

## ADMINISTRACION DE LA AGRICULTURA: SU ORGANIZACION (\*)

Resulta realmente difícil sintetizar dentro de los límites de una lección un tema tan complejo como es el de la Administración de la Agricultura. Esta dificultad es para mí todavía mayor, al tener en cuenta que muchos de ustedes son funcionarios de ese Ministerio y, consecuentemente, tienen de sus estructuras orgánicas y de su funcionamiento un conocimiento muy superior al que pueda ofrecerles como resultado del estudio de unos determinados textos positivos. Por otra parte, la extraordinaria complejidad que presenta este sector de nuestra organización administrativa, dificulta esta tarea, que pretendo llevar a cabo, no desde una perspectiva sistemática y expositiva —el simple análisis del vigente Reglamento Orgánico del Ministerio puede darles, a este respecto, una visión mucho más completa de lo que yo pueda decir aquí—, sino analizando principalmente aquellos puntos más polémicos, y tratando de ver, sobre la base concreta de la organización de uno de nuestros Departamentos ministeriales, que tomo, en cierto modo, como auténtico tema testigo, algunas de las características generales de nuestra organización administrativa; valoración general que de esta forma queda, en cierto modo, avalada con el análisis que se deduce de las características orgánicas de uno de sus Ministerios. Es, pues, desde esta perspectiva, desde la que pretendo llevar a cabo la exposición que me corresponde hacer.

---

(\*) Este trabajo constituye el texto de la lección pronunciada el día 3 de abril de 1970 en el Curso de Derecho Agrario, manteniéndose, salvo pequeñas modificaciones, la misma versión que fue expuesta oralmente. Aparte de la bibliografía que se recoge a lo largo del texto, quiero señalar que la edición del vigente Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura, llevada a cabo por la Secretaría General Técnica del Departamento, contiene un minucioso Apéndice en el que se recoge todo el desarrollo de las normas que sucesivamente han regulado los diferentes órganos del Ministerio de Agricultura y que, obvio es decirlo, nos ha sido de extraordinaria utilidad. La necesaria concreción impuesta por el Programa del Curso, nos ha obligado a dejar al margen de esta lección algunos aspectos de indiscutible importancia orgánica —INC, FORPPA—, que son objeto de expreso tratamiento en otras lecciones del Programa del citado Curso.

1. Como punto de arranque de esta exposición, podemos constatar cómo históricamente —y el fenómeno constituye, en cierto modo, una auténtica constante— la promoción de la agricultura por parte del Poder público ha encontrado siempre las mejores *palabras*, tanto en las diferentes manifestaciones programáticas como en la mayor parte de nuestros textos legales. La realización efectiva de tales deseos, así como la precisión concreta de la organización que para su cumplimiento es preciso establecer, es ya una cuestión del todo distinta. Bien entendido, además, que enfrentándonos con un sector como es el sector agrario, profundamente dinámico —al menos en hipótesis— para solventar, o aliviar al menos, la constante y mantenida situación de *crisis* en que se encuentra, parece que el problema de plantear la acción del Estado en relación con él, no puede quedar reducido a esas declaraciones de principios, sino que es preciso establecer con extraordinario cuidado y detalle las estructuras orgánicas adecuadas para llevar a cabo tales cometidos, tarea que no es fácil, ni, menos aún, puede decirse que en relación con ella se hayan encontrado soluciones de mediana validez.

En este orden de consideraciones, es fácil notar la constante preocupación que siempre ha existido en relación con el fenómeno agrario para establecer las estructuras administrativas adecuadas, que permitan la realización de esos cometidos que la Administración debe llevar a cabo en este sector. Los legisladores —se escribirá en la *Enciclopedia Española de Derecho y Legislación*, dirigida por ARRAZOLA (Madrid, 1848, v. Agricultura)— «han proclamado como un canon sagrado la protección a la agricultura; pero no siempre han acertado a procurarla». Promoción a la agricultura por parte del Poder público, enunciada permanentemente como auténtica constante a lo largo del siglo XIX, cuya realidad, por otra parte, debe dimensionarse exactamente en orden al significado que realmente ofreció en una sociedad fundamentalmente agraria, como fue la nuestra: «el espíritu de nuestra legislación debe ser siempre el de proteger eficazmente el progresivo y constante desarrollo de nuestra agricultura» (ARRAZOLA).

De ahí que no debe extrañar, por tanto, que cuando se establece el Ministerio de Fomento, como auténtico propulsor de la riqueza nacional, todos estos cometidos aparezcan explícitamente enunciados y recogidos: así, cuando en 1833 Javier DE BURGOS formula su famosa *Instrucción a los Subdelegados de Fomento*, nada menos que el capítulo I de la misma, viene dedicado precisamente a la Agricultura, fijando al respecto la pauta de las misiones que a los Subdelegados van a encomendárseles en relación con este sector. En tal sentido, Javier DE BURGOS parte de la «situación deplorable en que ésta se encuentra entre nosotros por efecto de la enorme y siempre creciente baratura de los productos del suelo», situación en la que, «además de las causas generales, influyen en cada provincia una o muchas causas locales». Todas estas anomalías que registra la agricultura, tanto de carácter general como local, «embarazan la marcha de la Administración... y dificultan la aplicación uniforme de los

