

II. SERVICIOS LOCALES

Consideraciones sobre las Centrales Lecheras (*)

334.54 (46)

por

ENRIQUE RIVERO ISERN

Profesor Adjunto de Derecho administrativo en la Universidad de Sevilla.

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN EL ABASTECIMIENTO DE LA LECHE: 1. PRIMERA ETAPA: INTERVENCIÓN POR MOTIVOS DE SANIDAD. 2. SEGUNDA ETAPA: A) *Intervención por motivos de sanidad.* B) *La tendencia a configurar la higienización de la leche como un servicio público.* C) *El Decreto de 6 de octubre de 1966:* a) La configuración del servicio público de higienización de la leche. b) El servicio público establecido no sólo comporta la higienización de la leche. c) Sobre la ilegalidad de la regulación de las Centrales Lecheras. d) El monopolio de las Centrales Lecheras no es concesional, ni comporta tampoco la desaparición de la actividad privada de venta de leche higienizada por entidades autorizadas.—III CREACION DE LAS CENTRALES LECHERAS: 1. TRÁMITES PREVIOS A LA CONCESIÓN DE CENTRALES LECHERAS. 2. CONVOCATORIA DE CONCURSOS: A) *Presentación de solicitudes.* B) *Tramitación de las solicitudes y concesión del servicio.* C) *Procedimientos y medidas a tomar en el supuesto de quedar vacantes los concursos. La normativa municipal frente al régimen de Centrales Lecheras.* 3. FUNCIONES DE LAS CENTRALES LECHERAS. 4. POLÍTICA DE PRECIOS. 5. ACCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LAS CENTRALES LECHERAS Y EL SECTOR LECHERO.—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Pocas serán las reflexiones que se le hagan al estudioso del Derecho administrativo sobre su necesario anclamiento en la realidad, porque sólo en contacto con ella podrá dar una respuesta adecuada a los problemas que allí se presentan (1). Conectado con la sociedad, el admi-

(*) Este trabajo, salvo algunas innovaciones, constituye nuestra Comunicación presentada al III Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Santiago de Compostela el mes de junio de 1970.

(1) Fundamentales al respecto son las reflexiones de NASS, *Reforma administrativa y ciencia de la Administración*, trad. española, Madrid, 1964.

nistrativista se ve en la imperiosa necesidad de revisar los conceptos jurídico-administrativos tradicionales, erosionados por aquélla.

Sin esta conexión con la realidad no podrá comprenderse el proceso de transformación de la Administración y el Derecho administrativo, difícilmente podrá superarse la etapa contra reloj a la que nos somete la sociedad actual, y menos aún, intentar terminar con la sensación de inestabilidad, el relativismo que sufrimos al enfrentarnos con el estudio de la Administración y el Derecho administrativo.

El comercio interior es un sector en el que aspectos existenciales de la persona se encuentran en juego, y es tema importante para meditar sobre cuestiones tan fundamentales como: la función conformadora e interventora de la Administración, su basamento y límites, la crisis de los institutos jurídico-administrativos tradicionales, el proceso de administrativización de las relaciones jurídico-privadas y la transformación del Derecho privado como consecuencia del intervencionismo administrativo (2).

Por las consideraciones apuntadas, cualquier tema involucrado en el comercio interior ofrece sugestivas perspectivas. En estas páginas intentaremos establecer una serie de consideraciones sobre las Centrales Lecheras, desbrozando algunos aspectos de su interesante problemática.

II. LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN EL ABASTECIMIENTO DE LA LECHE

No es nuestro propósito verificar un análisis exhaustivo de esta intervención, sino indicar sus dos etapas fundamentales:

1. PRIMERA ETAPA: INTERVENCIÓN POR MOTIVOS DE SANIDAD.

La Real Orden de 8 de agosto de 1867 aprobó el Reglamento al que habían de subordinarse los establecimientos de vacas, burras, cabras y ovejas. En sus 46 artículos está presente en todo momento la preocupación sanitaria.

La Instrucción de Sanidad de 12 de enero de 1904 indicaba en su artículo 109 que pertenecía a la higiene municipal:

(2) De ello me he ocupado en mi libro *El Derecho administrativo y las relaciones entre particulares*, Sevilla, 1969. Recientemente en Italia, BARCELLONA, *Intervento statale e autonomia privata nell disciplina dei rapporti economici*, Milano, 1969.

«k) La vigilancia contra adulteraciones o averías de sustancias alimenticias, con inspección de mercados y establecimientos de ventas...».

La intervención administrativa en las sustancias alimenticias objeto de comercio tiene su importante punto de arranque en el siglo actual en el Real Decreto de 22 de diciembre de 1908, sobre falsificación, adulteración y fraudes en los alimentos. Este Real Decreto contenía unas instrucciones técnicas acerca de las condiciones que debían reunir los alimentos, papeles, aparatos, utensilios y vasijas.

La higiene de la leche fue objeto de preocupación. La actividad administrativa se concreta en una serie de medidas de policía sanitaria aplicables no sólo al producto, sino a los animales que lo producen, instalaciones donde se producen y personas e instrumentos afectos a la elaboración del producto.

En las instrucciones técnicas del Real Decreto de 22 de diciembre de 1908, bajo el título «Leche y sus derivados» se indicaba:

«Bajo la denominación de leche no debe admitirse más que la procedente de vacas, sin ninguna modificación en su composición provocada por sustracción de cualquiera de sus elementos, ni adición de ninguna sustancia. La leche de cualquier otro animal deberá venderse con una denominación que exprese claramente su origen; por ejemplo, leche de cabras, leche de ovejas, etc.».

No podía venderse leche que no fuera extraída de animales sanos y bien alimentados, después del parto, cuando el calostro haya cesado de producirse.

Se toleraban todas las manipulaciones y preparaciones consagradas por uso, como la pasteurización, esterilización, enfriamiento, congelación y desecación, no permitiéndose la mezcla de leches si no eran de la misma procedencia animal.

Asimismo se toleraba la venta de leche reconstituida por mezcla de agua con leche concentrada en las debidas proporciones, siempre que fuera vendida en forma que no pudiera haber duda al comprador sobre su condición y elaboración en buenas condiciones higiénicas. Quedaba prohibida la adición de toda clase de sustancias destinadas a la conservación.

La leche concentrada era la leche privada de la mayor parte del agua de constitución, generalmente hasta un tercio de su volumen, en aparatos especiales por evaporación en el vacío, en frío o en caliente.

La leche en polvo o en tabletas está constituida por la leche desecada.

Estos productos no debían contener, excepción hecha del azúcar (sacarosa), ninguna materia extraña a la leche.

