

PROBLEMATICA ESTRUCTURAL DE LA ADMINISTRACION DE LA AGRICULTURA

354.83(46) + 35.072.1:631

Por JOSE ESTEBAN MARTINEZ JIMENEZ

Sumario: 1. Planteamiento. — 2. Estructura anterior a la reforma de 1971.—3. La nueva organización de la administración de la agricultura. — 4. Conclusiones. — 5. Bibliografía utilizada.—6. Anexo.

1. Planteamiento

LA situación presente de las Administraciones públicas en España, sobre todo a nivel central, se caracteriza por el extraordinario dinamismo de su organización.

Si hasta no hace mucho una característica esencial de la disciplina Derecho administrativo era la mutabilidad de sus normas de relación, hoy el fenómeno alcanza en el mismo grado a las normas de organización, lo que da origen a un fenómeno propio, sin duda, de toda organización humana, lo que podemos llamar su condición desfalleciente, su carácter claudicante.

Esto hace cada día más complicado el estudio de la organización administrativa, pues ésta se presenta como un vasto cementerio de organizaciones, en constante proceso de lanzamiento, de madurez y de muerte.

El objeto del presente trabajo no tiene más que una finalidad puramente informativa: dar a conocer la estructura y competencias de la administración de la agricultura después de la profunda reorganización a que ha sido sometida, así como señalar su problemática y una breve reseña de la organización que deja atrás.

2. Estructura anterior a la reforma de 1971

2.1. ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Después de las disposiciones promulgadas en plena contienda (fundamentalmente la ley de 30 de enero de 1938) relativas a la organización de la Administración del Estado, el Ministerio de Agricultura se estructuró definitivamente por orden de 4 de noviembre de 1939.

Esta disposición configura en el Departamento una Subsecretaría y tres Direcciones Generales: la de Agricultura, la de Montes, Caza y Pesca Fluvial, y la de Ganadería, organización similar a la existente durante la Segunda República cuando el Ministerio estuvo escindido del de Industria y Comercio.

Se puede afirmar que estas tres Direcciones Generales forman el bloque principal sobre el que se sustenta la organización tradicional del Ministerio, que ha permanecido inalterable durante todo este período de tiempo, a pesar de las múltiples reformas generales o parciales acaecidas, así como de la creación de numerosos organismos con funciones que incidían directa o tangencialmente en las actividades de aquéllas.

En su organización inicial contaba con dos importantes organismos autónomos: el Servicio Nacional del Trigo y el Instituto Nacional de Colonización.

La Secretaría General Técnica fue incorporada a la estructura del Ministerio por Orden de 2 de diciembre de 1939, con el carácter que por entonces estos órganos tenían en los Ministerios económicos.

Por Decreto-ley de 8 de agosto de 1951 se crea la Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria, con funciones relativas a los créditos agrícolas, seguros del campo, formación y capacitación profesional y relaciones con entidades colaboradoras del Ministerio.

El Decreto 3293/1962, de 7 de diciembre, suprimió la Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria y creó tres nuevas Direcciones Generales: la de Economía de la Producción Agraria, la de Coordinación Agraria y la de Capacitación Agraria.

Sin duda alguna, esta última fue la reforma más interesante y trascendental llevada a cabo en la estructura de los órganos centrales del Ministerio de Agricultura a partir del año 1939.

El Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración civil del Estado para reducir el gasto público, suprimió las Direcciones Generales de Economía de la Producción Agraria (art. 10, 1), cuyas funciones debían ser asumidas por la Subsecretaría, la Secretaría General Técnica y restantes Direcciones Generales del Departamento que sobrevivieron a esta reforma.

En cambio, se crea una nueva Dirección General, la de Colonización y Ordenación Rural, en la que se integran el Instituto Nacional de Colonización, el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, conservando ambos su carácter de organismos autónomos, y el Servicio de Conservación de Suelos.

Posteriormente, el Decreto 161/1968, de 1 de febrero, en su artículo 1.º, último párrafo, establece que «adscrito a este Departamento estará el Servicio Nacional de Cereales (antiguo Trigo), organismo autónomo, cuyo titular tendrá categoría de director general».

En conclusión, y por lo que a la Administración centralizada del Ministerio se refiere, si prescindimos de la Dirección General de Capacitación Agraria, la organización a nivel superior es idéntica a la existente en el año 1939.