principios administrativos a las necesidades de orden social». Defiende Javier DE BURGOS la libertad del comercio de granos y de la concurrencia de compradores como «el estímulo más eficaz que pueda darse a su cultivo», y pone en cuestión la utilidad de los pósitos o graneros de reserva. Por lo que hace a la ganadería, insta con urgencia la necesidad de modificar o variar sus métodos, así como la de asociarla con la labranza, poniendo de manifiesto la importancia que para el desarrollo conjunto de ambas tiene la creación y puesta en marcha de los necesarios canales de riego, «beneficio que debe proporcionarse —dice Javier DE BURGOS— a todos los territorios a que pueda extenderse». Insiste también en la atención que por los Subdelegados debe concederse a la cuestión del aprovechamiento de los terrenos incultos o baldíos, urgiendo a este respecto una acción decidida y enérgica por parte de la Administración y recomendando, por otra parte, la revisión y reforma de las disposiciones referentes a acotamientos y cerramientos de tierras y de comunidades de pastos. El problema forestal preocupa también a Javier DE BURGOS, con las obligadas consecuencias orgánicas que tal planteamiento supone: por ello, que encarezca a los Subdelegados de Fomento la formación de «estados de los montes de sus provincias respectivas, con expresión de sus dueños y de si éstos son particulares o Cuerpos». La última parte del capítulo I de la *Instrucción* se dedica a ciertas consideraciones en torno al cultivo de la seda y de los linos y cáñamos, recomendando el fomento del primero y la utilización fabril de los últimos, así como el cultivo de algunas plantas exóticas y la aclimatación de otras, «cuyos productos sean fuente de prosperidad».

En el plano estrictamente doctrinal existe análoga preocupación en relación con la ordenación del sector agrícola. Así, y tomando como ejemplo el testimonio de Alejandro OLIVÁN, que, en 1843, publica su conocida obra *De la Administración pública con relación a España* (ed. de GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, 1954, 92 y sigs), nos encontramos con que pone de manifiesto la necesidad y la importancia de la acción administrativa en materia agrícola, intervención administrativa, que recomienda sea siempre «generosa y atenta»; refiriéndose al problema forestal, dice OLIVÁN: «los bosques del Estado deben cuidarse y llevarse por un régimen especial, y aun en los montes y plantíos de propiedad particular, conviene cierta inspección administrativa que impida su destrucción imprudente»; indicando más adelante: «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». En definitiva, todo un auténtico y estimulante programa de política agraria.

Como puede verse, hay en todos estos textos un verdadero programa de acción administrativa, una auténtica habilitación de competencias a realizar en relación con el sector agrario: determinar la forma concreta en que se llevaron a cabo e, incluso, cuál fuera la operatividad efectiva de todos estos principios, es algo que escapa naturalmente de los términos de esta exposición. No parece sea aventurado afirmar, sin embargo, que también aquí nos encontramos con una evidente disociación entre tesis enunciadas y realidades alcanzadas; entre aspiraciones programáticas y realizaciones efectivas. No obstante, y al margen de este tema, de tan trascendental significado en orden a la valoración exacta de todos estos enunciados, lo que sí conviene subrayar es que tales propósitos van a conducir al establecimiento de la correspondiente estructura orgánica en el seno de nuestra Administración, precisamente para el cumplimiento de los fines señalados. Formulación orgánica que, por otra parte, resultará más que insuficiente; una vez más, la antítesis entre las buenas palabras del legislador y la operatividad de las estructuras que para su realización se establecen. Bien entendido, que, al reconocer las débiles estructuras organizativas que a tal fin se establecieron en el seno del Ministerio de Fomento, en modo alguno las enjuicamos desde nuestra perspectiva actual, sino dentro del contexto general que entonces ofreciera nuestra propia organización administrativa.

Las competencias señaladas, sin perjuicio de algunos precedentes, de significado más o menos esporádico (vid. A. GUAITA: *Derecho administrativo especial*, II, Zaragoza, 1965, 24, y III, Zaragoza, 1967, 174), van a quedar vinculadas en origen, al Ministerio de Fomento: configurado, tal y como hemos señalado, como «encargado especialmente de promover el fomento de la riqueza del reino» expresamente se le atribuyen, entre otros cometidos, «... el fomento de la agricultura y ganadería, plantío y conservación de montes, la caza y la pesca». Desde este planteamiento inicial, las grandes líneas del desarrollo de la organización administrativa en esta materia pueden quedar sintetizadas del modo siguiente: el Real Decreto de 18 de abril de 1900 suprime el Ministerio de Fomento, dando origen a dos nuevos Departamentos ministeriales, uno de los cuales es, precisamente, el denominado de *Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas*; el otro es el de Instrucción Pública y Bellas Artes; como se dice en el Preámbulo del citado Real Decreto se trata de dividir dos órdenes de instituciones, las que atienden a la instrucción y las que atienden a los intereses materiales, con el fin de estimular una tarea promotora del país, de acuerdo con la conciencia que después del Desastre se desarrolla en tal sentido. Suscrito por SILVELA, el citado Real Decreto lleva a cabo la partición indicada al amparo del artículo 20 de la Ley de Presupuestos, siendo curioso destacar las amplias justificaciones que en este texto se recogen para la creación de un nuevo Departamento ministerial.