La Real Orden de 12 de octubre de 1910 aprobó el Proyecto de Bases generales para la redacción de los Reglamentos de higiene. En la Base VII, sobre los alimentos en general, se indicaba:

«c) Se prohíbe vender, con perjuicio del comprador, todo alimento que no sea de la calidad pedida por éste, que no esté constituido por los elementos que normalmente entren en su composición y que no tenga el peso que le corresponde».

La Base IX era la relativa a las vaquerías, medidas sobre instalaciones, animales, personas e instrumentos.

Ni el Estatuto municipal de 1924, ni su Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de 14 de julio de 1924, establecieron competencia específica alguna en favor de los Municipios respecto del suministro de leche. Solamente con carácter general, el artículo 86 del mencionado Reglamento señalaba que era competencia de los Ayuntamientos la inspección y vigilancia de los alimentos.

Finalmente, dentro de esta primera etapa, hay que mencionar la Orden de 9 de abril de 1939, sobre emplazamiento de establos y vaquerías, y la Orden de 17 de septiembre de 1938, relativa también a establos y vaquerías. En esta Orden se prohibió la cesión o traspaso de las vaquerías creadas o establos existentes, salvo que se realizara en beneficio de la viuda o hijos del propietario.

2. SEGUNDA ETAPA.

Puede indicarse que la segunda etapa tiene sus comienzos en el año 1944.

A) *Intervención por motivos de sanidad.*

Esta intervención se contempla fundamentalmente en tres disposiciones: la Ley de Bases de Sanidad Nacional, de 25 de noviembre de 1944, en su Base 26, que posteriormente transcribiremos; el artículo 101 de la Ley de Régimen local, que señala como competencia de los Municipios la inspección higiénica de los alimentos y bebidas y, finalmente, los capítulos I, 1.01.01, sobre condiciones mínimas de

los alimentos, y XV, relativo a las leches y sus derivados, del Código Alimentario Español, Decreto de 21 de septiembre de 1967.

B) *La tendencia a configurar la higienización de la leche como un servicio público.*

La higienización de la leche era un problema que se hacía preciso solventar, porque todas las medidas de policía sanitaria parece ser que estaban condenadas a una gran inoperatividad.

El primer paso de la higienización lo dio el Decreto de 28 de marzo de 1944, que autorizó a los Ayuntamientos para implantar el servicio obligatorio de higienización y saneamiento de la leche. Como puede apreciarse, se va a intentar un nuevo procedimiento que defienda la salud pública, a través de medidas adoptadas no sólo por el Ministerio de la Gobernación.

El Decreto, en su breve Exposición, se justifica en estos términos:

«... Por su influencia en el régimen alimenticio de la infancia y por ser medio propicio a la incubación de gérmenes nocivos y contagiosos, es la leche, de entre todos los alimentos de nutrición, el que más precisa se dicten normas que permitan extirpar tanto el comercio fraudulento como los riesgos de orden sanitario, merced a un tratamiento higiénico».

El artículo 1.º del Decreto autorizaba a los Ayuntamientos «cuya importancia de población y consumo lo permitan, a establecer la obligatoriedad de la higienización y saneamiento de la leche destinada al abastecimiento público, en el plazo que aconsejen las condiciones de producción y suministro y con arreglo a lo que se dispone en el presente Decreto».

Para establecer la higienización, teniendo en cuenta determinadas circunstancias que se recogían en el artículo 2.º del Decreto, se precisaba autorización del Ministerio de Agricultura. Concedida ésta, se constituía en el Ayuntamiento interesado una Junta que elevaba al Ministerio de Agricultura una Memoria y un Proyecto. Una vez aprobados, el Ayuntamiento anunciaba públicamente las condiciones para la concesión de autorizaciones de venta de leche higienizada y saneada (artículos 3.º a 6.º).

No se realizó la *publicatio* de la actividad, ya que la higienización se llevaba a cabo previa autorización. Las solicitudes para obtener la autorización podían presentarse por particulares, cooperativas y entidades mercantiles o mixtas que ofrecieran suministrar leche produ-

cida o higienizada y saneada dentro o fuera del término municipal (artículo 6.º).

Ausencia de *publicatio* y tendencia a impedir que las autorizaciones dieran lugar a una situación monopolística. Por ello el artículo 7.º indicaba que las autorizaciones a una misma entidad no podían exceder en su conjunto del 20 por 100 del cupo de consumo de la población, sin previa autorización del Ministerio de Agricultura.

A pesar de esta ausencia de *publicatio*, la tendencia del Decreto es lograr implantar, paulatinamente, el servicio público de la higienización. Esto es lo que se desprende de la lectura del apartado b) del artículo 4.º:

«Plazo de transición que se considera conveniente desde la iniciación del sistema hasta la total implantación del régimen obligatorio de higienización y saneamiento, pasado el cual, por lo tanto, quedará prohibida la venta para el consumo directo de la leche sin higienizar dentro de la zona de su jurisdicción».

Finalmente, el artículo 8.º contemplaba una serie de medidas que podían facilitar la implantación del sistema, y los artículos 9.º y 10 enumeraban las competencias en materia de fiscalización de los Centros, fijación de sus condiciones mínimas, etc., competencias que ejercitaban los Ministerios de Gobernación y Agricultura.

El primer paso hacia la configuración del servicio público de higienización estaba dado. Con posterioridad a este Decreto, la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945, en su Base XVIII, preveía la municipalización con monopolio del suministro al por mayor de leches, bien adquiriendo en firme el producto, bien recibiendo en comisión para su venta. La Ley de Régimen local de 24 de julio de 1955, en su artículo 166.2, señala que el Ministerio de la Gobernación podrá autorizar a los Municipios de más de 10.000 habitantes la municipalización con monopolio del suministro al por mayor de leches mediante la adquisición en firme de estos artículos o su venta en comisión (3).

La *publicatio* adviene con el Decreto de 18 de abril de 1952, que creó las Centrales Lecheras. La Orden de 31 de julio de 1952 constituye el Reglamento de la leche destinada al abasto público y a las Centrales Lecheras. Esta normativa ha sido derogada por el Decreto de 6 de octubre de 1966, que reglamenta las Centrales Lecheras y las

(3) El artículo 48 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales recoge esta posibilidad de municipalizar con monopolio el servicio indicado.

industrias lácteas (4). Por constituir el Decreto de 6 de octubre de 1966 la normativa vigente, pasaremos seguidamente a su análisis.

C) *El Decreto de 6 de octubre de 1966.*

a) *La configuración del servicio público de higienización de la leche.*

Como ya lo hiciera el Decreto de 18 de abril de 1952, la higienización de la leche natural destinada al abastecimiento se configura como un servicio público que se prestará por las Centrales Lecheras. En el artículo 42 del Decreto de 6 de abril de 1966 se indica que por los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura, previo informe del de Comercio, se adoptarán cuantas medidas se estimen pertinentes para la implantación del régimen de higienización obligatorio de la leche en todos los núcleos de población y, con carácter prioritario, en los más importantes.