2.2. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

El panorama que ofrecía la Administración institucional señala un importante crecimiento de la misma, tanto por el número de entidades estatales autónomas (23) como por la evaluación de su actividad dentro del contexto general de la del Departamento.

En primer lugar nos encontrábamos con el FORPPA (no tocado en la reestructuración), con misiones relacionadas con la ordenación de la producción agraria, la regulación de los mercados y el incremento de la productividad, atribuidas en términos genéricos y abstractos (véase el artículo 2.º de la ley 26/1968, de 20 de junio).

De las siete Direcciones Generales que existían, una de ellas estaba constituida íntegramente por un organismo autónomo: el Servicio Nacional de Cereales; dos estaban absorbidas por entidades de esta naturaleza: la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural por el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria, y la de Capacitación Agraria, por el Servicio de Extensión Agraria. En la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial el ámbito de actuación de los organismos autónomos era de un papel decisivo.

En la Dirección General de Agricultura, en menor escala, sucedió algo similar con el Servicio Nacional de Cultivo y Fertilización del Tabaco, el Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas, el Servicio de Plagas del Campo y el Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas.

En cambio, el volumen de estos organismos en la Dirección General de Ganadería era bastante reducido (Junta Central de Fomento Pecuario y Patronato de Biología Animal).

Por último, observamos que los tres centros de investigación agraria que existían en el Departamento tenían la consideración de entidades estatales autónomas (Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas, Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias y el Patronato de Biología Animal).

El inventario completo de las entidades estatales autónomas adscritas al Ministerio de Agricultura era el siguiente:

FORPPA

Subsecretaría

- Instituto de Estudios Agrosociales.
- Servicio de Pósitos.
- Patronato de Casas para Funcionarios.
- Junta de Retribuciones y Tasas.
- Agencia de Desarrollo Ganadero.

Secretaría General Técnica

- Federación Sindical de Agricultores Arroceros de España.
- Federación de Industriales Elaboradores de Arroz de España.

Dirección General de Agricultura

- Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas.
- Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco.
- Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas.
- Servicio de Plagas del Campo.

Dirección General de Montes

- Patrimonio Forestal del Estado.
- Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales.
- Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias.
- Patronato Nacional de Riofrío.
- Servicio de Plagas Forestales.

Dirección General de Ganadería

- Patronato de Biología Animal.
- Junta Central de Fomento Pecuario.

Dirección General de Capacitación Agraria

- Servicio de Extensión Agraria.

Dirección General de Colonización y Ordenación Rural

- Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.
- Instituto Nacional de Colonización.
- Servicio Nacional de Cereales.

Este cuadro es lo suficientemente demostrativo para mantener la mayor importancia absoluta de la Administración institucional frente a la Administración centralizada en el Ministerio de Agricultura.

La mayor parte de los organismos autónomos del Ministerio de Agricultura han sido creados con posterioridad a 1939. De los 23 mencionados, sólo seis existían antes de esta fecha.

3. La nueva organización de la administración de la agricultura

3.1. PLANTEAMIENTO

Ha tenido esta reorganización de 1971 una doble finalidad. De una parte, se pretende responder al mismo criterio de las llevadas a cabo últimamente por los Ministerios de Educación y Ciencia y de Hacienda, etc., de organización funcional de los servicios, superando la correlación Estructura orgánica-Cuerpos de funcionarios, aunque no trata de romper con las estructuras corporativas de la función pública, sino de montar el sistema tradicional de Cuerpos de funcionarios sobre nuevas bases que amplíen sus zonas de actuación y permitan su más adecuada, funcional y económica utilización.

De otra, la urgente necesidad de dar una nueva estructura a los centros directivos y organismos que constituyen el Ministerio de Agricultura tiene como finalidad su adecuación a las

actuaciones de una moderna concepción de la política agraria, evitando la superposición de funciones y aumentando la eficacia de los servicios y su rendimiento.

La única alternativa a la configuración sectorial de la Administración agraria era la organización del Ministerio en función de actividades fundamentales, como son la producción, la comercialización e industrialización, la conservación del espacio rural y natural, la mejora de las estructuras, etc. La concepción funcional de la organización administrativa agraria ha supuesto un replanteamiento total de la actuación del Ministerio en función de objetivos.

