y de asociación empresarial*", teniendo todos los cargos de los órganos del Gobierno de dichas corporaciones carácter representativo y siendo obligatorio que sean elegidos por período de mandato de idéntica duración, mediante sufragio libre y secreto entre los miembros asociados[383].

Surge así la Ley estatal 23/1986, de 24 de diciembre, de bases del régimen jurídico de Cámaras Agrarias, que representa una radical separación del modelo tradicional. Pues, si bien mantiene el carácter de Corporaciones de Derecho Público de las Cámaras Agrarias (art. 2), viene a suprimir la adscripción obligatoria (las Cámaras

[382] JULVE, Op. Cit. Pp. 76.

[383] Todos estos extremos fueron destacados por el Consejo de Estado con ocasión del dictamen 2838/2004, de 11 de enero de 2005 sobre el anteproyecto de Ley por la que se derogaba la Ley 23/1986, de 24 de diciembre.

Agrarias, de carácter provincial (art. 6), estarán constituidas por un máximo de veinticinco miembros (art. 8), elegidos por los profesionales del sector agrario), así como la aportación forzosa de cuotas o derramas para el mantenimiento de esas Entidades.

La Ley ya se expresa desde su inicio en claros términos de pesadumbre sobre el futuro de la institución: afirma que ha habido una escasa aceptación de las Cámaras Agrarias, a pesar de la adaptación legislativa llevada a cabo desde 1977 y las propias cautelas introducidas en su regulación:

"*No se ha conseguido la aceptación de las actuales Cámaras Agrarias por amplios colectivos de ciudadanos, que han visto en la integración obligatoria de los agricultores un posible atentado contra el derecho de asociación amparado por la Constitución; en las actividades comerciales ejercidas por algunas Cámaras Agrarias, una competencia a las actividades privadas, realizadas por Corporaciones creadas y sufragadas por el Estado; en la existencia de las Cámaras Agrarias de ámbito local, una traba para el desarrollo del asociacionismo libre y reivindicativo*",

Por lo que redujo las funciones de éstas a las meramente consultivas y a la tarea de señalar la cuota de participación que corresponde a los diversos sectores profesionales de la agricultura en los organismos públicos: el artículo 11 de la Ley prevé que ostentarán la condición de "*más representativas a nivel estatal*" las organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos que obtengan el diez por ciento o más del total de los votos válidos emitidos en el proceso electoral para miembros de las Cámaras Agrarias de ámbito provincial. Condición esta la de "*más representativa*" de no poca importancia, pues da derecho a ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras Entidades y Organismos de carácter público que la tengan prevista.

Sobre los problemas que plantea la derogación de esta Ley 23/1986, el referido Dictamen del Consejo de Estado se pronunció en términos esclarecedores. Basta con reproducirlos literalmente:

"En la línea de la referida aceptación social limitada de las Cámaras Agrarias, se pretende ahora dar un paso más, derogando la vigente Ley 23/1986, de 24 de diciembre.

Surge, pues, en primer lugar, la pregunta de si es posible derogar la Ley por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, sin derogar además el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico, el cual impone, según varios de cuantos han intervenido en el expediente, la existencia de dichas Cámaras: es un planteamiento que está presente en las observaciones hechas por los representantes de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y del Gobierno de Aragón, que parten de la base de que ambas leyes (la Ley del Proceso Autonómico, y la Ley por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias) estarían en vigor regulando la misma materia.

Dado que el artículo 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico no ha sido derogado expresamente, la duda es razonable, pues cabría entender que dicho artículo y toda la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, hacen una regulación imbricada y mutuamente compatible. Mas la mejor interpretación de dicho problema si el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico está tácitamente derogado ha de partir de la base de lo sentado por el Tribunal Constitucional en la referida sentencia 132/1989, de 18 de julio, cuando dice que "no puede aceptarse la tesis según la cual se está en presencia de una ley de desarrollo de unas bases ya fijadas por el art. 15 Ley del Proceso Autonómico", porque el legislador estatal, en el ejercicio de su competencia, fijó en su día unas normas sobre Corporaciones de Derecho Público, representativas de intereses económicos, identificadas por este Tribunal como básicas en la ya citada STC 76/1983, pero "ello no puede excluir, por sí mismo, que en un determinado momento se modifiquen o completen esas bases para todas o algunas de dichas Corporaciones, siempre que efectivamente se permanezca dentro de la fijación de los elementos comunes tendentes a garantizar la uniformidad impuesta por la Constitución en determinadas materias", modificación que, según el Tribunal Constitucional, se ha hecho con la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, pues continúa diciendo:

"No puede calificarse de inconstitucional el hecho de que el Poder Legislativo del Estado haya decidido dictar nuevas bases sobre un tipo específico de Corporaciones, las Cámaras Agrarias, sin que la norma fundamental exija en modo alguno una especial rigidez de la regulación de las bases, ni que la regulación estatal básica haya de ser necesariamente uniforme para una categoría genérica de Entidades administrativas (así,

las Corporaciones de Derecho Público) independientemente de las diferencias entre ellas existentes. Por lo demás, la relación entre la Ley del Proceso Autonómico y la Ley de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias se regula por los criterios generales que el ordenamiento impone para articular dos textos normativos del mismo rango".

Cuanto queda dicho hace ver, por tanto, que, siguiendo la interpretación del Tribunal Constitucional, el artículo 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, por lo que se refiere a las Cámaras Agrarias, ha de entenderse modificado por la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. No obstante, por razones de seguridad jurídica, debe seguirse la pauta del Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, a propósito de las Cámaras de la Propiedad Urbana, suprimiendo en dicho artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico la referencia a las Cámaras Agrarias. Con lo cual, el artículo único del proyecto quedaría redactado en estos o parecidos términos: "Se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias y se suprime la mención de estas Cámaras en el artículo 15.1.a) de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico".

Procede preguntarse, ahora, cómo se medirá en el futuro la representatividad de las organizaciones agrarias. El anteproyecto soslaya la cuestión, y no establece un régimen nuevo, sino que se remite a una norma futura, estableciendo con carácter transitorio que las organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos que hoy son más representativas sigan manteniendo esta consideración durante tres años más como máximo, plazo no vinculante para el legislador en el que se establecerá un nuevo sistema para la determinación de la representatividad de las OPAS.

En opinión del Consejo de Estado, la solución propuesta por el proyecto de Ley, tal y como está concebida, tiene el inconveniente de que en lo fundamental, la derogación no despliega sus efectos hasta que entre en vigor una nueva norma que instaure otro sistema para medir la representatividad de las OPAS. De este modo, la intención principal del anteproyecto de Ley no se consuma: el sistema sigue como estaba, con el riesgo de que se generen situaciones no previstas, pues unas Comunidades Autónomas tienen leyes propias, que seguirían en vigor, pudiendo celebrarse por tanto procesos electorales legítimos; otras no tienen norma ninguna, con lo que se crearía un vacío legal para estas últimas, y en todas podrían celebrarse procesos electorales durante el periodo transitorio. Problemas estos, apuntados por los representantes de varias Comunidades Autónomas, que harían aconsejable simultanear la derogación de la vigente Ley y el establecimiento de un nuevo sistema para medir la representatividad de las organizaciones agrarias."

Resulta de todo ello la aparición de la Ley que deroga la 23/1986 y da pie al último hito en la evolución, que nos conduce derechamente al sistema actual.

5. LA REGULACIÓN NORMATIVA AUTONÓMICA

Bajo el muy descriptivo título de Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, llegamos al último hito estatal en el camino del estudio de las corporaciones de derecho público conocidas como tales.