Poco después, sin embargo, volverá a reaparecer con su antiguo nombre de Ministerio de Fomento, al que volverá a adscribirse la competencia relacionada con el sector agrario. Así permanece también durante la

primera época del Directorio Militar de Primo de Rivera, en la que los asuntos de agricultura seguirán, en principio, vinculados al Ministerio de Fomento. El Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928, organizando los Departamentos ministeriales, crea, por su parte, el llamado Ministerio de Economía Nacional, que «asumirá la regulación y estímulo de los intereses económicos generales del país»; dentro de este Departamento se incluye la Dirección General de Agricultura, junto a las de Comercio y Abastos e Industria. El Ministerio de Fomento, por su parte, conserva competencias en materia de Montes, Pesca y Caza, asuntos que se vinculan a la Dirección General de este nombre, creada dentro de dicho Ministerio por el citado Real Decreto-Ley y cuyas competencias determina en concreto el Real Decreto de 29 de diciembre de ese año por las constituidas, «con todos los servicios que están encomendados al Cuerpo de Ingenieros de Montes de este Ministerio y con las que realiza la Dirección General de Pesca». En este punto, debe notarse, por tanto, que nos encontramos en una fase en la que la agricultura —entendida en un sentido amplio, tal y como, por otra parte, es común y lógica su aceptación— no depende de un solo Ministerio, sino de dos: el antiguo de Fomento y el denominado de Economía Nacional.

La II República creará en 1931 (Decreto-Ley de 16 de diciembre), el Ministerio de *Agricultura, Industria y Comercio*, que, a su vez, en 1933, se dividirá en dos: el de Industria y Comercio y el de *Agricultura*. Es a partir de este momento, del Decreto de 12 de junio de 1933, que encontramos ya en la Administración española, con la denominación de Ministerio de Agricultura, un Departamento ministerial *específica y exclusivamente* dedicado a los asuntos de agricultura, montes y ganadería, excepción hecha del breve periodo de tiempo 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.

2. Los precedentes inmediatos de la vigente organización del Ministerio de Agricultura parten de la Orden de 4 de noviembre de 1939, que lleva a cabo su reorganización, sobre la base de tres Direcciones Generales —Agricultura, Montes y Ganadería— y de una serie de servicios que, con mayor o menor grado de autonomía, dependen, en principio, de la Subsecretaría del Departamento —Servicio Nacional del Trigo, Servicios de Capacitación y Propaganda, de Estadística, de Política Comercial, etc., etc—.

Debe notarse, también, cómo ya desde entonces, y siguiendo, por otra parte, una tradición bastante característica en este sector de nuestra organización administrativa, se encuadrarán igualmente en este Departamento una serie de Comisiones, Juntas y Jurados, de integración no estrictamente funcional —la técnica schmittiana de la llamada «ad-junción de profanos» en el seno de la organización administrativa, la vemos aquí perfectamente aplicada— que van a continuar, en cierto modo, las funciones de la antigua Comisión Mixta Arbitral Agrícola: me refiero,

por ejemplo, a los Jurados Mixtos Vitivinícolas, los de producciones lácteas, la Comisión Mixta Agro-fabril, etc. etc. Un extremo que, a todas luces, me parece necesario destacar, no sólo por el significado que estas fórmulas tienen en todo el sector del Derecho administrativo económico, sino también por el amplio desarrollo que estas técnicas, de significado no estrictamente burocrático, ofrecerán posteriormente en nuestra propia organización administrativa y que, en todo caso, es necesario relacionar en este punto con las fórmulas de carácter corporativo y sindical que se desarrollan en el propio sector agrario.

No podemos entrar aquí, naturalmente, en el estudio detallado de todo el proceso que sufre la organización del Ministerio de Agricultura en los últimos años, hasta cristalizar en la que actualmente presenta. Expondré tan sólo los rasgos generales de esta evolución, viendo de este modo aplicadas a un caso concreto las notas que, en cierto sentido, han venido caracterizando, de forma constante, todo el sistema reciente de nuestra organización administrativa. En tal sentido, el proceso orgánico sufrido por el Ministerio de Agricultura es, sin duda alguna, testimonio muy expresivo, por ejemplo, del desorbitamiento con que hasta fecha muy reciente se ha utilizado en nuestra organización la fórmula de los organismos autónomos, o de esa indiscriminada tendencia inflacionista, que conduce a la constante creación de nuevas unidades orgánicas, que después será preciso reducir y rectificar; digamos lo mismo, por lo que se refiere a la ordenación que se establece de los órganos periféricos del Departamento.

A la configuración del Ministerio antes señalada, se añadirá en 1951 una cuarta Dirección General, la de Coordinación, Crédito y Capacitación agraria, sin contar, claro es, aquellos organismos autónomos que, en cierto modo, se les considera de análoga categoría y que, sucesivamente, irán creándose en el marco de la organización de este Departamento. Pues bien, el Decreto de 7 de diciembre de 1962 reorganiza el Ministerio de Agricultura y suprime, precisamente, la Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria —creada en 1951, como acabamos de ver—, creándose, por otra parte, tres nuevas Direcciones Generales: la de Economía de la Producción Agraria, la de Coordinación Agraria y la de Capacitación Agraria. A su vez, y dentro de los órganos centrales del Departamento, por lo que se refiere al sistema de la Administración *consultiva* de carácter colegiado, este texto de 1962, que en este punto consolida situaciones ya existentes, no lo establece —como parecería lógico, tal y como ocurre en otros Departamentos— a nivel de las competencias genéricas del Ministerio unitariamente consideradas, sino que aparece desglosado hasta extremos casi insospechados; prácticamente, a nivel de Dirección General. En tal sentido, piénsese, por ejemplo, que podemos citar la existencia del Consejo Superior Agronómico, Consejo Superior de Montes, Consejo Superior Veterinario, Consejo Nacional de Colonización y, en cierto modo también, al Consejo Nacional de Investigación y Extensión Agraria. Por