En primer lugar, desde un punto de vista orgánico, la organización funcional va a impedir la fragmentación del Ministerio en sectores independientes.

Y en segundo lugar, considerando las actuaciones a desarrollar, el hecho de que la organización funcional atienda a momentos concretos de la actividad agraria, permite la concentración de acciones bajo dirección única, puesto que se dirigen a los mismos destinatarios.

La nueva estructura del Ministerio de Agricultura ha tomado como base el conjunto de acciones que desarrollan todos los centros directivos del Departamento y sus comunes destinatarios finales.

En síntesis, éstos se reducen a tres:

- El hombre.
- La estructura y el espacio rural.
- La producción.

3.2 ADMINISTRACIÓN CENTRAL

De la reforma establecida por el Decreto 2684/1971, de 5 de noviembre, y disposiciones complementarias a la Administración Central de la Agricultura le corresponde el siguiente cuadro de competencias:

A) *Sobre la producción agraria*

Le corresponde funciones generales de policía y fomento; en concreto, las acciones técnicas para el fomento, mejora y protección de los aprovechamientos y producciones ganaderas y forestales.

Específicamente, el campo de acción en esta materia es el siguiente:

- Lo relativo al fomento y mejora de semillas y plantas de vivero, fertilizantes, maquinaria y demás medios de la producción agrícolas.
- Fomento y mejora de pesos y razas de ganado, adquisición de ganado selecto y su distribución-control revisión reproducción animal.
- Acciones técnicas para fomento y mejora de los cultivos y aumento de productividad.
- Planes de mejora ganadera y racionalización de explotaciones ganaderas.
- Prevención y lucha contra enfermedades animales.

B) *Sobre la transformación de productos agrarios*

Le corresponden una serie de acciones interventoras sobre las industrias agrarias y mercados.

El concepto de industria agraria es el caballo de batalla, sobre el que se asienta una tradicional polémica entre el Ministerio de Industria y el de Agricultura por la serie de problemas que se derivan de sus campos de acción sobre determinadas industrias. Pero éste es tema para todo un trabajo monográfico.

Las acciones concretas, competencia de la Administración Central de la Agricultura, son:

- Ordenación, fomento y técnica de las industrias agrarias.
- Normalización y tipificación de productos agrarios.
- Defensa contra fraudes.
- Promoción y estudios relativos a mercados en origen.

Respecto a mercados en origen, supone una de las acciones más modernas. Regulados por una disposición de 12 de diciembre de 1970, sus características pueden resumirse en los siguientes puntos:

Concepto:

- Centros de contratación y venta en zonas de producción. El Estado protegerá los que cumplan las normas que se prevén.

Fines:

- Facilitar transacciones entre agricultores y comerciantes.
- Concertar la oferta agraria en zonas.
- Fomentar la tipificación.
- Fomentar la salida de nuevos mercados.
- Facilitar el abastecimiento a centros de transformación.
- Destinar sus beneficios a mejora de la comercialización.

Funciones del Ministerio de Agricultura:

- Recopilar información sobre volumen de mercancías.
- Registro.
- Promociones de mercados.

C) *Sobre enseñanza agraria*

Le corresponden la serie de acciones relativas a ordenación de la enseñanza, planes de capacitación y centros de capacitación.

Desde el punto de vista orgánico, para el desarrollo y ejecución de estas funciones se estructura el Ministerio en las siguientes unidades:

- Subsecretaría.
- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Industrias y Mercados en Origen de Productos Agrarios.
- Dirección General de la Producción Agraria.
- Consejo Superior Agrario.
- Delegaciones Provinciales.
- Divisiones Regionales.

3.3 ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

Por Decreto-ley de 28 de octubre de 1971 se suprimen numerosos organismos autónomos y otros se fusionan. Las competencias que estas Administraciones ejercen son:

A) *Acciones sobre estructuras agrarias*

Se centran en llevar a ejecución:

1. *Concentración parcelaria* mediante la realización de todas las acciones que prevé el texto refundido de 12 de enero de 1973 (Reforma y Desarrollo Agrario) para efectuar los canjes necesarios para que a los propietarios de varias parcelas diseminadas se les entreguen otras de igual clase de tierra y cultivo para aumentar el rendimiento de la explotación.