Visto que la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, reguló las normas básicas aplicables a estas Corporaciones de Derecho Público, resulta que la competencia estatal para promulgar esta Ley deriva del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, según el cual el Estado es competente para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, dichas bases operan únicamente como un límite para las Comunidades Autónomas -que gozan de competencia exclusiva sobre las Cámaras Agrarias, en virtud de la que la Constitución les reconoce sobre agricultura y ganadería (artículo 148.1.7 de la Constitución)- competencia que todas han terminado asumiendo a través de sus Estatutos de Autonomía.

En consecuencia, se impone (y de ahí el previo dictamen del Consejo de Estado más atrás citado, sobre el anteproyecto) una Ley de derogación dirigida a eliminar la regulación estatal, aunque ello no implica por sí mismo la supresión de las Cámaras, lo que corresponde al marco de decisión de las Comunidades Autónomas, que serán las que adopten la última palabra sobre su supresión o mantenimiento, su régimen jurídico y, en su

caso, la disolución y liquidación de acuerdo con los procesos regulados en la norma autonómica correspondiente.

Finalmente, la última ley estatal en la materia establece como funciones propias de las Cámaras Agrarias las de actuar como órganos consultivos de las Administraciones Públicas, la administración de sus recursos propios y de su patrimonio y aquellas que la Administración Pública competente pueda delegarles, y, a continuación, prohibiendo que asuman "*funciones de representación, reivindicación y negociación en defensa de intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos"*, cuestiones que finalmente corresponden a las organizaciones profesionales constituidas libremente.

A esta -así denominada por la Exposición de Motivos- "*pérdida de funciones de las Cámaras Agrarias*" se añade una segunda razón que aconseja proceder a la derogación de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre. Entre las bases que ésta regulaba, existen algunas que vienen constriñendo la capacidad de las Comunidades Autónomas para regular las Cámaras Agrarias en la forma que mejor se adecuen y puedan servir a los intereses del sector agrario en sus respectivos territorios, así, la exigencia recogida en el artículo 6 de que en cada provincia exista una Cámara Agraria con ese ámbito territorial, opción constitucionalmente legítima pero posiblemente innecesaria, o algunos de los requisitos que establecen los artículos 8 y 9 para tener la condición de elector y elegible como miembros de las Cámaras, respecto de los cuales el Tribunal Constitucional ha negado incluso que constituyan normativa básica.

Resulta, pues, de todo ello que las Comunidades Autónomas hayan solicitado la eliminación de las bases estatales, para que cada una adopte las decisiones que considere más convenientes.

Como último resquicio de regulación común -ya abocada al fin de los días estatales de la institución- la Ley mantuvo, finalmente, la representatividad derivada de las últimas elecciones a las Cámaras Agrarias como medida transitoria hasta que se estableciese un nuevo mecanismo de medición de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias.

En todo caso, en los supuestos en que simplemente hayan de desaparecer sin más, la propia Ley 18/2005 contiene las reglas para su eliminación, a cuyo efecto y por aplicación de lo dispuesto en el artículo 39 del Código Civil, el patrimonio de las Cámaras Agrarias que resulten extinguidas -a consecuencia de las disposiciones legales que pudieran aprobar las Administraciones competentes- deberá destinarse a fines y servicios de interés general agrario.

Y así, por fin se constató la muerte de una corporación pública de origen asociativo y de tradición normativa estatal que, por la fuerza del estado autonómico, terminó siendo regulada (allí donde se quiso que siguiese existiendo) por las Comunidades Autónomas.

De muy diverso modo se ha acometido su ordenación por las Administraciones Autonómicas. Las hay que han optado claramente por su perpetuación[384], bajo una regulación que en mucho recuerda a la del Estado; las hay por otro lado que simplemente las han hecho desaparecer por completo[385]. Y las hay que han hecho desaparecer las Cámaras Agrarias Locales manteniendo las Cámaras Agrarias Provinciales[386] o bien que han creado instituciones que pueden venir a suplir parte de sus funciones anteriores[387]. Su análisis no es competencia de este papel.

Baste ahora, por fin, señalar que bajo su magma común se aglutinó durante más de un siglo un elemento institucional singular representativo de una determinada forma de ordenación jurídica del sector agrario que, sin dejar de terminar desapareciendo, no dejó de responder a una especial forma de concebir la representatividad del mundo agrario, finalmente extinta bajo los nuevos mecanismos de representación corporativa derivados de la Constitución de 1978, quien residenció en las Comunidades Autónomas las competencias sobre agricultura y ganadería.

---

[384] Castilla y León (mediante Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León).

[385] Son los supuestos de País Vasco (Ley 13/2007, de 27 de diciembre, por la que se extinguen las Cámaras Agrarias), Canarias (Ley 6/2010, de 8 de julio, por la que se extinguen las Cámaras Agrarias de la Comunidad Autónoma de Canarias), Navarra (Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2009), Murcia (Ley 5/2008, de 13 de noviembre, por la que se extingue la Cámara Agraria de la Región de Murcia) o más recientemente Andalucía (Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación el sector público de Andalucía).

[386] Es el caso, en Extremadura, de la Ley 3/1997, de 20 de marzo, de extinción de Cámaras Agrarias Locales o en Aragón de la Ley 2/1996, de 14 de mayo, de Cámaras Agrarias de Aragón.

[387] Véase el caso de Galicia y el Consejo Agrario Gallego (Ley 1/2006, de 5 de junio, del Consejo Agrario Gallego).

6. EPÍGONO SOBRE LA REPRESENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES AGRARIAS

Será la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias la que enlace -en parte y solo a unos estrictos efectos representativos- con algo de lo que representó el pasado corporativo de las Cámaras Agrarias.

Tal última norma legal responde a la disposición transitoria única, apartado 2, de la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, en ejecución del mandato al Gobierno para que remita a las Cortes Generales un Proyecto de Ley en el que se establezca un nuevo sistema para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en el ámbito estatal.

La Ley 10/2009 crea dos órganos consultivos con la finalidad de procurar lo que ahora se denomina "*la gobernanza*" de los asuntos agroalimentarios y rurales, guiada por el objetivo de calidad y salubridad de los alimentos: un Consejo Agroalimentario del Estado -para debatir las grandes orientaciones de la política agraria y alimentaria-, y un Comité Asesor Agrario -en el que se traten, con las organizaciones profesionales agrarias, asuntos generales relacionados con la agricultura en tanto que sector productivo y con los intereses del mundo rural-.

También se establecen un conjunto de criterios objetivos para medir la representatividad en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado de las organizaciones profesionales agrarias de carácter general, entendiendo como tales aquellas que abarcan la defensa de todos los intereses agrarios sin limitación alguna por sectores productivos o características personales de los correspondientes profesionales. Este requisito se ha considerado esencial para la constitución de los órganos consultivos.

Finalmente y de acuerdo con su Exposición de Motivos se establecen los principios básicos o criterios generales de medición de la representatividad. El primer criterio para el reconocimiento por la Administración General del Estado de la condición de más representativas, a las organizaciones profesionales agrarias será que en los procesos electorales regulados por las Comunidades Autónomas para su participación en órganos consultivos cumplan con el porcentaje mínimo de voto electoral que se establece en la propia Ley.

Teniendo en cuenta que las asociaciones más representativas del cooperativismo agrario de ámbito estatal van a participar en el Consejo Agroalimentario del Estado, se incorpora una disposición final que modifica el párrafo primero del artículo 33 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, para eliminar la restricción que actualmente existe de que los Consejos Rectores no puedan tener más de 15 consejeros, posibilitando de esta forma que en las asociaciones de cooperativismo agrario pueda existir, al menos, un consejero por cada asociación de cooperativas de cada Comunidad Autónoma.

Su complemento reglamentario se ha verificado mediante el Real Decreto 822/2010, de 25 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias[388].