otra parte, lo mismo que acabamos de señalar en relación con los órganos centrales del Ministerio —tanto refiriéndonos a los de carácter ejecutivo como a aquellos otros de naturaleza consultiva—, podemos indicarlo igualmente de la ordenación que reciben los órganos periféricos del Departamento, en la que quedan multiplicados, casi hasta un grado inconcebible, los servicios, dependencias, delegaciones y jefaturas del Ministerio de Agricultura.

Ahora bien, como ocurre en todas estas situaciones, la reacción frente a estas tendencias expansivas, se exterioriza y se hace sentir cuando tal tendencia supera un determinado grado de desarrollo, manifestándose, de modo muy principal, como una auténtica necesidad de reordenación financiera de los distintos servicios. Es el tema de las reformas administrativas y de la contención del gasto público. La fuerza reductora que tales reformas puedan presentar, habrá de ser ciertamente horadada con el transcurso del tiempo... Quizá haya entonces que volver a empezar de nuevo... No entremos, sin embargo, en este tema. Notemos, por lo que aquí interesa, que el Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración civil del Estado para reducir el gasto público —cuyo Preámbulo es en tal sentido por demás expresivo—, recogiendo la línea marcada, con análoga finalidad, por el Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966, que había autorizado a la Presidencia del Gobierno para elevar al Consejo de Ministros los proyectos de disposiciones destinadas a llevar a cabo la posible *reestructuración de servicios y supresión o integración de organismos*, va a suprimir en el Ministerio de Agricultura dos Direcciones Generales: la de Coordinación Agraria y la de Economía de la Producción Agraria, al tiempo que establece la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural, en la que pasan a integrarse dos organismos autónomos de tanta importancia como el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural. Se crea también el Consejo Superior Agrario —tras suprimir el Consejo Nacional de Investigación y Extensión Agraria, el Consejo Superior Agronómico, el de Montes y el Veterinario—, «que se organizará, según se dice textualmente, teniendo en cuenta los criterios de *economía en el gasto público y la adecuada coordinación en el asesoramiento* al titular del Departamento»; Consejo Superior Agrario, que el actual Reglamento orgánico (art. 99) estructura como «el organismo asesor de mayor rango dentro del Ministerio de Agricultura en las materias de su competencia...», estando integrado por distintas Secciones —en cierto modo correspondiendo a los antiguos Consejos—, Secciones de «Asuntos Agronómicos», «Asuntos Forestales», «Asuntos Pecuarios».

De todos modos, para ver la proliferación *orgánica* que había alcanzado el Ministerio de Agricultura, nada mejor que señalar los organismos o servicios que, además de los citados, suprime o integra en otros ya existentes el artículo 10 del citado Decreto 2.764/67: Servicio de Registro Lanero, Servicio de Producción de Plantas Medicinales, Centros Regionales de Ascendencia Ganadera y Registros Genealógicos,

### Servicio para el Fomento del Lúpulo, Plan Agrícola de Galicia, Servicios de Vías Pecuarias.

A su vez, y en relación con lo señalado sobre el otro punto que anteriormente vimos, el artículo 10, 4, del citado Decreto de 1967 afronta también la reforma de la ordenación periférica de los servicios del Ministerio, disponiendo que «se integran en cada provincia en una sola Delegación todos los servicios dependientes del Departamento», precisando en el apartado siguiente que «el Delegado provincial, asistido del personal necesario, *asume y concentra las funciones actualmente dispersas en los diferentes servicios*», añadiendo, siempre en la línea indicada, que «las Delegaciones de *Organismos autónomos*, dependientes del Departamento, *se integran en la Delegación provincial que corresponda, sin perjuicio de su autonomía funcional*».