En el Derecho italiano, el servicio de Centrales Lecheras (*Centrali del latte*) se ha configurado por la Corte Constitucional (S. 15 marzo, 23 de marzo de 1960) como un servicio público esencial; protege la salud pública y tiene carácter de preeminente interés general.

b) *El servicio público establecido no sólo comporta la higienización de la leche.*

El servicio público creado, además de la higienización, abarca la recepción, suministro y distribución de la leche.

Por ello, y siguiendo los puntos de vista mantenidos en el Derecho italiano por Carabba, es indudable el carácter empresarial de las Centrales Lecheras. Su actividad se extiende no sólo a la preparación de un servicio de intermediación y control sanitario, sino a las operaciones

(4) Con posterioridad al Decreto de 6 de octubre de 1966 se han dictado diferentes disposiciones: Orden de 26 de enero de 1967, estableciendo el precio de compra al ganadero de la leche en los años 1967 y 1968; Orden de 14 de agosto de 1967, sobre pago de leche por calidad en 1967 y 1968; Orden de 13 de febrero de 1968, prorrogando el pago de leche por calidad; Orden de 22 de marzo de 1968, fijando los precios mínimos para los años 1968 y 1969; Orden de 11 de febrero de 1969, prorrogando para los años 1969 y 1970 el pago de leche por calidad establecido en la Orden de 23 de septiembre de 1968; Orden de 28 de marzo de 1970, fijando los precios mínimos de compra a los ganaderos en 1969 y 1970.

Madrid tiene una reglamentación propia en materia de Centrales, constituida por el Decreto de 4 de agosto de 1964, 24 de diciembre de 1964, Orden de 9 de marzo de 1965 y Orden de 28 de julio de 1966.

propriadamente ligadas a una actividad comercial de compra y venta de la leche (5).

El planteamiento de Carabba no es compartido por Cheli. Se plantea este autor el problema de si las Centrales Lecheras comportan una auténtica y propia municipalización de la actividad económica unida a la producción y venta de leche (es decir, si comportan la constitución de una empresa pública en régimen de monopolio), o determinan simplemente la instauración de un peculiar procedimiento de control higiénico, y, para el desarrollo de este control, el establecimiento de un aparato organizativo y la creación de un límite de mercado que opera, ya sea frente a los revendedores y a favor de la Central (zona determinada donde se prohíbe la venta de la leche que no pertenezca a la Central), ya frente a la Central y en favor de los productores (las Centrales se proveen de la leche de todos los productores de la zona, sin exclusiones que no se justifiquen por razones higiénicas o técnicas) (6).

Cheli, siguiendo las posturas de Giannini sobre los mercados comunales (7), indica que el servicio de la Central no puede encajarse en una actividad empresarial: el aspecto de servicio administrativo predomina sobre el comercial municipalizado (8). Objetando a Cheli, acertadamente indica Carabba que el mismo Giannini diferencia la hipótesis de los mercados al por mayor de las Centrales Lecheras, cuando este último indica: «Solo nel caso delle centrali -municipalizzate del latte sussiste una privativa comunales all'acquisto e alla vendita del prodotto, ma trattasi di un caso del tutto particolare disciplinato da norma proprie» (9).

Finalmente, indica Cheli que las Centrales Lecheras se presentan como organizaciones que, aunque operando a través de unos instrumentos de tipo empresarial, se constituyen con el fin primario de la tutela de la salud pública; la instauración de la Central determina, por lo tanto, un control para que la actividad económica privada se dirija y coordine con los fines sociales (10).

(5) CARABBA, *L'intervento degli enti locali nella economia*, Roma, 1966, pág. 59.

(6) CHELI, «Le Centrali del Latte: profili costituzionali», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1960, págs. 98 y 99.

(7) GIANNINI, M. S., «I mercati comunali», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1959, págs. 3 y sigs.

(8) CHELI, *ob. cit.*, pág. 99.

(9) CARABBA, *ob. cit.*, pág. 19.

(10) CHELI, *ob. cit.*, pág. 101.

c) *Sobre la ilegalidad de la regulación de las Centrales Lecheras.*

La *publicatio* operada en 1952 y mantenida en el vigente Decreto de 6 de abril de 1966, pretende justificarse en la Base 26 de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, que expresamente indica:

«Corresponde a la Dirección General de Sanidad la reglamentación de cuanto se refiere a la higiene bromatológica, así como la definición de las características sanitarias que deban reunir los alimentos y bebidas; la determinación del mínimo de condiciones que deban tener aquéllos para considerarse como tales y fijar también la de los utensilios relacionados con la preparación y envases de los mismos; fijación del mínimo de condiciones higiénicas de locales, fábricas y almacenes destinados a la elaboración, manipulación, envases, almacenamiento, transporte y venta de los productos alimenticios, condimentos y sus derivados.

Para dar cumplimiento a estas normas, el Ministerio de la Gobernación podrá crear el Instituto de Higiene de la Alimentación o coordinar sus servicios con Centros o Instituciones especiales dedicados a estos estudios. En todo caso, el servicio comprenderá laboratorios de investigación, policlínicos para atender a los enfermos de afecciones de origen alimenticio y para estudiar a los grupos de población que se revisen, departamento de estadísticas y departamento económico para el estudio social del coste adecuado de la producción.

Cualquiera que sea la solución adoptada, Instituto autónomo o coordinación de servicios, el Ministerio de la Gobernación cuidará de aunarlos con los que en los Ministerios de Agricultura y de Trabajo se ocupan de aspectos distintos del sanitario en el problema de la alimentación. Interin subsista la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, tendrá las facultades que le confiere el artículo 1.º de la Ley de 24 de junio de 1941, en relación con su intervención en los problemas de higiene alimenticia».

Como ha manifestado la doctrina, la Ley de Bases de Sanidad Nacional no es una Ley de Bases, sino una Ley Cuadro. La potestad reglamentaria de la Administración no queda limitada por su propio ejercicio, ya que la Administración puede regular y cambiar de regulación dentro del marco de la Ley de 1944 cuantas veces lo estime oportuno (11).