---

[388] El correspondiente dictamen del Consejo de Estado ha sido el 881/2010, de 10 de junio de 2010. Se realizaron en él diversas apreciaciones sobre la coordinación de los nuevos órganos con otros ya existentes, observaciones que fueron recogidas finalmente por el Gobierno en el texto final del Real Decreto:

"Por su parte, el artículo 5.2 prevé la participación en los debates del Consejo Agroalimentario (con voz pero sin voto) de los "titulares de órganos superiores y directivos" del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino o de otros ministerios "para que expongan los proyectos e iniciativas". Nada hay que objetar a ello.

Sin embargo, la Ley 10/2009 no ha hecho desaparecer el Consejo Superior Agrario, dentro del Ministerio de referencia, máximo órgano consultivo de carácter colegiado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino en las materias de su competencia de conformidad con la Orden APA/1388/2005, de 6 de mayo, por la que se regula su Estatuto Orgánico. Además, el Ministerio cuenta con otros importantes Consejos (Consejo Nacional del Agua, indirectamente -lo que afecta a costas y aguas- el Consejo de Obras Públicas, etc.). En la medida en que la redacción del artículo 5.2 con la mención a los "títulares de órganos superiores y directivos" que tienen a su cargo "proyectos e iniciativas" parece aludir a órganos estrictamente ejecutivos de la Administración activa y ello podría dar lugar a entender que excluye la potencial participación de miembros de tales Consejos. En consecuencia, quizá pueda ser oportuno prever la posibilidad de que participen eventualmente miembros de prestigio de estos Consejos, con la finalidad de que, con ello, haya cierta interacción entre los muchos Consejos cuya actuación parece hoy en día troceada o parcial (a los que se vienen a unir estos dos nuevos órganos consultivos). Así pues, podría quizá plantearse la posibilidad de que se amplíe la expresión "titulares de órganos superiores y directivos" del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino para incluir a los miembros de órganos consultivos dado que el artículo 2.2 de la Ley 10/2009 no lo impide y en nada puede perjudicar la inclusión de la previsión de que puedan concurrir "titulares de órganos superiores, directivos o consultivos" y basta con no hacer uso de esta posibilidad si no se considera oportuno llegado el caso, dado el alto nivel de experiencia que tradicionalmente han tenido sus miembros.

Idéntica mención (pues ambos órganos consultivos están presididos normativamente por un cierto paralelismo, quizás indebidamente forzado en algunos extremos, como es de ver) se contiene en el artículo 11 para el Comité Asesor Agrario. Igual reflexión cabe hacer respecto a la participación de otros asistentes, la cual convendría se extendiera a los "titulares de órganos superiores, directivos o consultivos".

La misión de la citada norma reglamentaria es completar la regulación anterior, aprobando un reglamento con la finalidad de establecer la composición y funciones de los referidos órganos colegiados, precisando con mayor detalle la representatividad y participación de las OPAS en dichos órganos.

Y aquí el punto final sobre las Cámaras Agrarias. Nacidas bajo el empuje del fenómeno asociativo decimonónico, pasaron a convertirse en corporaciones estatales durante el siglo XX y. golpeadas por el impacto constitucional y reenviadas a las ordenaciones autonómicas ya vigente el siglo XXI, han terminado viendo una diáspora de ordenaciones separadas, siendo generalizadamente extinguidas y solo puntualmente mantenidas con criterios muy diferentes (y cuando menos opinables).

Quede, pues, para la categoría de institución agraria estatal extinta la mención de las Cámaras Agrarias.

CAPÍTULO XXXIV

LAS COMUNIDADES DE REGANTES

1. ORIGEN DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES E INTERVENCIÓN PÚBLICA DEL AGUA

Las Comunidades de Regantes son consideradas una "importantísima y secular institución"[389] en la práctica totalidad de los estudios históricos de aguas en España, resultando capital su misión en la administración del riego.

La Comisión redactora del proyecto de la que luego sería Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 afirmó que "*la mancomunidad de intereses a que dan lugar los aprovechamientos colectivos de aguas públicas exige una administración común*." Ésta ha sido encomendada desde la más remota antigüedad a Juntas elegidas por los mismos interesados, que con la denominación de Sindicatos u otra equivalente, han cuidado de la administración de los fondos comunes y de la buena distribución de las aguas con arreglo a ordenanzas especiales". Fue esta una ley de corta vida, derogada en un importante número de sus preceptos mediante un decreto de 14 de noviembre de 1868.

Siguiendo los cauces de la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, se promulgó la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879. Obsérvese cómo la época y el momento son exactamente anteriores al Código Civil de 24 de julio de 1889, que completaría pero no alteraría, defiriendo a su referida legislación especial (artículo 425), la regulación de administración de las aguas públicas. Como dijera RUBIO GONZÁLEZ[390] "*La Ley de Aguas, anterior al Código Civil, es más moderna que éste en su concepción y previsiones. El Código es esencialmente romanista; la legislación de aguas lo es mucho menos, y, con previsión de gran obra jurídico-política, ha señalado la acción del Estado en la utilización del elemento natural agua*".

No resulta irrelevante lo indicado a los efectos que aquí nos guían, puesto que la auténtica base jurídica de los modos y maneras de administrar las aguas en España es mucho más árabe que romana, constituyendo su más antigua y conocida manifestación el Tribunal de las Aguas de Valencia, cuyo origen se remonta al año 960 d.C.:

"Anterior sin duda a la conquista de Valencia por D. Jaime I el Tribunal de las Aguas, del que no hay referencia ni en la legislación de los godos ni en el Derecho romano, hemos de aceptarlo como herencia valiosa de la civilización árabe"[391].

En la regulación de 1879, cuya vigencia sería superior a un siglo hasta la nueva regulación general de 2 de agosto de 1985, la legislación de aguas anudaba intensamente la acción pública -entonces exclusivamente estatal- a la regulación de las aguas, pero ya dotaba de una enorme preponderancia a los comuneros. Si bien la ley de 1866 hizo obligatoria la constitución de la Comunidad cuando el número de hectáreas regables llegase a 200 (artículo 279), la Ley de 1879 mantuvo este requisito pero exigió otro concurrente: que el número de regantes llegase a 20 (artículo 228). En todo caso, ambas leyes preveían, además, que la constitución obligatoria de estas comunidades cuando -a juicio del Gobernador Civil- así lo exigieran los intereses locales de la agricultura.

Y cada Comunidad se rige por sus Ordenanzas de riego, que son formadas por aquélla con arreglo a las bases establecidas en la Ley y sometidas a la aprobación del Gobierno, quién no podrá negarlo ni introducir

---

[389] GALLEGO ANABITARTE, A. y otros "*El Derecho de Aguas en España*". Madrid, 1986. Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Tomo I. Pp. 448.

[390] RUBIO CONZÁLEZ, J. "*Leyes Agrarias*". Tomo I. Editorial Giner, Madrid, 1961. Pp.455

[391] Discurso de D. Juan Vigón, Ministro de Obras Públicas, el 13 de noviembre de 1960 en Valencia, ante la reunión de las Comunidades de Regantes de toda España, en la conmemoración del milenario del Tribunal de las Aguas de Valencia.

variaciones sin oír sobre ello al Consejo de Estado (artículo 231). Resulta llamativo que tal intervención consultiva subsiste hoy en día en la actual Ley de Aguas, como elemento más que destaca la relevancia del fenómeno de los regantes en relación con la acción pública estatal.

El órgano ejecutivo de la Comunidad es el sindicato, elegido por los miembros de aquélla y cuyo funcionamiento se ajusta al reglamento aprobado por la propia Comunidad. Cuando en el curso de un río existan varias Comunidades y sindicatos, podrán formarse por convenio mutuo uno o más sindicatos centrales para la defensa de todos los derechos, conservación y fomento de los intereses de todos. También podrán formarse estos sindicatos centrales por disposición del Ministerio de Fomento, a propuesta del Gobernador de la provincia, nuevamente siempre que lo exijan los intereses de la agricultura (artículo 241).