Se trata, como puede verse, de una innovación realmente destacada, que posteriormente refrendará la propia Ley de Ordenación rural (artículo 5,3) y que encontrará su ulterior ratificación en el título XI del vigente Reglamento Orgánico del Ministerio —al que seguidamente nos referiremos en detalle—, no sólo al prescribir en su artículo 113 la integración en las Delegaciones Provinciales del Ministerio de todos los servicios dependientes del mismo, sino al señalar también que a las citadas Delegaciones les «corresponde el ejercicio de las funciones y el desarrollo de la política del Ministerio de Agricultura en el ámbito de su competencia territorial». De todos modos, notemos cómo en orden a la incorporación de las Delegaciones de los organismos autónomos en la Delegación Provincial del Ministerio, en el lapso escasísimo que media entre el citado Decreto de 27 de noviembre de 1967, más concretamente, entre el Decreto de 1 de febrero de 1968, que reorganiza el Ministerio de Agricultura y en este punto reitera textualmente lo señalado en el Decreto anterior, y el actual Reglamento Orgánico de 28 de noviembre de ese año, va a distenderse la tajante prescripción del Decreto de 1967, que, como hemos visto, habla de *integración* de las Delegaciones de los organismos autónomos, aunque con respeto de la autonomía funcional de los mismos, para plantear el tema de tal integración (?) sobre la base de una simple relación de coordinación. El cambio en el planteamiento debe ser resaltado. No obstante, volveremos más adelante sobre este punto, si bien conviene notar cómo se manifiesta aquí con toda su fuerza ese autonomismo particularista de efectos desintegradores que es casi una auténtica constante inmanente en nuestra Administración y que a toda costa trata de forzar cualquier esfuerzo o planteamiento de conjunto que pretenda hacerse. En definitiva, lo que ya notara GARCÍA DE ENTERRÍA (Prólogo a la obra de A. NIETO, *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, I, Valladolid, 1959, XIII) al hablar de esa tendencia existente en cualquier sector de nuestra Administración de convertir su campo específico de actuación en *domaine réservé*, bloqueando la posibilidad de extender al mismo cualquier ordenación general, y al que corresponde ese «auténtico movimiento de fuga por parte de cuantos servicios podían, e incluso primordialmente debían ser afectados por tales regulaciones» de carácter general.



Ahora bien, volviendo al tema de la reordenación de 1967, no parece pueda cuestionarse el más que justificado planteamiento que ha llevado a cabo, al menos en su texto, tratando de superar esos particularismos a los que acabamos de referirnos, y que en el caso concreto del Ministerio de Agricultura tan amplio desarrollo habían adquirido. De todos modos, en lo que sí me parece oportuno insistir es en los perjuicios, en las dificultades mismas, que para la justa y ordenada realización de determinadas prestaciones administrativas ofrece la casi constante situación de provisionalidad de las estructuras orgánicas que han de llevarlas a cabo. No se trata, naturalmente, de defender un inmovilismo orgánico a ultranza; en modo alguno: toda organización debe adecuarse pausada y permanentemente a los fines que debe desempeñar. Todo esto, sin embargo, dista mucho de ese estado de reforma casi constante en que ha venido encontrándose el Ministerio de Agricultura, muy propio de la organización administrativa española de los últimos años y que, ciertamente, en nada ha beneficiado la efectiva y adecuada prestación de los diferentes servicios. La observación que con carácter general formulara GARCÍA DE ENTERRÍA en relación con la Administración española (*La organización y sus agentes: revisión de estructuras*, en *La Administración española*, 2.ª ed., Madrid, 1964, 229), tiene aquí plena validez en orden a las consecuencias que se alcanzan cuando se sobrepasa el punto óptimo de todo *proceso de revisión* de las estructuras administrativas: algo enormemente grave en toda organización, pero especialmente en la organización pública. Lograr una cierta estabilidad y fijeza, permitir que las fórmulas orgánicas que puedan ser recogidas agoten, en cierto modo, todas sus posibilidades, sin tratar de ir ensayando, sin más, nuevas experiencias, parece que es premisa obligada en el planteamiento y organización de las diferentes funciones administrativas, única fórmula, por otra parte, que permitirá, en su caso, institucionalizar y dar continuidad a una determinada actuación, tarea que si en todos los sectores es de extraordinaria importancia, no hace falta decir el relieve que alcanza en relación con el sector agrario.

3. Sobre la base de los precedentes recogidos y de las directrices que en tal sentido señaló el también citado Decreto 165/1968, de 1 de febrero, sobre reorganización del Ministerio de Agricultura, y en cumplimiento (?) de lo establecido en la disposición final segunda del mismo, el Decreto 3.108/1968, de 28 de noviembre, aprueba el vigente Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura que, como se deduce del propio artículo 2,2 del Decreto aprobatorio del mismo, lleva a cabo también la derogación de diferentes y numerosísimas normas referentes a la anterior organización del Departamento. Notemos, con el significado que ello representa, que la aprobación del Reglamento anterior se lleva a cabo «oído el Consejo de Estado»; una circunstancia grave en extremo, máxime si tenemos en cuenta que el disentimiento con lo informado por el más alto órgano consultivo no incide en relación con la posible

resolución de un caso concreto, sino con la ordenación orgánica de todo un Departamento ministerial.

En este punto, no parece sea necesario insistir en el esquema estructural de carácter general que el citado Reglamento ofrece en relación con el Ministerio de Agricultura; responde a las fórmulas generales establecidas en nuestro ordenamiento positivo para los diferentes Ministerios, de acuerdo con lo que al respecto recoge la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado: al Ministro le corresponden las atribuciones propias de los jefes de los Departamentos ministeriales de acuerdo con el artículo 14 de LRJAE. A la Subsecretaría afectan las cuestiones de personal y los asuntos generales del Departamento, dependiendo de ella las diferentes Delegaciones Provinciales, en tanto que la Secretaría General Técnica se configura como un órgano de estudio, coordinación, elaboración de planes y asistencia técnica en materias relacionadas con las actividades del Ministerio.