A mi juicio, la Base transcrita da facultades a la Administración para lograr el máximo de higiene en la alimentación, pero lo que es

(11) VILLAR PALASÍ, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1968, páginas 337 y 338.

insostenible es que esta Base faculte para la instauración de monopolios, prohíba realizar actividades comerciales, máxime cuando esta interferencia en la iniciativa económica privada, protegida por el Principio X de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, se ha llevado a cabo, en el supuesto que nos ocupa, por una norma de rango reglamentario. Monopolio existente, porque la actividad de las Centrales Lecheras no se limita, como se ha señalado, a la higienización de la leche, lo que habría tenido cabida en la Base 26, posiblemente, sino que esta actividad comporta la recepción y el suministro de leche, prohibiéndose en los lugares donde están instaladas las Centrales Lecheras la venta de leche natural y a granel. El artículo 89 del Decreto de 6 de octubre de 1966 indica: «en todas las poblaciones donde se disponga la obligatoriedad de higienización queda prohibida la venta al público de leche natural y la de leche a granel, cualquiera que sea la especie animal productora».

No discutimos ni censuramos, al contrario alabamos, toda la política que se emprenda para la higienización de los alimentos, pero es que en el caso de las Centrales Lecheras, junto con esa finalidad de higiene, la regulación administrativa configura una situación que afecta tanto a los consumidores como a los dedicados a la producción y comercio de la leche. A la hora de compaginar el interés público higiénico-sanitario con los que se dedican al proceso productivo, se ha dado primacía al primero, como indica Pompeo Corso (12). Este entrecruzamiento de intereses, la incidencia en materias reservadas a la Ley, reserva no respetada tantas veces en nuestro Derecho, obligaban, a mi juicio, a que la regulación de las Centrales Lecheras se hiciera por ley. No son desconocidos los problemas que plantearon y plantean la creación de las Centrales Lecheras, los cuales se han convertido en algunas ocasiones en problemas de orden público, al pretenderse imponer una regulación administrativa, en varios aspectos desafortunada, sobre sectores comerciales con tantos años de arraigo. Por otra parte, el descontento en algunos lugares alcanza al sector de los consumidores del producto (13).

(12) POMPEO CORSO, «Un relitto legislativo. La Legge 16 giugno 1938, studi e proposte», en *Scritti giuridici in onore della Cedam*, vol. II, Padova, 1953, pág. 411.

(13) Indica MEILÁN que «la principal consecuencia que lleva aparejada consigo el establecimiento de este régimen, es la prohibición de la venta al público de la leche no higienizada, es decir, de la leche natural y de la leche a granel. El establecimiento de este régimen introduce, como es obvio, alteraciones en la esfera patrimonial de los particulares». A su juicio, «no se produce ni un supuesto de expropiación forzosa—no hay privación singular—ni tampoco una transferencia

Este planteamiento realizado sobre la ilegalidad del Decreto puede reforzarse si nos asomamos a la Ley de Prácticas restrictivas de la Competencia de 20 de julio de 1963, ya que, a mi juicio, el monopolio establecido en favor de las Centrales Lecheras vulnera el artículo 4.º de la Ley cuando indica:

«1. Las prohibiciones contenidas en el artículo 1.º no serán de aplicación a las situaciones de restricción de la competencia que se hallen expresamente establecidas por el ejercicio de potestades administrativas a virtud de disposición legal». (La cursiva es nuestra) (14).

- d) *El monopolio de las Centrales Lecheras no es concesional, ni comporta tampoco la desaparición de la actividad privada de venta de leche higienizada por entidades autorizadas.*

En primer lugar el monopolio no es de tipo concesional, ya que en una misma localidad pueden ser instaladas una o más Centrales Lecheras. El artículo 49 del Decreto de 6 de abril de 1966 indica:

«El número de Centrales Lecheras a establecer será fijado en la respectiva convocatoria, teniendo en cuenta el consumo medio actual y el futuro previsible, así como el número y capacidad de las Centrales Lecheras y Centros de higienización ya existentes».

Por otra parte, el artículo 64 de la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965 indicaba que:

«Los servicios no podrán ser contratados en régimen de monopolio, salvo que una ley lo autorice expresamente».

En segundo lugar, establecido en una localidad el régimen de higienización obligatoria de la leche, no se produce la desaparición de la actividad privada que se dedique a la higienización. El artículo 87 del Decreto de 1966 señala, en apartado segundo, que:

coactiva, bajo ninguna de sus modalidades posibles. El ejercicio de la actividad comercial queda sujeto a nuevas limitaciones por lo que se refiere a la dirigida al abastecimiento público». MEILÁN, *El régimen jurídico de las Centrales Lecheras*, Comunicación presentada al III Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, junio de 1970, pág. 6.

(14) BAENA DEL ALCÁZAR indica que «sería muy interesante examinar la situación en que se encuentra la venta de la leche higienizada en Madrid, sobre todo examinándola a la vista de la Ley sobre Prácticas restrictivas de la Competencia». (*Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Madrid, 1966, página 254, nota 4).

«Únicamente podrán continuar la venta de leche higienizada una vez instaurado el régimen de obligatoriedad referido en el párrafo anterior además de las correspondientes Centrales Lecheras, Centros de higienización convalidados y Granjas diplomadas y/o de sanidad comprobadas y autorizadas, los Institutos y Escuelas de investigación y/o de enseñanza lechera previo permiso de los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura».

Parece ser que frente a las Centrales Lecheras nos encontramos con lo que la doctrina llama servicio público integrado (15). Indica Villar Palasí que «cuando la Administración se sitúa a través de un servicio público integrado, sin prohibir las actividades paralelas de la iniciativa privada, su finalidad última podrá ser, efectivamente, el manejo, a través de la concurrencia, de un determinado mercado» (16).

La convalidación de los Centros de higienización se regula en los artículos 57 al 62 del Decreto de 1966. El artículo 57 indica:

«Por la Presidencia del Gobierno, previa propuesta de los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura, podrán ser convalidadas, para concurrir al abastecimiento con leche higienizada y envasada de las poblaciones afectadas por el régimen de obligatoriedad de higienización de la leche, las industrias de higienización que lo soliciten y que en la fecha de publicación del correspondiente concurso en el *Boletín Oficial del Estado* estuvieran legalmente autorizadas y se hallaran dedicadas con continuidad al referido abastecimiento. Podrán convalidarse asimismo las industrias que hubieran suspendido temporalmente aquel suministro por circunstancias bien justificadas, a juicio de las Direcciones Generales de Sanidad y de Economía de la Producción Agraria».

Según el artículo 59, las Ordenes convalidatorias serán provisionales y en ellas deberán especificarse:

a) Cupos máximos con los que las industrias convalidadas podrán concurrir al abastecimiento de la respectiva población, una vez establecido en la misma el régimen de obligatoriedad de higienización de la leche, tomándose como base mínima para fijación de dichos cupos los máximos de suministro diario con

(15) VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964, pág. 264.