Se contempla de este modo una intensa presencia de los intereses públicos en la ordenación de las aguas por las Comunidades, por supuesto en unión de las competencias generales que ya ostentaba en cuanto a la ejecución y aplicación de la ley, la facultad de dictar reglamentos e instrucciones, el otorgamiento de las concesiones de aprovechamientos, la práctica de los deslindes y la resolución de las demás cuestiones que se susciten.

Desde la perspectiva de la organización y competencias administrativas la novedad más importante en la materia se produjo de la mano de creación de las Confederaciones Hidrográficas, como principal intento de concentrar en un organismo especializado el ejercicio de las competencias administrativas distribuidas territorialmente partiendo de un criterio ajeno a la división político-administrativa o territorial.

El innovador y sensato criterio geográfico de la cuenca hidrográfica constituyó un hito organizativo y jurídico de singular relevancia. Mientras que hasta ese momento se centralizaban las atribuciones en la Dirección General de Obras Públicas, que actuaba provincialmente a través de la Jefatura de Obras Públicas correspondiente, la novedad se registró mediante la creación por Decreto de 5 de marzo de 1926 de las -inicialmente denominadas- "*Confederaciones Sindicales Hidrográficas*".

Y muy especial alusión hay en su creación a las Comunidades cuando se señala que "no deben ser funciones exclusivas del Estado la ejecución y desarrollo de las obras que afectan a la economía nacional" sino que es "preciso que su labor vaya acompañada de una cooperación ciudadana, en combinación con los organismos, entidades e individuos interesados".

Como señala SANZ JARQUE[392] será la Ley de Obras de puesta en riego de 13 de abril de 1932 la que impulse los regadíos, bien que con una interlocución Comunidades de Regantes-Administración Central sensiblemente marcada por el poder de control de esta última sobre las actuaciones a realizar. Con posterioridad a la Guerra Civil el Instituto Nacional de Colonización, a través de los planes de regadíos y colonización impulsados por el Ministerio de Agricultura, y posteriormente el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (apoyado éste en la Ley de 12 de enero de 1973) constituyen los hitos organizativos y competenciales más destacados de la última etapa, siempre anterior a la Constitución de 1978.

Hasta ese momento, como señala el indicado autor, las Comunidades de Regantes constituyen el elemento central de los aprovechamientos colectivos de aguas públicas destinadas a riegos. En efecto, aunque es posible la existencia de regantes individuales, lo normal es que desde una misma toma (más adelante se volverá sobre la importancia de que sea una única toma o existan varias) de un cauce público se aprovechen diversos usuarios.

Conocidas históricamente con varios nombres (Establecimientos de riego, Juntas de Hacendados, Sindicatos, Heredades, Heredamientos -especialmente en Canarias, siempre dotada de un régimen especial-, etc…) hasta ese momento seguía planteándose cual fuese su auténtica naturaleza jurídica. Todavía plantea SANZ JARQUE[393] en 1975 que, desde un punto de vista doctrinal, no está claro su perfil. Y se interroga al respecto, planteando cuestiones aún vivas mucho tiempo antes y después:

"a) ¿Son organismos públicos al servicio de la Administración Pública o del Ministerio de Obras Públicas?. Históricamente parece ser que no, aunque en la Ley de Aguas parezca que sí.

[392] SANZ JARQUE, J.J. "*Derecho Agrario*". Editorial Rioduero, Madrid, 1975. Pp. 526.
[393] SANZ JARQUE, Op. Cit. Pp. 538.

b) ¿Son asociaciones privadas susceptibles de constituir sus Federaciones al amparo de la Ley General de Asociaciones de 1964 y del Ministerio de la Gobernación?. Parece ser que no, en razón de los intereses económicos y empresariales que protegen.

c) ¿Serán entes sindicales agrarios y por ellos encuadrables en la organización sindical?....

d) ¿Tendrán carácter mixto, gubernativo, como organismos al servicio de Obras Públicas, y sindical, por los intereses económicos y empresariales que protegen?. Tal vez sea este el criterio que debe prevalecer y, al menos, éste es el criterio legal que se desprende de la disposición adicional cuarta 1, de la vigente ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero."

No deja de resultar llamativo que, casi 100 años después de su regulación legal, no existiera aún una claridad meridiana sobre la exacta naturaleza jurídica de una figura secular.

Menos aún cuando, con fundamento en la Ley de 1879 (artículo 188), las concesiones de aguas hechas a los propietarios de tierras para el riego -y sus Comunidades de Regantes- lo fueron a perpetuidad, aunque este principio (la perpetuidad de las concesiones de agua) comenzó a entrar en revisión con la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, extremo sobre el que MARTIN RETORTILLO[394] alertó oportunamente al Congreso Nacional de Comunidades de Regantes.

2. PERFILES DE LAS COMUNIDADES EN LA ACTUAL LEY DE AGUAS

El problema de las competencias administrativas sobre aguas y, por lo que a nosotros respecta, en relación a las Comunidades de Regantes ha sido calificado por algunos como GALLEGO ANABITARTE[395] como "*uno de los problemas más difíciles con que ha tenido que enfrentarse el legislador de 1985*". Y la cuestión, como también señala, era prioritaria porque en ella estaba en juego la propia facultad para establecer el régimen jurídico de las aguas. ¿Quién tiene competencia para regular esta materia, pues?. Una nueva pregunta, nunca antes planteada, se introducía en el Derecho hidráulico español (a salvo el breve período de la II República). Porque la nueva configuración autonómica del Estado introduce condicionantes básicos en la regulación general y en la de las Comunidades de Regantes, en particular.

La Ley de 1985 lo señala desde su artículo 1, como no podía ser de otro modo:

"*Es objeto de esta Ley la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución*."

Recordemos que las competencias referidas en el artículo 149.1 son (22ª):

"*La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma*."

Pero queda a favor de las Comunidades Autónomas (148.1) que podrán asumir competencias en las siguientes materias (10ª):

"*Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales*."

Como señala DEL SAZ[396], aunque las funciones de las Comunidades no cambiaron prácticamente, "*el carácter público de las aguas superficiales que aprovechaban justificó su transformación en entidades al menos*

[394] MARTIN RETORTILLO, S. "*Las Comunidades de Regantes y la perpetuidad de sus concesiones de aguas*". Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Nº 60. Julio-septiembre 1967.

[395] GALLEGO ANABITARTE, Op. Cit., Pp. 543.

[396] DEL SAZ, S. "*Las comunidades de usuarios de aguas subterráneas y en especial las comunidades de usuarios de aguas subterráneas en la Ley 9/2010, de 9 de agosto, de Andalucía*" en "*Agua y Agricultura*" dirigido por EMBID IRUJO, A. Editorial Civitas, Madrid, 2011. Pp. 79 ss.

semipúblicas, pues no perdieron su base asociativa, como demuestra la intensa regulación a que fueron sometidas en cuanto a sus estatutos, forma de constitución, órganos necesarios, etc…".

De otro lado, como señalara el Consejo de Estado[397] con ocasión de alguna reclamación de responsabilidad patrimonial al Estado por daños a regantes, la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 produjo un gran cambio en el régimen legal que estaba en vigor en el momento de su promulgación. En particular y en lo que respecta a nuestra exposición, estableció de forma expresa los principios de unidad del ciclo hidrológico y de publificación de las aguas continentales. En este sentido, su artículo 1.2 dispuso, de un modo genérico, que sería concretado en el resto de la norma legal, que "*las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico*".