El tema de las competencias materiales que se atribuyen al Ministerio de Agricultura se enuncia refiriéndolo en general al fenómeno agrario, entendido en su más peculiar significado. Así se expresa el artículo 1 del Reglamento: «El Ministerio de Agricultura es el Departamento de la Administración Civil del Estado, al que le corresponden las funciones de *desarrollo, fomento y regulación* de la riqueza agrícola, forestal y ganadera de España...», enunciado que es preciso complementar en su detalle con la articulación concreta que de estas funciones lleva a cabo el propio Reglamento, al definir los cometidos específicos de las diferentes Direcciones Generales. Tales cometidos son, en síntesis, los siguientes:

a) A la *Dirección General de Agricultura* competen, en primer lugar, aquellas acciones técnicas referentes a la producción agrícola y a la calidad de la misma, así como la realización y el fomento de la investigación y experimentación agrícola, la protección de la producción agrícola en todas sus fases y la inspección fitosanitaria de vegetales en régimen de importación y exportación (art. 53).

b) A la *Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial*, le corresponde administrar los montes del Estado, ejercer la función técnica, tutelar o de vigilancia que la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 asigna a la Administración Forestal con respecto a los demás montes públicos y de particulares, y, en general, aplicar la legislación forestal. También le corresponden cuantas misiones le están encomendadas al Ministerio de Agricultura en materia de Caza, Pesca Fluvial y Cotos, Reservas y Parques Nacionales, así como la investigación forestal (art. 63).

c) La *Dirección General de Ganadería* es el Centro directivo gestor de todas las funciones que competen al Departamento en materia de conservación, defensa, mejora y fomento de la ganadería, la investigación y experimentación ganadera, control, normalización y tipificación de los productos pecuarios y para la ganadería, y ordenación y explotación de las vías pecuarias (art. 77).

d) A la *Dirección General de Colonización y Ordenación Rural* le corresponde desarrollar y aplicar, con el concurso, en su caso, de la Organización Sindical Agraria, la legislación referente a la reforma de la estructura de las explotaciones agrarias y de mejora de medio rural, realizando, a través de los Organismos que la integran, o promoviendo y estimulando su ejecución por los agricultores individuales o agrupados, las obras y trabajos necesarios para la formación de unidades viables de explotación, con preferencia de tipo familiar, y para el desarrollo comunitario de la población rural (art. 88).

e) A la *Dirección General de Capacitación Agraria*, por último, «las funciones que desarrolla el Departamento, con el fin de aumentar la capacidad de los agricultores para resolver sus problemas relativos a la mejora de la agricultura y de la vida rural». Para ello, «realizará o fomentará y vigilará, en su caso, actividades encaminadas a la preparación profesional de los agricultores, a divulgar nuevos conocimientos y promover la acción de la población rural en el sentido más conveniente para su desarrollo» (art. 92).

El ejercicio efectivo de las competencias indicadas, obliga a recoger aquí el tema de los posibles conflictos de atribuciones entre el Ministerio de Agricultura y otros Departamentos, con competencias relacionadas con las que han quedado señaladas. Bien entendido, que en muchos de los supuestos de ejercicio de las competencias enunciadas, nos encontramos con casos, no de competencias *excluyentes*, sino de competencias *compartidas*, tal y como en tal sentido las configura la LPA. Un dato que, en cierto modo, aparece en no pocos casos, como auténtica solución de carácter transaccional frente a las *aspiraciones* de los diferentes Departamentos ministeriales. Recogida la observación anterior, indiquemos que cabe señalar como posibles y más importantes puntos de fricción —y en tal sentido podrían citarse numerosos Decretos resolutorios de conflictos de atribuciones, por ejemplo, los recientes de 20 de octubre de 1968, 8 de noviembre de 1962, 22 de mayo de 1963, varios de fecha 30 de octubre de ese año, el de 14 de noviembre, también de 1963, los de 6 de febrero, 12 de marzo y 27 de agosto de 1964, etc., etc.— los siguientes: en primer lugar, y de modo muy principal, en relación con el régimen de las industrias agrícolas y ganaderas, con el Ministerio de Industria. En relación con el tema de la comercialización e inspección de productos agrícolas, así como en el de su exportación e importación, cabe señalar también la existencia de una posible confluencia de atribuciones con el Ministerio de Comercio. Igualmente con el Ministerio de Obras Públicas, tanto en relación con la construcción y explotación de determinado tipo de obras hidráulicas como, por lo que a la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial se refiere, en relación con el régimen jurídico de las aguas nacidas en montes de propios, con el tema de los aprovechamientos piscícolas, con los deslindes y cierto tipo de explotaciones —extracción de áridos, por ejemplo— a llevar a cabo en determinados cauces públicos,

así como en relación con explotaciones forestales que puedan estar incluidas en zona marítimo-terrestre.