(16) VILLAR PALASÍ, *La intervención...*, ob. cit., pág. 264. Para MEILÁN, «el acto de aprobación de las Centrales Lecheras sería una concesión industrial en el sentido que no tiene por objeto ni el dominio público ni el servicio público, sino una actividad sobre la cual ha recaído un acto de *publicatio* consistente en una limitación formal de policía». (*Ob. cit.*, pág. 24).

leche higienizada que las precitadas industrias hubiesen alcanzado en las fechas de las solicitudes de convalidación. La anterior base mínima podrá ser aumentada en la cuantía que según las circunstancias de cada caso se juzgue conveniente por los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura.

La fijación de estos cupos máximos, que indudablemente podrán afectar al volumen de ventas del centro higienizador, tiene como finalidad, a mi juicio, evitar que las Centrales Lecheras puedan verse en la desagradable situación de tener un excedente de leche, supuesto que pudiera darse si los consumidores compraban la leche higienizada a otros centros higienizadores y no a la Central. Claro está que también puede ocurrir que la Central Lechera se vea en la imposibilidad de abastecer debidamente del producto, y por ello pudiera pensarse en aumentar el cupo asignado al centro higienizador.

b) Plazo para la presentación de la correspondiente Memoria y el proyecto de adaptación de la industria convalidada a las condiciones reglamentarias.

c) Plazo para la total ejecución del proyecto a partir de la fecha de su aprobación, si así procediere, por las Direcciones Generales de Sanidad y de Economía de la Producción Agraria.

El artículo 60 manifiesta que:

«Una vez efectuada, en el plazo señalado, la adaptación de la industria convalidada a las condiciones reglamentarias, ésta solicitará de los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura la certificación que acredite su idoneidad. Extendida la misma, previa la correspondiente inspección conjunta de los Servicios Técnicos competentes de ambos Departamentos, que deberá realizarse en un plazo igual al fijado en el artículo 56, se procederá por la Presidencia del Gobierno a la convalidación definitiva, a propuesta de ambos Departamentos».

Las industrias convalidadas quedan sujetas a la misma fiscalización de las Centrales Lecheras (artículo 62). Cuando se cumplan cinco años desde la implantación del régimen de higienización obligatoria en una población, las industrias convalidadas pueden solicitar la ampliación de sus cupos máximos, la cual no podrá exceder de la cuantía que corresponda a cada cupo al repartir proporcionalmente entre todas las industrias higienizadoras establecidas el aumento experimentado en el consumo de la leche de la población. Sucesivamente podrán solicitarse nuevas ampliaciones ateniéndose a idénticos criterios (artículo 61).

La política administrativa respecto de estos centros higienizadores se dirige, sin embargo, a tratar de convertirlos en Centrales Lecheras, mediante una conversión del título. Esta conversión del título puede ser obligatoria o facultativa. Ambas posibilidades se contemplan en el artículo 63. Su párrafo primero contempla la conversión obligatoria:

«Las industrias de higienización que al convocarse el concurso para sus respectivas poblaciones o áreas de suministro cumplieran las condiciones expuestas en el artículo 57 y hubieran alcanzado una higienización de leche diaria igual o superior a los 25.000 litros, deberán solicitar la concesión de las Centrales Lecheras y no la convalidación de su industria».

Indudablemente, pueden plantearse graves problemas, porque si sólo se autoriza la creación de una Central Lechera en una localidad, la conversión del título es posible que no acontezca para algunos centros higienizadores, ya que esta conversión no es automática. Puede ocurrir, por lo tanto, que centros de higienización que han de solicitar la concesión de la Central Lechera se queden sin esta concesión y no puedan realizar esta actividad, ya que no están convalidados. A mi juicio, esto es una auténtica expropiación que ha de ser valorada como tal, so pena de incurrir en graves arbitrariedades (17).

El párrafo segundo del artículo 63 contempla la conversión facultativa:

«Los centros de higienización convalidados tendrán opción a transformarse en Centrales Lecheras cuando su concesión alcanzase o superase los 25.000 litros diarios y siempre que, a juicio de los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura, reúnan las condiciones establecidas para tal fin. Dicha transformación será ratificada por Orden de la Presidencia del Gobierno, a propuesta de los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura».

Finalmente, la inexistencia de Centrales Lecheras da pie para que las industrias lácteas, debidamente autorizadas por el Ministerio de Agricultura, sea cual sea su ubicación, puedan concurrir libremente al abastecimiento público de las poblaciones, con leche higienizada y concentrada. También las lecherías dedicadas a la venta de leche a granel podrán existir, pero cumpliendo los requisitos del Reglamento (artículo

(17) La deficiencia podría subsanarse convalidando el centro, en caso de que no se le otorgue la concesión. Las convalidaciones, a nuestro juicio, no son actos discrecionales, sino reglados. Si se cumplen todos los requisitos, la Administración ha de realizarla.

los 87 y 90). Sin embargo, esta venta de leche natural sufre una limitación importante en el artículo 64 del Decreto:

«En aquellas localidades donde no se hubiese convocado concurso de Centrales Lecheras a la publicación del presente Reglamento, o en las que habiéndose convocado hubiese quedado desierto y no se hubiese hecho cargo el Municipio de la higienización de la leche, podrá prohibirse por la Presidencia del Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de la Gobernación, de Agricultura y de Comercio, la venta de leche natural sin higienizar, siempre que existan industrias de higienización que garanticen con sus recogidas, capacidad de higienización y distribución, el abastecimiento de dichas localidades».

III. CREACION DE LAS CENTRALES LECHERAS

La forma normal para la instauración de la Central Lechera es la concesional (18). Por otra parte, este servicio público se encuentra sometido a la Ley de Contratos del Estado y a su Reglamento de 28 de diciembre de 1967, ya que el artículo 196 de este último señala:

«El contrato mediante el cual el Estado encomienda a una persona natural o jurídica la gestión de un servicio se regulará por la Ley de Contratos del Estado y su Reglamento y por las disposiciones especiales del respectivo servicio en cuanto no se opongan a aquéllas».

I. TRÁMITES PREVIOS A LA CONCESIÓN DE CENTRALES LECHERAS.

Se encuentran regulados de forma fundamental en el artículo 44 del Decreto de 1966. Este Decreto ha suprimido el papel que en este aspecto asumían los Municipios en el Decreto de 1952. La importancia de estos trámites previos es esencial para llevar a cabo con éxito el funcionamiento del servicio. Se reconducen de forma fundamental a una valoración de la producción lechera y de las necesidades de los consumidores.