No obstante, como ha puesto de manifiesto la doctrina científica y revela un examen cuidadoso de la Ley, los derechos de propiedad privada sobre aprovechamientos de aguas subterráneas y sobre las aguas por ellos alumbradas adquiridos de acuerdo con la legislación anterior no se extinguieron sin más a la entrada en vigor de la Ley 29/1985. En palabras del preámbulo de esta disposición, "*todas estas peculiaridades [del agua] (...) implican la necesidad de que los instrumentos jurídicos regulen, actualizadas, las instituciones necesarias, sobre la base de la imprescindible planificación hidrológica y el reconocimiento, para el recurso, de una sola calificación jurídica, como bien de dominio público estatal, a fin de garantizar en todo caso su tratamiento unitario, cualquiera que sea su origen inmediato, superficial o subterráneo. Este planteamiento impone, por tanto, como novedad la inclusión en el dominio público de las aguas subterráneas, desapareciendo el derecho a apropiárselas que concedía la Ley de 1879, a quien las alumbrase. Esta declaración no afecta necesariamente a los derechos adquiridos sobre las aguas subterráneas, alumbradas al amparo de la legislación que se deroga, dado el planteamiento opcional de integración en el nuevo sistema que la Ley establece*".

En definitiva, si las Comunidades de Regantes de las leyes de 1866 y 1879 ya mostraban relevantes caracteres de intervención pública en cuanto a su origen, desarrollo y funciones, se acentúan estos con la expansiva regulación de 1985, redefiniéndose adicionalmente el género (ahora Comunidades de Usuarios) al que pertenece la especie Comunidades de Regantes (artículo 73 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto). Y no se olvide que además tales Comunidades pasan a considerarse -y aquí se resuelve el dilema planteado años atrás por algunos tratadistas en cuanto al problema de su naturaleza, del que nos hemos hecho eco más arriba- como Corporaciones de Derecho Público adscritas a los Organismos de cuenca. Y así lo sanciona sin duda alguna el propio Tribunal Constitucional (STC 161/1996, de 17 de octubre de 1996. cuando señala:

"*Las comunidades de usuarios, ya adopten la denominación de comunidades de regantes u otra distinta, en función del destino principal dado a las aguas por los usuarios que las forman, son corporaciones de Derecho público cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los usuarios de aguas públicas*".

En todo caso ninguna duda ofrece considerar que las Comunidades de Regantes han sido el referente de las de usuarios, auténtico modelo para la generalización de la técnica de la autoadministración de los aprovechamientos colectivos. Con tal carácter se contiene su regulación reglamentaria en el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Sus artículos 198 y siguientes contienen la ordenación detallada de las Comunidades de Usuarios.

3. COMUNIDADES DE REGANTES Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: FUNDAMENTOS COMPETENCIALES DESDE LA ÓPTICA CONSTITUCIONAL

Las previsiones de la Ley de Aguas en su redacción de 1985 fueron tempranamente pasadas por el tamiz constitucional mediante la STC 227/1988, de 29 de noviembre de 1988. Se declaró allí la constitucionalidad

[397] Dictamen 411/1992, de 23 de julio de 1992 en expediente de reclamación de daños y perjuicios sufridos en cultivos de fincas agrícolas a causa de la supresión de riegos acordada por el Real Decreto 393/1988, de 22 de abril y resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

de la opción seguida por la Ley de Aguas de 1985 de ordenar todo su sistema normativo y administrativo partiendo del principio de unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica, entendida como "*territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único*" (arts. 13.2 y 14 de la Ley de Aguas).

Conviene recordar cuales fueron los fundamentos constitucionales del examen de la Ley de Aguas, los cuales deben guiar lógicamente toda la consideración jurídica posterior de las Comunidades de Regantes:

A) El criterio de delimitación territorial

Según lo indicado, el criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador estatal no es contrario a lo dispuesto en el antes citado art. 149.1.22 de la Constitución y preceptos concordantes de los correspondientes Estatutos de Autonomía, pues se acomoda a la expresión "*aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma*" atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia (STC 227/1988, fundamento jurídico 15) llegando a la conclusión de que "*el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios*".

Ninguna duda cabe al intérprete constitucional de que es indudable que al Estado corresponde la legislación, la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que superan el territorio de una Comunidad. Por lo que la ley autonómica que regule su Administración hidráulica no puede contradecir lo dispuesto por la Ley de Aguas sobre los organismos encargados de gestionar las cuencas de competencia estatal, so pena de vulnerar el orden constitucional de competencias y, por ende, incurrir en invalidez.

Esto no supone que la Ley estatal defina o delimite las competencias asumidas por la correspondiente Comunidad Autónoma mediante su Estatuto. Significa, dice el Tribunal Constitucional, que el ejercicio de sus competencias por parte de las instituciones centrales del Estado sobre las cuencas hidrográficas de su competencia condiciona la actuación que puede llevar a cabo la Comunidad Autónoma en dichas cuencas. El modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal, respetando siempre el marco constitucional, que incluye como principio esencial el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, subrayado en la Sentencia sobre la legislación estatal de aguas (STC 227/1988, fundamento jurídico 20, letras b) y e)) como eco de otros muchos pronunciamientos en ese sentido (SSTC 64/1982, fundamento jurídico 8º,76/1983, fundamento jurídico 11,104/1988, fundamento jurídico 5º, y 13/1992, fundamento jurídico 7º in fine).

Y añade el Tribunal Constitucional en STC 161/1996: las actuaciones que pueda llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que complemento de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica, y sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe (lo que ya se señaló mediante STC 77/1984, fundamento jurídico 2º).

B) Autoorganización autonómica y Comunidades de Regantes

Habiéndose cuestionado en la STC 227/1988 (la auténtica sentencia clave de todo el edificio público competencial del agua en España) la totalidad de los preceptos del Capítulo Cuarto del Título IV de la Ley (arts. 73 a 83. que regula las Comunidades de Usuarios, alegándose por el órgano recurrente, de un lado, que esas normas no son aplicables a la utilización de las aguas que discurran íntegramente dentro del País Vasco (Comunidad recurrente en este inciso), y, de otro, que desconocen las potestades exclusivas de autoorganización que corresponden a la Comunidad Autónoma según su Estatuto, declara el Tribunal Constitucional que:

"*El alegato no es convincente, porque no cabe identificar la determinación del régimen de utilización del dominio público hidráulico, que corresponde al Estado o a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los tér-*

minos señalados en el fundamento jurídico anterior, con la regulación de la organización administrativa que sea necesaria para la gestión de los recursos hidráulicos."

Se declara que no es dudoso que la Comunidad Autónoma del País Vasco tenga una potestad de autoorganización que se manifiesta, por lo que ahora interesa, en la configuración de su propia Administración hidráulica y en la de los organismos, corporaciones o entidades administrativas de ella dependientes y en la determinación de su régimen jurídico de organización y funcionamiento. Pero esta potestad organizatoria se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1 18.ª de la Constitución), que alcanza también a las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos o profesionales (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, y 20/1988, de 18 de febrero). Como son las Comunidades de Regantes.

Y añade el Tribunal Constitucional que las Comunidades de Usuarios que regula la Ley son, como se indica expresamente en el art. 74.1 de la misma, Corporaciones de Derecho público, adscritas al Organismo de cuenca (o a la Administración hidráulica autonómica correspondiente, de acuerdo con la disposición adicional cuarta), por lo que el Estado es competente para regular las bases de su régimen jurídico, pudiendo corresponder a las Comunidades Autónomas, según sus Estatutos y en el ámbito de su competencia organizativa en materia de Administración hidráulica, las demás funciones normativas o ejecutivas sobre tales Corporaciones. Se añade que nada alegó el Gobierno Vasco sobre el eventual carácter no básico de las prescripciones contenidas en los arts. 73 a 83 de la Ley de Aguas, o de algunas de ellas. Pero en todo caso ello no exime al TC de analizar si las mismas se hallan amparadas por lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª de la Constitución.