4. A pesar de la amplia y justificada reducción que en nuestro sistema administrativo se ha realizado en los últimos años en el frondoso árbol de los organismos autónomos, no son, desde luego e-casos los que el citado Reglamento Orgánico conserva todavía dentro del marco del Ministerio de Agricultura: Instituto de Estudios Agro-Sociales, Servicio de Pósitos, Patronato de casas para funcionarios del Ministerio de Agricultura, Junta de Retribuciones y de Tasas, dependiendo directamente de la Subsecretaría del Departamento. La Federación Sindical de Agricultores Arroceros de España, la Federación de Industriales Elaboradores de Arroz de España, y las Juntas Sindicales Remolachero-Cañero-Azucareros, Vitivinícola de la Mancha y Lechera del Norte de España, que seguirán rigiéndose por sus reglamentaciones respectivas, encuadradas en la Secretaría General Técnica. El Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas, al cual se adscribe el Mapa Agronómico Nacional, el Instituto Nacional para la Producción de Semillas selectas, el Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco, y el Servicio Autónomo de Plagas del Campo, dependientes, todos ellos, de la Dirección General de Agricultura. El Patrimonio Forestal del Estado, el Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, el Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias, y el Patronato Nacional de Riofrío, dependientes de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial. Por su parte, de la Dirección General de Ganadería, el Patronato de Biología Animal y la Junta Central de Fomento Pecuario. De la Dirección General de Capacitación Agraria, el Servicio de Extensión Agraria. Unase a ellos el Instituto Nacional de Colonización, el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, el Servicio Nacional de Cereales, así como el Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios, establecido por la Ley de 20 de junio de 1968.

Es a la vista de estos datos, que conviene recordar lo que ya quedó señalado en orden a la reunificación efectiva que de los distintos órganos del Ministerio a escala periférica ha llevado a cabo el Reglamento en las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Agricultura, de la que, en cierto modo, escapan los organismos autónomos dependientes del mismo; bien entendido que, dada la importancia que algunos de ellos tienen, abiertamente se elude esa tendencia reunificadora que el Reglamento pretendía, desde el momento que los servicios territoriales de los organismos autónomos tan sólo se encuadran en las Delegaciones Provinciales, a efectos de su *coordinación* (art. 128, 1), a no ser que, ofreciendo tan escaso volumen de funciones, el Ministro acuerde «que queden integrados, a todos los efectos, dentro de alguna de las Secciones de la Delegación Provincial» (art. 128, 2). El cambio de sentido que esta fórmula ofrece con la que presentaba el Decreto de 1967, que hablaba de *integración* de las Delegaciones de los organismos autónomos en la

Delegación Provincial del Ministerio es, pues, evidente. Se apunta con ello la tendencia hacia una dispersión que precisamente ha querido evitarse...

De todos modos, lo más peculiar que en este punto nos ofrece la vigente ordenación del Ministerio de Agricultura es que una Dirección General del mismo, la de Colonización y Ordenación Rural —órgano, por tanto, de la Administración del Estado—, esté constituida por dos organismos autónomos, con personalidad jurídica plena e independiente, distinta además de la del Estado, como son el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria. Creo que es un dato que, por su peculiaridad, debe ser destacado: bien entendido, que no se trata de que un organismo autónomo tenga categoría de Dirección General, ni que unos determinados servicios encuadrados dentro de la competencia funcional de un determinado Departamento se lleven a cabo por un organismo autónomo determinado, que realiza así su configuración de ente instrumental, tal y como, por ejemplo, ha sido planteado por la doctrina italiana, principalmente; en el propio Ministerio de Agricultura tenemos, a este respecto, el ejemplo del Servicio Nacional de Cereales, «organismo autónomo, con rango de Dirección General»—. En el supuesto que contemplamos, por el contrario, la peculiaridad radica en que una Dirección General, insisto, órgano de la Administración del Estado, está integrada por dos organismos autónomos —aparte de por la Sección de Calificación y Mejora de Explotaciones Agrarias, «que funcionará como órgano de la Administración Central del Departamento» (art. 89, 2)—, con personalidad totalmente independiente y diferenciada de la del Estado. Las cuestiones jurídicas, a las que esta circunstancia puede conducir, son, desde luego, complejas y merecen ser tenidas en cuenta en todo momento.

5. Si a modo de síntesis, pretendemos formular un análisis de las funciones que corresponden al Ministerio de Agricultura, que son las que, en última instancia, deben imponer la estructura orgánica del mismo, no parece aventurado poder señalar dos áreas de actuaciones perfectamente diferenciadas, fácilmente deducibles, por otra parte, de los enunciados de competencias expuestos (vid. E. BOTELLA FÚSTER: *Realizaciones de la política agraria española en los últimos años. El Ministerio de Agricultura. Su organización y principales líneas de actuación*, en «Rev. Est. Agrosociales» [1963], 44, 132 y sigs.). Por una parte, toda la actuación administrativa destinada a la reforma de las estructuras agrarias; puede considerarse aquí la acción en materia de regadíos, colonización, concentración parcelaria, conservación de suelos y repoblación forestal. Por otra, la actuación de una amplia gama de medidas ordenadoras de las explotaciones agrarias: ordenación de cultivos, aumento de productividad, crédito agrícola, mejora en las explotaciones con todo lo que ello significa en orden a la selección de semillas y cultivos, lucha contra plagas del campo, promoción de la población rural, establecimiento de transferencias coactivas de determinados productos, etcétera, etc.

Se trata, es obvio decirlo, de un enunciado un tanto elemental, si se quiere, y que evidentemente en ningún momento trata de tener pretensión de exhaustividad alguna. De todos modos, y al margen de cualquier tipo de esquematismos, siempre excesivamente simplistas, creo que la bipartición recogida de las funciones y competencias a desarrollar por el Ministerio de Agricultura es fácilmente reconducible a las dos formas clásicas de actividad en que tradicionalmente viene encuadrándose la actuación de la Administración: actividad de prestación, por una parte, actividad de ordenación, por otra. En tal sentido, incluso, puede también completarse la observación anterior señalando cómo dentro del primer tipo de actuaciones se encuadran, por ejemplo, las competencias fundamentales de la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural, mientras que las de la Dirección General de Agricultura entrarían en el otro grupo; a su vez, las funciones de otras Direcciones Generales, la de Montes, por ejemplo, tendría facetas referibles, tanto a uno como a otro tipo de actividad.