2. *Ordenación rural* para, con arreglo a la Ley de 12 de enero de 1973 (Reforma y Desarrollo Agrario), realizar una transformación integral de la agricultura, planeada por la Administración, con intervención de los agricultores, y pasar de una economía de subsistencia a una economía de mercado.

3. *Colonización* para, con arreglo a la Ley de 12 de enero de 1973, racionalizar las explotaciones y resolver problemas de tipo social.

4. *Fincas mejorables* para, en base a la Ley de 21 de agosto de 1971, resolver los problemas que derivan del cumplimiento de la función social de la propiedad.

B) *Defensa de la naturaleza*

- Estudio e inventario de recursos naturales renovables.
- Propuestas para su mejor utilización.
- Creación, conservación y mejora de las masas forestales del Estado y contratadas.
- Administración de las incluidas en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Igualmente de aquellos montes arbóreos que hasta ahora dependían del Ministerio de Agricultura.

- Conservación y mejora de suelos.
- Administración de vías pecuarias.
- Incendios forestales.
- Equilibrio biológico natural.
- Creación de Parques Nacionales.
- Pesca y vigilancia de aguas continentales.

C) *Investigación agraria*

D) *Regulación de mercados de productos agrarios*

- Adquisición, almacenamiento y venta de productos que se determinan por acuerdo del Ministerio de Agricultura y el de Comercio.
- Administración de la red de silos, graneros, etc.
- Gestión comercial de la compra de ganado selecto.

E) *Lucha contra plagas*

- Prevención contra agentes nocivos vegetales.
- Inspección de la sanidad vegetal.

F) *Enseñanza y promoción del campesino*

G) *Estudio y ordenación sobre semillas y otros sectores de la producción*

Todas estas importantes acciones se realizan por los siguientes organismos autónomos:

- FORPPA.
- IRYDA.
- ICONA.
- SENPA.
- INIA.

- Servicio de Pósitos.
- Extensión Agraria.
- Instituto de Estudios Agrosociales.
- Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero.
- Servicio de Defensa contra Plagas.
- Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco.
- Instituto Nacional de Denominaciones de Origen.

4. Conclusiones

1. La reorganización de la administración de la agricultura de noviembre de 1971 supone, en principio, un paso importante para este campo de la acción administrativa, al romper estructuras tradicionales.

2. Se arrastran, no obstante, defectos estructurales, fundamentalmente el relativo al enorme peso de la Administración institucional, que atrae el campo más importante de la acción administrativa.

3. Las exigencias de la administración de la agricultura (simplicidad en la gestión, inmediatez en la acción) sólo el desarrollo de la organización establecida nos podrá decir si se ponen en práctica, sirviendo realmente la administración al agricultor.

5. Bibliografía utilizada

- ALVAREZ PASTOR, DANIEL: «Organización periférica del Ministerio de Agricultura, DA, 82.
- BOTELLA FUSTER: «El Ministerio de Agricultura: su organización», REAS, 44.
- BALLARÍN MARCIAL: *Derecho agrario*.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Administración española*. Alianza Editorial, 1971.
- GARCÍA TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, t. II.
- MARCOS CHACÓN: «Las Organizaciones agrícolas en España», REAS, 5.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA:
- «Reglamento orgánico», 1968.
 - «Nueva organización», 1971.
- Estudios previos a la reorganización redactada por el Grupo de Trabajo Presidencia del Gobierno-Ministerio de Agricultura, 1970.

6. Anexo

PRINCIPALES DISPOSICIONES REGULADORAS DE LA ACTUAL ESTRUCTURA ORGANICA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

A) Organización general

Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre, por el que se modifica la Administración Institucional del Ministerio de Agricultura y se encomienda al Gobierno la reestructuración de dicho Departamento (BOE 4-II-1971).
Decreto 2684/1971, de 5 de noviembre, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura (BOE 6-II-1971).