A este respecto debe tenerse en cuenta que, como se declarara en las SSTC 48 y 49/1988, de 22 de marzo, reiterando una doctrina constante del Tribunal Constitucional:

"*La finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto*".

Por tanto, tratándose de Corporaciones de Derecho público, como es el caso de las Comunidades de Usuarios de aguas públicas, cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos, en régimen de participación por los interesados, las bases del régimen jurídico de este específico sistema de administración pueden contemplar los siguientes aspectos esenciales o de común aplicación: a) constitución y modalidades de las Comunidades de Usuarios; b) régimen general de potestades administrativas que se les atribuyen; c) relaciones básicas con la Administración Pública de que dependan, y d) configuración de sus órganos de administración, entendiendo por básica en este punto, según el criterio sostenido en las SSTC 48 y 49/1988 citadas con relación a un supuesto análogo, "*la normación que prevea, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes de la comunidad) y sus atribuciones esenciales*".

Esta regulación básica debe respetar un margen de desarrollo normativo lo suficientemente amplio como para permitir a las Comunidades Autónomas competentes en la materia adoptar las opciones organizativas que mejor se acomodan a sus necesidades e intereses, sin olvidar tampoco en este punto, conforme a la doctrina sentada en las citadas sentencias constitucionales, que "*no pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resultan justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal*".

C) Régimen de legislación básica de las Comunidades de Regantes

A la luz de las observaciones generales que preceden, el examen de los preceptos impugnados conduce al Tribunal Constitucional a las siguientes conclusiones.

En primer lugar, deben considerarse básicos aquellos preceptos que se refieren a la constitución de las Comunidades de Usuarios, en su modalidad general o en las variantes de Comunidad General y Junta Central de Usuarios, ya sea obligatoria por disposición legal (art. 73.1, inciso inicial) o por decisión del Organismo de cuenca, lo que equivale a decir de la administración hidráulica (no se olvide que se refiere a la del País Vasco, recurrente en este punto) en lo que concierne a las aguas a que se extiende su competencia (arts. 73, 79, 80, 82 y 83), ya sea facultativa para los usuarios (arts. 73.2 y 3, 82 y 83). También es básica por la misma razón la excepción contemplada en el art. 73.5 a la constitución de las Corporaciones de Derecho Público que en los apartados anteriores se regulan. Ninguna de estas normas sobrepasa los límites materiales de la normación básica, pues se ciñen a establecer los supuestos de constitución de las entidades corporativas en cuestión.

En segundo lugar son básicos aquellos preceptos que enuncian, en términos generales, las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines, tales como la ejecutividad de sus acuerdos en el ámbito corporativo y su ejecución forzosa por la vía de apremio (arts. 75.1 y 4 y 76.5 y 6, último párrafo), el carácter de beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de servidumbres (art. 75.2) y la potestad sancionadora (art. 76.6, primer párrafo), puesto que todos ellos establecen otros tantos elementos esenciales del régimen jurídico de estas Corporaciones públicas.

En tercer lugar, también deben considerarse básicos los preceptos que definen en sus líneas maestras las relaciones de estas Corporaciones con la Administración de que dependen o que ostenta la potestad de tutela sobre las mismas. Así, tienen tal carácter los párrafos segundo, in fine, y cuarto del art. 73.1 (no se olvide que se trata del texto de 1985, previo al refundido de 2001), que prescriben la aprobación de los Estatutos u Ordenanzas de las Comunidades de Usuarios por el Organismo de cuenca (o la Administración hidráulica autonómica, en su caso) y la naturaleza y alcance de dicha potestad de aprobación.

Lo mismo puede decirse del art. 73.5, referido a la aprobación por el Organismo de cuenca de los convenios específicos que sustituyan el régimen de comunidad; del art. 74.1, que establece el principio general de la tutela de las Comunidades de Usuarios por el Organismo de cuenca; del art. 74.3, en cuanto prescribe la aprobación por el Organismo de cuenca de las Ordenanzas y Reglamentos de las Comunidades Generales y de las Juntas Centrales de Usuarios; del art. 74.4, que prevé un control sustitutivo de la Administración hidráulica para el caso de que las Comunidades de Usuarios no aprueben sus Ordenanzas; del art. 75.3, que establece la obligación de las comunidades de realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del demanio hidráulico, así como la sanción administrativa del incumplimiento de dicha obligación, y, por último, del art. 76.5, que permite recurrir en alzada ante el Organismo de cuenca contra los Acuerdos de la Junta General y de la Junta de Gobierno de las Comunidades de usuarios.

Finalmente, en cuanto a los preceptos que regulan la organización interna de las Comunidades de usuarios, el Tribunal Constitucional sólo puede considerar básicos, según el criterio expuesto con anterioridad, aquellos que prevén la creación de los órganos fundamentales y sus atribuciones esenciales, así como los que fijan las reglas generales de articulación de la participación de los usuarios en tales órganos.

De acuerdo con ello, son básicos el art. 73.1, párrafo segundo, que prescribe la elaboración y aprobación de los Estatutos y Ordenanzas de la Comunidad por los propios usuarios, sin perjuicio de la aprobación definitiva por la Administración de tutela; el art. 74.2, que establece el principio de participación y representación obligatoria de los titulares de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua, en relación a sus respectivos intereses; el art. 76.1, 2, 3, 4 y 6, que regula el esquema general de los órganos fundamentales de las Comunidades de Usuarios, los principios de su integración o composición, en atención al principio de participación, y sus atribuciones esenciales; y, por conexión, es también básico el art. 77, que respeta la organización tradicional de los aprovechamientos colectivos de las aguas y, en especial, de los Jurados o Tribunales de Riego.

Todos los preceptos de la Ley de Aguas mencionados constituyen el armazón legislativo básico de las Corporaciones de Usuarios, en cuyo desarrollo la Comunidad Autónoma del País Vasco (reiteramos: la recurrente en STC 227/1988 en este aspecto) dispone de un amplio margen de libertad de decisión para la configuración normativa de los Organismos correspondientes que dependan de su propia Administración hidráulica.

Por el contrario, no tienen carácter básico, porque establecen reglas de detalle ajenas a los aspectos fundamentales del régimen de las Comunidades de Usuarios, los siguientes preceptos: el inciso final del párrafo primero del art. 73.1, relativo a las denominaciones especificas de las comunidades; el art. 74.2, que prescribe el contenido de los Estatutos u Ordenanzas, excepción hecha del principio de participación y representación que

sanciona; el art. 78, que regula un aspecto concreto del modo de definición de la titularidad de las obras que integran los aprovechamientos colectivos. Tampoco es básico el art. 81, que no regula un nuevo tipo de Comunidad de Usuarios, sino que condiciona el otorgamiento de concesiones para abastecimiento de aguas a varias poblaciones a la constitución de mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes. El régimen jurídico básico de estas entidades se establece en la legislación de régimen local, que a la Comunidad Autónoma del País Vasco corresponde desarrollar y, en su caso, ejecutar, en el ámbito de sus competencias. Por otra parte, el condicionamiento de las concesiones que prevé el art. 81 de la Ley no puede considerarse como una norma básica sobre concesiones administrativas, habida cuenta de que regula un supuesto específico y no contiene una norma general del propio sistema concesional. En consecuencia, el citado precepto, al igual que los referidos arts. 73.1, párrafo primero, inciso final; 74.2, con excepción del principio de participación que establece, y 78 son de aplicación meramente supletoria en el País Vasco.

Tales son, en definitiva, los fundamentos constitucionales del régimen legal del agua en lo que se refiere a las Comunidades de Regantes a los que habrá que estar, siempre en función de la ordenación territorial de las competencias sobre el agua.