A la vista de ello, creo de interés resaltar que puede ser conveniente tener presente que es de modo fundamental el sector privado —traslademos aquí, en cierto modo, el esquema formulado con carácter general—, el que de modo principal interviene en el proceso de producción agraria: consecuentemente también, el significado que debe alcanzar toda la llamada actividad administrativa de ordenación. No obstante, frente a este hecho, se da la circunstancia, fácilmente constatable, de que el acento de la actuación y organización administrativa en el sector que estudiamos, ha recaído de modo fundamental en relación con las actividades de prestación. Las de ordenación, en cierto sentido —permitásenos la expresión—, han sido un tanto minusvaloradas. Bien entendido que no se trata de cuestionar aquí la importancia y el volumen de inversiones que puede requerir el establecimiento de las adecuadas estructuras agrarias, sino de insistir en las implicaciones orgánicas que, para su adecuada efectividad, exige esa función ordenadora del sector agrario por parte de la Administración. Actividad evidentemente mucho más modesta, con muy escaso brillo, si se quiere, pero que, sin duda alguna, papel tan importante puede jugar, con carácter permanente, en orden a un adecuado desarrollo de la Agricultura. Función ordenadora que, como es sabido, permite emplear una amplia gama de técnicas jurídicas en orden a alcanzar unos resultados determinados, sin necesidad de hacer entrar directamente a la Administración del Estado en el proceso de producción agrícola: fijación de precios, determinación y ordenación de cultivos, planes sectoriales de los mismos, transferencias obligadas de determinados productos agrícolas, comercialización de los mismos, etc., etc. Exigencias insoslayables —que no parece sea necesario justificar— parece que impiden admitir en nuestros días, en beneficio del propio sector agrícola, que, quien quiera, pueda cultivar lo que quiera, tal y como quiera... ¡Cuántas crisis no se han producido en el sector agrario, porque el óptimo rendimiento de unos cultivos en un año determinado ha hecho multiplicar al siguiente la extensión dedicada a los mismos, con las consiguientes bajas en los precios de mercado...!

Son, pues, estos aspectos de la organización de nuestra Administración de la Agricultura en los que me parece necesario insistir. Para ello, como premisa insustituible, la obligada *desburocratización* de muchos de sus servicios. Es un presupuesto absolutamente necesario, imprescindible, por mucho que quizá pueda molestar. Los resultados obtenidos, por ejemplo, por los equipos de Capacitación Agraria, incompatibles en su mismo planteamiento con una concepción estrictamente burocrática de la función a desarrollar, son, desde luego, altamente aleccionadores en el sentido indicado.

Por otra parte, tampoco habría que olvidar la conveniencia de adoptar, en aquellas zonas que lo permitieran, como área base para la prestación de determinadas funciones, un área inferior a la estrictamente provincial; las fórmulas comarcales pueden prestar en este orden de consideraciones una insustituible solución a no pocos problemas, al suponer un máximo acercamiento de la Administración al agricultor.

Junto a todo ello, la necesidad de agilizar y simplificar toda la organización administrativa en este sector. Ni nos corresponde ni podemos ofrecer fórmulas concretas en tal sentido; únicamente sentar una premisa que parece más que necesaria. A estos efectos, y por lo que se refiere al establecimiento de las estructuras agrarias correspondientes, creo que las fórmulas de colaboración con los interesados afectados o con las agrupaciones que ellos constituyen, puede ser en muchos casos un procedimiento importante para alcanzar tal agilidad. En definitiva, las fórmulas que en tal sentido presenta el Derecho comparado o que en el nuestro propio se han generalizado en relación con el sector industrial, pueden ofrecer a este respecto muy importantes consecuencias.

Y junto a todo ello, la necesidad de *estabilizar* los esquemas orgánicos correspondientes. Entiéndase bien lo que quiero decir. Lo hemos apuntado ya. En modo alguno se trata de propugnar una situación de inmovilismo, sino de abandonar el permanente estado de reforma en que ha venido encontrándose la organización de nuestro Ministerio de Agricultura. Alcanzar una cierta estabilidad que permita consolidar determinado tipo de esquemas orgánicos, creo sinceramente que, a la larga, es un óptimo procedimiento en orden a garantizar, no sólo la eficacia de unas determinadas funciones, sino también la confianza y el interés de aquellos administrados que puedan verse afectados por ellas. Un dato que, tratándose de la Administración de la Agricultura, parece que debe ser tenido muy en cuenta.

Esta ha sido la perspectiva desde la que he pretendido afrontar el estudio de la organización administrativa de la Agricultura. Con toda la instrumentalidad, servidumbre y modestia con que siempre se presentan estos temas de la parte orgánica; pero, también, con todo el significado que ofrecen; y ello, desde el momento que de la adecuada ordenación que se establezca de los órganos que deban llevar a cabo una determinada función, depende en cierto modo la propia realización material de la misma.

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO,

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.





## DOCUMENTOS Y DICTÁMENES