El artículo 44 indica:

«Las Comisiones Delegadas de Asuntos Económicos integradas en las de Servicios Técnicos de las Provincias en las que se estime

(18) TREVES ha indicado que, con frecuencia, el servicio público se considera sólo desde el punto de vista concesional. («La attività commerciale dello Stato», en *Studi Saresesi*, 1934, pág. 148).

procedente la instalación de nuevas Centrales Lecheras, remitirán a los Ministerios de la Gobernación, de Agricultura y de Comercio (Comisaría General de Abastecimientos y Transportes) un estudio sobre:

a) Necesidades inmediatas de leche para el abastecimiento provincial, teniendo en cuenta los hábitos de consumo de la población.

b) Producción lechera en el momento actual de las distintas zonas de la Provincia y posibilidades, en caso de estimar la producción deficitaria, de un aumento rápido de la misma o de importación de otras Provincias. En el caso de ser Provincias con excedente de producción se estimará su cuantía, Provincias a las que normalmente se dirige la exportación y posibilidades de incrementarla.

c) Para la implantación de Centrales Lecheras se hará un estudio de la capacidad consumidora de las poblaciones o áreas de suministro respectivas de las industrias abastecedoras que vayan prestando sus servicios y de los centros de producción abastecedores actuales y posibles, con expresión de su capacidad productora, distancia a la población y medios de transporte a la misma».

2. CONVOCATORIA DE CONCURSOS.

Son convocados, previo informe de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, por las Direcciones Generales de Sanidad y de Economía de la Producción Agraria, remitiéndose la convocatoria al Gobierno Civil de la Provincia (artículo 46).

El número de Centrales Lecheras a abastecer se fija en la convocatoria, teniendo en cuenta el consumo medio actual y el futuro previsible, así como el número y capacidad de las Centrales Lecheras y Centros de higienización existentes. Como principio general no se adjudicarán concesiones de Centrales Lecheras de capacidad diaria mínima de higienización, en jornada normal de ocho horas, inferior a 25.000 litros. No obstante, en las poblaciones o áreas de suministro donde no se alcance tal consumo diario, y en las que se estime conveniente establecer la higienización obligatoria, podrá autorizarse el establecimiento de una Central Lechera de capacidad adecuada. Cuando adjudicadas las Centrales Lecheras el consumo se hubiera incrementado, podrán convocarse nuevos concursos (artículo 49).

A) *Presentación de solicitudes.*

Pueden hacerlo los particulares, Asociaciones y Entidades mercantiles o mixtas, dándose preferencia, en igualdad de condiciones, a las

Empresas de higienización ya establecidas en la correspondiente población o sus áreas de suministro, a las Cooperativas u otro tipo de asociaciones ganaderas, y a las Agrupaciones mixtas de productores, industriales y comerciantes lecheros (artículo 48) (19).

Las solicitudes de los concursantes deben ir acompañadas de la correspondiente Memoria y proyecto de las Centrales, con indicación del plazo probable en que comenzará la recepción de la leche y su higienización, y en el que podrá llevarse a cabo la regulación del suministro. Se remitirá un ejemplar de la solicitud a cada una de las Direcciones Generales de Sanidad y de Economía de la Producción Agraria y otro a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos de la Provincia en la que se vaya a instalar la Central o Centrales Lecheras (artículo 51).

B) Tramitación de las solicitudes y concesión del servicio.

Recibidos los expedientes de solicitud, la Comisión provincial Delegada de Asuntos Económicos los estudia con todos sus antecedentes, teniendo en cuenta no sólo las conveniencias del abastecimiento a la población o área de suministro, sino las posibles repercusiones que el abastecimiento de las Centrales Lecheras pueda producir. De todo ello elevará informe a las Direcciones ya mencionadas (artículo 52).

La concesión de Centrales Lecheras se hace por Orden de la Presidencia del Gobierno a propuesta de los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura, previos los informes que estos Ministerios consideren necesarios y, en todo caso, el aprobatorio del Ministerio de Industria cuando se proyectase la obtención de algún derivado cuya fabricación fuera de la competencia del mismo (artículo 53).

C) Procedimientos y medidas a tomar en el supuesto de quedar vacantes los concursos. La normativa municipal frente al régimen de Centrales Lecheras.

Establecida la obligatoriedad de higienización de la leche, cabe la posibilidad de que no se cubran los concursos. El Decreto de 1966 establece entonces una serie de soluciones para que se lleve a efecto el régimen de higienización. Los concursos pueden quedar desiertos, porque no se presenten solicitudes o porque las presentadas no ofrezcan las suficientes garantías. La primera solución que se contempla en el

(19) Sobre los derechos de preferencia, CLAVERO ARÉVALO, «Los derechos de preferencia frente a la Administración y el sistema de licitación en la contratación de los entes públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 60.

Decreto, en su artículo 54, es la de que, por Orden de la Presidencia del Gobierno, a propuesta de los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura, se invite al Ayuntamiento respectivo para que tome a su cargo la higienización y suministro de la leche, estableciendo al respecto la Central o las Centrales Lecheras correspondientes.

Llegado a este punto interesa establecer una serie de consideraciones.

A pesar de que la Orden de 14 de mayo de 1943, en su artículo 6.º, prohibió a los Ayuntamientos «conceder nuevas licencias de apertura de establecimientos de expendición de leche», el Decreto de 28 de marzo de 1944, ya analizado, reconocía la competencia municipal en la materia. A los Ayuntamientos les correspondía establecer la obligatoriedad de la higienización de la leche, aunque estaban sometidos, como indica Meilán, a una tutela del Ministerio de Agricultura por razones técnicas (20).

Con el Decreto de 28 de abril de 1952, ya citado, comienza de forma decisiva el desapoderamiento de las competencias municipales. Funciones que anteriormente estaban atribuidas a las Corporaciones locales y a los Alcaldes, pasan ahora a manos de los Gobernadores civiles y Ministerios de Agricultura y de la Gobernación.

El desapoderamiento es una realidad actual con el, a mi juicio manifiestamente ilegal, Decreto de 6 de octubre de 1966, donde se vulnera la Ley de Régimen local y se desconocen las competencias municipales (21).

Como es conocido, la Ley de Régimen local señala en su artículo 165,1, que podrán:

«municipalizarse sin monopolio los establecimientos de suministro de artículos alimenticios o de primera necesidad, como hornos, tablas, panaderías y otros similares».

Constituye ésta, por lo tanto, una primera forma de municipalización del abastecimiento de leche que los Ayuntamientos pueden practi-

(20) MEILÁN, *ob. cit.*, pág. 13.

(21) ALBI señala que las disposiciones sobre Centrales Lecheras constituyen «una muestra más del escaso cuidado que ponen los Ministerios llamados técnicos en coordinar su peculiar legislación con la de carácter general y, sobre todo, con la municipal, interfiriendo constantemente la esfera de acción de las entidades de ese carácter, en las más peculiares y tradicionales actividades de la competencia de las mismas». (*Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Madrid, 1960, pág. 202).

car, a mi juicio, comenzando aquí el conflicto de la legislación local con la estatal.