Y veremos cómo esta ordenación habría de registrar un sensible cambio, precisamente por obra del Derecho comunitario.

4. Modernización de regadíos y Comunidades de Regantes: los nuevos criterios europeos y su aplicación en España

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas supone y exige la incorporación al derecho de aguas español del nuevo concepto de demarcación hidrográfica.

El artículo 2.15 de dicha norma europea define tal novedad territorial de relevancia sobre las aguas como:

"*la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas*".

Manteniendo, pues, el concepto de cuenca hidrográfica, que según el 2.13 está constituida por :

"*la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta*"

Por su parte, la profunda relación entre regantes y Administración hidráulica había sido nuevamente puesta de manifiesto con ocasión del Libro Blanco sobre el Agua (1998):

"*La componente institucional es clave en el mundo del agua, y las estructuras administrativas que lo soportan son decisivas al respecto. De entre las distintas organizaciones involucradas, cabe citar dos fundamentales: las Confederaciones Hidrográficas, o Administraciones hidráulicas equivalentes en las cuencas intracomunitarias, y las Comunidades de regantes. Las primeras por ser el órgano administrativo básico competente en la materia, y las segundas por ser las depositarias de la mayor parte del uso consuntivo de agua en nuestro país*."

El citado texto añadía el recordatorio de la necesidad de perfeccionar la normativa sobre Comunidades de Regantes (para que pudieran cumplir mejor el nuevo papel asignado por la Ley de 1985 como Corporaciones de Derecho Público)

Apenas en un momento muy cercano en el tiempo a la Directiva Marco del Agua (bien que anterior) la disposición final segunda de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, en la redacción dada por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de Evaluación de Impacto Ambiental, había autorizado al Gobierno para que, en el plazo de 2 años a partir de su entrada en vigor, dictase un Real Decreto Legislativo para refundir y adaptar la normativa legal existente en materia de aguas.

Nace de tal habilitación el vigente Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

Las modificaciones -confiesa dicho texto en su motivación- que en el texto de la Ley de Aguas se introducen se deben a la propia Ley 46/1999, antes citada y a la también referida (y, repetimos que trascendental) sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, en la que se estiman parcialmente tanto los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Aguas, como el conflicto positivo de competencias planteado contra determinados preceptos del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Pero también se incorporan modificaciones debidas a la disposición adicional 9.2 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social que modifica los apartados 1, segundo párrafo y 2, del artículo 109 de la Ley de Aguas en materia de sanciones; a los artículos 2 y 3 de la Ley 9/1996, de 15 de enero, en la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía, modificando y ampliando respectivamente los artículos 63 y 109.2 de la Ley de Aguas; a los nuevos artículos 158, 173 y 174 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, relativos a la gestión directa de la construcción o explotación de determinadas obras públicas, al régimen jurídico del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, así como a la modificación del artículo 21 de la Ley de Aguas, al que añade un nuevo apartado y, finalmente, a la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor, seguridad vial y en materia de aguas, que modifica y amplía respectivamente, los artículos 17 y 25 de la Ley de Aguas, relativos al Consejo Nacional del Agua y a la composición de la Junta de Gobierno de los Organismos de cuenca.

Sobre dicha actuación modificadora tuvo ocasión de señalar el Consejo de Estado en su dictamen sobre el texto refundido de la Ley de Aguas:[398]

"*La vigente Ley de Aguas es de 2 de agosto de 1985 y vino a sustituir, después de más de un siglo de vigencia, a la de 13 de junio de 1879, considerada por muchos como uno de los textos modélicos del Derecho positivo español.*

La Ley de 1985 pretendió, por un lado, adaptarse a la nueva organización territorial del Estado surgida de la Constitución de 1978, con el consiguiente reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y, por otro, dar respuesta a los adelantos tecnológicos, la presión de la demanda y la creciente conciencia ecológica inspirada en el respeto a la naturaleza y en el afán de mejorar la calidad de vida."

Será, pues, sobre el texto de la nueva norma (que, en síntesis actualizadora, viene a ser el de la de 1985 actualizada y completada) sobre el que discurra la nueva regulación de las Comunidades de Regantes. Pero una vez completada con el nuevo texto resultado de las nuevas modificaciones derivadas del artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social.

Mediante dicha nueva norma legal se realizaron las modificaciones correspondientes en el título III del texto refundido de la Ley de Aguas correspondiente a la planificación hidrológica introduciéndose modificaciones que están en íntima relación con el proceso de planificación hidrológica y la consecución de sus fines (como la indicada nueva definición de cuenca hidrográfica y la introducción del concepto de demarcación hidrográfica, las modificaciones en la Administración Pública del Agua, con la creación del Consejo del Agua de la demarcación y el Comité de Autoridades Competentes, los nuevos objetivos medioambientales, el estado de las masas de agua y los programas de medidas para la consecución de tales objetivos, el registro de zonas protegidas, la introducción expresa del principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas o los plazos para la consecución de los objetivos ambientales y para la participación pública). Cuestiones todas vinculadas a las Comunidades de Regantes y que han producido nuevos frentes de relación -y fricción- con las Administraciones Públicas competentes.

Pero su ajuste a la norma constitucional ha sido expresamente respaldado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/2012, de 5 de julio de 2012. Tras una muy interesante indagación y recordatorio sobre su doctrina general sobre la constitucionalidad de la Ley de Aguas (siempre en derivación y fundamento de la tras-

[398] Dictamen 99/2001, de 31 de mayo de 2001.

cendental sentencia 227/1988 más arriba comentada) se valida la nueva ordenación mediante la siguiente argumentación:

"*Ciertamente la demarcación y la cuenca hidrográficas son instituciones diferentes que se extienden a ámbitos territoriales diversos. La cuenca comprende únicamente las aguas que discurren por el territorio, es decir, por la zona terrestre o continental, mientras que la demarcación incluye también las aguas de transición y las aguas costeras configurándose como el ámbito no sólo para la gestión de las cuencas sino también para la aplicación de las normas de protección ambiental de las aguas establecidas en el texto refundido de la Ley de aguas para las aguas continentales, las de transición y las costeras. Estas diferencias podrían haber llevado al Estado a considerar necesario un cambio en el criterio de delimitación competencial en materia de aguas. Sin embargo, ello no ha sido así. La organización de la Administración hidráulica sigue respondiendo a las mismas reglas que antes, pues el dato relevante, a esos efectos, sigue siendo el carácter intra o intercomunitario de las cuencas hidrográficas (art. 21 del texto refundido de la Ley de aguas). Por otra parte, aunque el ámbito de los planes hidrológicos de cuenca sea ahora la demarcación hidrográfica (art. 40.3), el legislador estatal sigue atribuyendo su elaboración y revisión a la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma correspondiente en aquellos casos en los que la demarcación es intracomunitaria (art. 41.1). En definitiva, el legislador estatal no ha considerado pertinente, al introducir la nueva unidad de la demarcación hidrográfica, alterar la distribución de las competencias en materia de planificación hidrológica que existía cuando la unidad de gestión hidrológica era la cuenca hidrográfica*."

Continuando con la evolución normativa más cercana, la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modificó la redacción del apartado 1.b.c') del artículo 42 del texto refundido de la Ley de Aguas, estableciendo una definición de caudales ecológicos y la figura de las reservas naturales fluviales, y añadió un nuevo apartado 5 al artículo 46, relativo a las obras hidráulicas de interés general.

Se completa lo anterior mediante los Reales Decretos 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, y 126/2007, de la misma fecha, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribución de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, los cuales completan marco normativo de la planificación estableciendo el ámbito territorial y creando el comité de autoridades competentes requeridos ambos en la Directiva Marco del Agua.