B) Administración centralizada

Orden de 11 de febrero de 1972 por la que se desarrolla el Decreto 2684/1971 en cuanto se refiere a los Servicios Centrales del Departamento (BOE 14-II-1972).
Orden de 18 de marzo de 1972 por la que se desarrolla el Decreto citado en lo referente a los Servicios Provinciales (BOE 24-III-1972).
Orden de 29 de mayo de 1972 estructurando las unidades provinciales del Servicio de Defensa contra Fraudes y de Ensayos y Análisis Agrícolas (BOE 7-VI-1972).
Orden de 8 de junio de 1972 por la que se desarrolla el repetido Decreto en lo que afecta a los Servicios Regionales (BOE 9-VI-1972).
Orden de 19 de diciembre de 1972 regulando el Servicio de Movilización del Ministerio de Agricultura (BOE del 23).

C) Administración institucional

1. IRIDA

Ley 35/1971, de 21 de julio, por la que se crea el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (BOE del 23).
Decreto 3220/1971, de 23 de diciembre, aprobando la estructura orgánica (BOE 8-I-1972).
Orden de 23 de enero de 1972, que desarrolla el anterior Decreto (Boletín Oficial del Estado 1-II-1972).
Decreto de 18 de noviembre de 1972 modificando el 3220/1971 (BOE 4-12-72).

2. ICONA

Decreto 639/1972, de 9 de marzo, aprobando la estructura orgánica del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (BOE del 27).
Orden de 25 de marzo de 1972 sobre determinadas competencias (Boletín Oficial del Estado 3-IV-1972).
Orden de 27 de marzo de 1972 desarrollando el Decreto 639/1972 (BOE 3-4-1972).

Orden de 6 de mayo de 1972 ampliando la anterior (BOE del 11).
Orden de 31 de mayo de 1972 sobre la Oficina de Supervisión de Proyectos (BOE 8-VI-1937).

3. INIA

Decreto 1261/1972, de 20 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (BOE 22-V-1972).
Orden de 25 de mayo de 1972 desarrollando el Decreto anterior.
Orden de 27 de julio de 1972 organizando los Centros Regionales.
Orden de 31 de julio de 1972, determinando los Negociados en los Organos centrales (BOE 7-II-1973).

4. SENPA

Decreto 838/1972, de 24 de marzo, aprobando la estructura orgánica del Servicio Nacional de Productos Agrarios (BOE 11-IV-1972).
Orden de 25 de mayo de 1972 desarrollando el anterior Decreto.

5. SEA

Decreto 837/1972, de 26 de marzo, aprobando la estructura orgánica del Servicio de Extensión Agraria (BOE 11-IV-1972).
Orden de 11 de abril de 1972 desarrollando el Decreto 867/1972 (BOE del 18).

6. PLAGAS

Decreto 2201/1972, de 21 de julio, aprobando la estructura orgánica del Servicio de Defensa contra Plagas e Inspección Fitopatológica (BOE 23-VIII-1972).
Orden de 25 de marzo de 1972 sobre determinadas competencias (BOE 3-IV-1972).
Orden de 2 de noviembre de 1972 desarrollando el Decreto 2201/1972 (Boletín Oficial del Estado del 10).
Orden de 16 de noviembre de 1972 creando el Consejo Asesor (BOE del 24).
Orden de 30 de diciembre de 1972 fijando los Negociados (BOE 1-II-1973).

7. TABACO

Decreto 2391/1972, de 21 de julio, en el que se recoge la estructura orgánica del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco (Boletín Oficial del Estado 20-IX-1972).
Orden de 11 de noviembre de 1972 desarrollando el anterior Decreto en la parte referente a la estructura orgánica del Servicio (BOE del 20).

8. SEMILLAS

Decreto 3156/1972, de 26 de octubre, organizando el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero (BOE 18-XI-1972).

9. FORPPA

Ley 26/1968, de 20 de junio, creando y regulando el Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (BOE del 21).

Decreto 2780/1969, de 7 de noviembre, en el que se atribuye al Presidente la categoría de Subsecretario (BOE del 14).

Orden de la Presidencia del Gobierno de 30 de noviembre de 1969 creando la Asesoría Económica del FORPPA (BOE 22-XII-1969).

10. INDO

Ley 25/1970, de 2 de diciembre, creando y regulando el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (BOE del 5).

Decreto 1385/1972, de 5 de mayo, determinando su estructura orgánica (Boletín Oficial del Estado 7-VI-1972).

Orden de 8 de junio de 1972 desarrollando el Decreto 1385/1972 (Boletín Oficial del Estado del 14).