Pero el problema se agrava si analizamos el artículo 166,2 de la Ley de Régimen local, que indica:

«El Ministro de la Gobernación podrá autorizar a los Municipios de más de 10.000 habitantes la municipalización con monopolio del suministro al por mayor de carnes, pescados, leches, frutas y verduras, mediante la adquisición en firme de estos artículos o su venta en comisión».

El enfrentamiento de la normativa local con la estatal es claro, y, en mi criterio, debe prevalecer la Ley de Régimen local, por su mayor rango. Quiero decir con esto que si un Municipio tiene autorizada la municipalización con monopolio del suministro de leche, no podrá operar allí la normativa estatal en materia de Centrales Lecheras. Tampoco, evidentemente, podrían autorizarse Centros de higienización.

El Decreto de 1966 desconoce totalmente los artículos 165,1 y 166,2 de la Ley de Régimen local.

Albi, respecto de la anterior normativa, indicaba: «¿Cómo se coordinan la Ley de Régimen local y el Decreto de 18 de abril de 1952, de cuyas disposiciones, al fin y a la postre, habrá de prevalecer la de mayor rango jurídico, es decir, la Ley de Régimen local? A nuestro juicio, tendremos:

1. Que en las poblaciones menores de 25.000 habitantes quedará el Municipio en completa libertad.

2. Que respecto al suministro al por menor podrá el Municipio plantear libremente la municipalización, si bien utilizando, de modo exclusivo, la leche de la Central, es decir, que prácticamente la municipalización carece de objeto.

3. Que el Ministerio de la Gobernación, facultativamente, podrá autorizar la municipalización con monopolio de la higienización y venta al por mayor, en la que sólo serían aplicables las normas del Decreto de 18 de abril de 1952 en lo que no se opusieran a las de la Ley de Régimen local» (22).

A juicio de Meilán, la municipalización con monopolio del artículo 166 plantea un problema más complicado que el caso del artículo 165, «puesto que la municipalización con monopolio lleva consigo la posibilidad de expropiar a las empresas ya existentes. La acepta-

(22) ALBI, *ob. cit.*, pág. 202.

ción de este supuesto, también sujeto a la autorización del Ministerio de la Gobernación, supondrá la no aplicación de la normativa específica en materia de Centrales Lecheras» (23).

A su juicio, «la legislación estatal prevalece sobre la local, por su mayor especificidad y por la propia orientación de esa normativa» (24).

La higienización obligatoria de la leche en todos los núcleos de población, evidentemente, no implica que el Municipio tenga que asumir esa obligación, porque sería muy problemático que por Decreto se pudiera obligar en una materia como ésta a los Municipios. Tampoco supone una obligación cara a los Municipios el artículo 50 del Decreto de 1966 (25), ya que en los casos en él contemplados, el Municipio no ha hecho uso de la opción que se le da para higienizar y se da paso a la solución que contempla el artículo 50 (26).

Otra posibilidad, en el supuesto de que el Municipio no se hubiera hecho cargo de la organización y servicio de las Centrales Lecheras, se contempla en el artículo 55 del Decreto de 1966. En primer lugar se indica que «los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura propondrán al Gobierno las medidas que, a su juicio, deban arbitrase para dar efectividad a la obligatoriedad de higienización de la leche».

(23) MEILÁN, *ob. cit.*, pág. 17.

(24) MEILÁN, *ob. cit.*, pág. 17.

(25) El artículo 50 preceptúa: «Los Municipios podrán resolver también la obligatoriedad del suministro con leche higienizada, solicitando de las Direcciones Generales de Sanidad y de Economía de la Producción Agraria cualquiera de las siguientes soluciones:

a) El abastecimiento a través de las Centrales Lecheras que estuviesen ya establecidas en una localidad próxima, preferentemente dentro de la misma Provincia.

b) La convocatoria de un concurso para el establecimiento de una Central Lechera común a varias localidades, que constituirán un área de suministro.

Las Centrales Lecheras adjudicatarias de un concurso podrán instalarse en la propia población o área de suministro objeto de la convocatoria o en cualquier término municipal próximo que no estuviera ya sometido al régimen de obligatoriedad de higienización».

(26) Señala MEILÁN que «cuando el concurso publicado para la adjudicación de Centrales Lecheras haya quedado desierto por no haberse presentado ninguna solicitud o por haberse resuelto negativamente, el Ayuntamiento queda en libertad de tomar a su cargo la higienización y suministro de la leche, estableciendo las correspondientes Centrales Lecheras; pero no está obligado a ello. Por el contrario, la redacción del artículo 50 parece indicar otra cosa: que el Municipio carga con la responsabilidad de resolver la obligatoriedad del suministro con leche higienizada cuando éste haya sido decretado. Es la solución ya conocida de solicitar el abastecimiento de una Central Lechera situada en la localidad próxima o de solicitar que el concurso sea para una Central común a varias localidades». (*Obras citadas*, pág. 16).

Las medidas pueden ser varias, aunque no se indican más que dos en el segundo apartado del artículo 55. Estas dos medidas son: la instalación de nuevas industrias de higienización, si se adaptan a las condiciones reglamentarias, y la ampliación de las existentes.

Todo ello hay que entenderlo sin perjuicio de que «en el momento oportuno se acometa la resolución total del abastecimiento con leche higienizada, en cuyo caso las anteriores concesiones habrán de ser convalidadas por la Presidencia del Gobierno, a propuesta de los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura». Naturalmente, si todas estas medidas fracasan, la venta de leche natural y a granel tendrá que efectuarse.

Finalmente, y conectado con la problemática que suscita el Decreto de 1966 con las competencias municipales, está el hecho curioso de que los Municipios no pueden presentar solicitudes para ser concesionarios de Centrales Lecheras, según se desprende del artículo 48 del vigente Reglamento de Centrales. Ello supone, a mi juicio, una nueva manifestación más de la relegación que hace el Decreto de 1966 de los Municipios, ya que, como es conocido, si el servicio público de higienización se configura como un servicio público estatal, no se explica el porqué los Municipios no pudieran ser concesionarios de este servicio público, todo ello con arreglo al esquema a que responde la regulación, a nuestro juicio desafortunada, del Decreto de 1966.

En los casos en los que tenga lugar la actuación municipal subsidiaria, con arreglo al artículo 54 del Reglamento de Centrales Lecheras, aquélla se desarrollará, como acertadamente indica Albi, por los cauces de la Ley de Régimen local relativos a la municipalización de servicios y los del Reglamento correspondiente (27).