Finalmente cabe indicar que mediante el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente se refuerza la potestad sancionadora en materia de aguas, lo que se entiende imprescindible para garantizar la correcta aplicación de la legislación sustantiva.

Según indica su Preámbulo, tras la declaración de nulidad parcial de la Orden MAM/85/2008, de 16 de enero, por la que se establecen los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico y las normas sobre toma de muestras y análisis de vertidos de aguas residuales por la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 4 de noviembre de 2011, recaída en recurso de casación. De esta forma, se incorporan al texto refundido de la Ley de Aguas, sin perjuicio del ulterior desarrollo reglamentario, los criterios generales que se tomarán en cuenta en la valoración del daño causado en el dominio público hidráulico, determinantes para calificar la infracción. En definitiva, y así lo entiende la norma con rango de ley, se garantiza el ejercicio de la potestad sancionadora con pleno respeto al principio de legalidad (artículo 25 de la Constitución), en su doble vertiente de reserva legal y tipicidad.

Si bien el Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, añadió al texto refundido de la Ley de Aguas una disposición adicional decimocuarta que habilitaba a determinadas Comunidades Autónomas para el ejercicio de facultades de policía de dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias, así como para la tramitación de los procedimientos a que dieran lugar sus actuaciones hasta la propuesta de resolución, resulta ahora necesario evitar que con esta reforma legal pueda verse afectado el principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, elevado a principio constitucional por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 227/1988 y 161/1996

Y -en lo que afecta directamente a nuestras Comunidades de Regantes– salir al paso de los desarrollos normativos que sobre esta materia hayan realizado o puedan realizar las Comunidades Autónomas habilitadas por esa disposición adicional.

5. Los conflictos administrativos surgidos

Sin tratar de ser exhaustivos en la descripción de los posibles frentes -cada vez más amplios como puede verse, sustancial y formalmente hablando- trataremos de reflejar algunas de las más destacadas polémicas surgidas en la aplicación del complejo marco normativo anterior. Especial relevancia tiene lo anterior a la luz de las nuevas funciones asumidas por las Comunidades de Regantes en relación con la modernización de regadíos, sobre las que BALLARIN MARCIAL ha ilustrado exhaustivamente[399].

No puede, por todo lo anterior, dejar de indicarse como auténtico referente definitivo sobre la necesidad de territorializar homogéneamente las competencias hidráulicas (y con ellas, las relativas a las Comunidades de Regantes) la definitiva Sentencia 30/2011, de 16 de marzo de 2011 que viene a declarar nada menos que la contrariedad a la Constitución de 1978 del artículo 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en cuanto que venía a extralimitar territorialmente sus competencias sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir. No resulta ocioso recordar que las Comunidades Autónomas concernidas tienen gran trascendencia y trayectoria social y económica en cuanto a número e importancia de Comunidades de Regantes[400].

El punto de partida viene a ser -necesariamente- el constituido por las consideraciones fundamentales de la STC 227/1988 (ratificada por las SSTC 161/1996, de 17 de octubre, y 11/1998, de 13 de enero) que ahora lleva al Tribunal Constitucional a concluir que aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del art. 149.1.22 CE, sí ha de declararse que no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial y sus afluentes.

En efecto, como ya se señalara en la citada STC 227/1988, una interpretación sistemática del art. 149.1.22 CE, en su relación con el art. 45.2 CE que reclama una "*utilización racional de los recursos naturales"*, llevó al Tribunal a sostener que entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias este Tribunal sólo podría respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato, añadiendo que "*no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios"*, en tanto que "*por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios"*, de modo que es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea.

Concluye, pues, que el conjunto de esos intereses "*manifiestamente supracomunitarios*", "*debe ser gestionado de forma homogénea"*, lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del "*régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma*" (STC 227/1988, de 29 de noviembre FJ 15). No se olvide este extremo en cuanto a la determinación de las competencias sobre las correspondientes Comunidades de Regantes afectadas, quienes han visto con mejores ojos -mayoritariamente y especialmente a través de sus grandes órganos de representación estatal- la superior tutela de la Administración General del Estado. Y concluye de este modo el Tribunal Constitucional:

"*De conformidad con todo ello, el art. 51 EAAnd debe reputarse inconstitucional y nulo porque, al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Guadalquivir, el citado precepto vulnera el art. 149.1.22 CE*."

[399] BALLARÍN MARCIAL, A. "*El papel del derecho agrario. La modernización de la agricultura*". Ed. Ministerio de Medio Ambiente y de Medo Rural y Marino. Madrid, 2008. Pp. 425 ss.

[400] Puede verse al respecto el ilustrativo estudio de ARNALTE, E.; CAMARERO RIOJA, L. y SANCHO HAZAK, R. "*Los regantes: perfiles productivos y socioprofesionales*". Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 2006. Pp. 55 ss.

Similar criterio guió la posterior Sentencia 32/2011, de 17 de marzo, bien que aquí (siendo el mismo y exitoso impugnante la Junta de Extremadura) se produjo frente a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y el artículo 75.1 de su también nuevo Estatuto de Autonomía. Dijo así el Tribunal Constitucional:

"En realidad lo que sucede es que el art. 75.1 EACL acepta el concepto de "cuenca hidrográfica" y al mismo tiempo lo contradice, ya que, mediante el empleo de la cláusula "aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma", introduce un criterio que pretende fragmentar la unidad de gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria, como es la del Duero, para asumir competencias sobre la misma que corresponden al Estado ex art. 149.1.22 CE. No se trata, pues, al igual que dijimos en nuestra Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 11, de los supuestos que abordamos en nuestra STC 31/2010 en relación con el art. 117.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva "en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias", o con el art. 117.3 EAC, en la medida en que este precepto contempla únicamente la participación de la Generalitat en el ejercicio de competencias de "planificación" y "gestión estatales de los recursos hídricos y los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas intercomunitarias", cuya titularidad estatal, sin embargo, en modo alguno resultaba alterada por el precepto estatutario, ni era objeto de debate".

Como hemos señalado, el Estado a través de la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos ejerce la competencia que el art. 149.1.22 CE le atribuye respecto de las "*aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma*", lo que supone que, a través de las potestades normativas y ejecutivas que tal competencia puede contener, quede asegurada una administración unitaria de un recurso natural de tanta trascendencia para diversos sectores y subsectores materiales como es el agua. De aquí que dicha administración unitaria, que corresponde concretar al Estado según diversas modalidades técnicas, de acuerdo con la concurrencia de competencias distintas de las diferentes Administraciones implicadas, no pueda resultar enervada por un precepto como el art. 75.1 EACL, que determina que la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda configurarse, como consecuencia del tipo de competencias asumidas, como la Administración ordinaria en régimen de exclusividad de las aguas del curso principal del río Duero y de los afluentes -o tramos de los mismos- que transcurran por el territorio de Castilla y León, separando dicha administración de la correspondiente a los restantes tramos fluviales que afluyen a dicho río desde el territorio de otra Comunidad Autónoma.

Ninguna duda, cabe, pues, respecto a la territorialidad competencial de Comunidades Autónoma sobre los usuarios, siempre que se respeten las reglas anteriores.

Cabe, por fin, destacar lo anterior a la vista de que la Comunidades de Regantes tienen asignado un objetivo común de modernización de las estructuras básicas del regadío, prosiguiendo el camino iniciado con el Plan Nacional de Regadíos y los Planes Hidrológicos, siempre -como acertadamente señalara ABAD PIRACÉS[401]- desde planteamientos de corresponsabilidad y compromiso de una mayor eficiencia en la gestión de los recursos naturales disponibles.

[401] ABAD PIRACÉS, J. "*Problemática de la modernización de regadíos en las Comunidades de Regantes*". XII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes de España.

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE

CENTRO DE PUBLICACIONES
Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28014 Madrid