3. FUNCIONES DE LAS CENTRALES LECHERAS.

Las Centrales Lecheras, según se desprende del artículo 43 del Decreto de 1966, no se limitan a desarrollar una actividad de servicio público, sino también de policía y fomento.

— De policía: Actúa como filtro sanitario para la centralización y selección de toda la leche destinada al consumo directo local, excepto de la leche certificada (28).

(27) ALBI, *ob. cit.*, pág. 202.

(28) El Decreto de 1966 se ocupa ampliamente en los artículos 64 a 73 de las condiciones higiénico-sanitarias que han de reunir las Centrales Lecheras.

— De fomento: Fomentar en todo momento las condiciones higiénicas de la producción, recogida y transporte de la leche, así como mejorar todos los factores que afecten a la calidad de la leche y estimular su producción y consumo.

— De servicio público: Indudablemente, ésta es su actividad fundamental. Las Centrales Lecheras han de asegurar durante todas las épocas del año el abastecimiento higiénico de las zonas de consumo, garantizando al consumidor un suministro normal con leche pura y sana mediante su higienización obligatoria y el posterior envasado en condiciones que excluyan cualquier posibilidad de fraude o contaminación, exceptuándose de la anterior obligación la leche certificada. El principio de continuidad en la prestación se hace sentir con singular fuerza, pero, a mi juicio, este principio puede verse amenazado.

Según el artículo 83 del Decreto de Centrales Lecheras, éstas solamente están obligadas a recibir la leche que precisan para atender al abastecimiento público con sus normales fluctuaciones, lo cual puede ocasionar, en los lugares donde sólo exista una Central Lechera y no haya industrias lácteas, que exista excedente de producción de leche y se dé un trato discriminatorio a los productos, es decir, comprando la leche a unos hasta cubrir el cupo y no a otros (29).

Puede ocurrir, sin embargo, que las Centrales Lecheras no adquieran la cantidad necesaria de leche para abastecer al público, bien porque exista problema en la producción, bien porque la leche se dirija a otras industrias. Problemas en la producción, porque el ganado vacuno puede evidentemente ocasionarlos y de hecho los ocasiona, y problemas porque la leche se vaya hacia otras industrias, ya que al no haberse establecido ninguna transferencia coactiva de la leche a las Centrales, en la cuantía que proporcionalmente se estableciera entre ellos hasta cubrir el abastecimiento normal, los productores pueden vender su leche a otras Centrales, a Centros higienizadores existentes o incluso a industrias que elaboran productos a base de leche, por ejemplo, a las industrias de helados, de chocolates, galletas, de elaboración de productos dietéticos, preparados alimenticios y purés, industrias todas que, a tenor de los Decretos de 22 de julio de 1967 y 27 de julio de 1968, son de libre instalación, ampliación o traslado,

(29) Creemos que en estos supuestos los excedentes deberían comprarse por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, para atender las insuficiencias de las Centrales en otras localidades. Evidentemente, el excedente también puede ser exportado a otras Provincias.

bastando con que cumplan determinadas condiciones técnicas o dimensiones mínimas.

El Decreto de 1966 ha tenido en cuenta de forma general el problema, cuando en su artículo 88 indica:

«Si las Centrales Lecheras y demás establecimientos previstos en el artículo anterior no garantizasen el abastecimiento normal a la población, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes adoptará las medidas necesarias para asegurarlo, pudiendo utilizar la leche higienizada procedente de otras Centrales Lecheras o industrias legalmente autorizadas mientras duren las circunstancias de abastecimiento, a través de los servicios de distribución y comercialización de las Centrales Lecheras de la localidad».

Desde luego, no creemos que esta política pueda llegar a privar de la leche a las industrias lácteas, ya que estos supuestos extremísimos pueden ser evitados, en primer lugar, mediante una política realista y eficaz en la creación de Centrales Lecheras, y en segundo lugar, arbitrando otra serie de medidas, como la compra de excedentes de producción en otras Provincias, etc. (30).

4. POLÍTICA DE PRECIOS.

Los precios de la leche, tanto los de compra al ganadero como los de venta, son objeto de regulación administrativa. La materia se

(30) También comprando a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes los excedentes que ella hubiera comprado a otras Provincias. Indica MEILÁN que la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes puede hacer uso de las facultades que le confiere la Ley de 24 de junio de 1941; «en su virtud puede establecerse la transferencia coactiva de este producto de las industrias a las Centrales Lecheras en caso de imposibilidad de que éstas puedan abastecer al mercado o la venta obligatoria de los ganaderos a las Centrales Lecheras al precio fijado. Hay que advertir, sin embargo, que el problema, cuando se ha planteado, ha sido resuelto por la vía de la negociación y no por la vía de la imposición; las industrias de productos lácteos entregaron a las Centrales Lecheras la cantidad necesaria, siendo compensadas con una importación liberalizada de leche en polvo». Indica MEILÁN que el problema se planteó en 1964. Las negociaciones se hicieron fundamentalmente con las industrias «Sam» y «Nestlé», dando lugar a diversos acuerdos de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. (*Ob. cit.*, pág. 8).

Estas situaciones, a mi juicio, no hacen sino poner de manifiesto la desacertada regulación de las Centrales Lecheras, servicio público que se ha puesto en marcha sin las suficientes garantías para su adecuada prestación, según pensamos. No es normal que industrias como las de productos lácteos tengan pendiente sobre ellas el fantasma de la posible intervención de la Comisaría por vía coactiva, máxime si se tiene en cuenta que estas industrias, como otras que se sirven de la leche, son de libre instalación, ampliación o traslado.

encuentra regulada en los artículos 74 a 81 del Decreto ordenador de las Centrales Lecheras.

Los precios mínimos de compra al ganadero se aprueban por el Ministerio de Agricultura, vista la propuesta de la Comisión Consultiva Nacional Lechera y previos informes de los Ministerios de la Gobernación y de Comercio (Comisaría General de Abastecimientos y Transportes), publicándose en el *Boletín Oficial del Estado* la Orden correspondiente por la que se determinen los precios mínimos zonales y estacionales que han de regir para el próximo año lechero.

Los precios máximos de venta al público de la leche higienizada y envasada se determinan por el Ministerio de Comercio a través de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, previos informes de los Ministerios de Agricultura y de la Gobernación (31).

El artículo 76 del Decreto prevé la aplicación de un sistema de primas y descuentos para el pago de la leche en atención a la calidad de la misma, sistema que ha sido desarrollado por la Orden de 14 de agosto de 1967.

Según el artículo 82, la industria lechera en régimen de libertad de contratación de la leche y precios de venta, habrá de respetar los mínimos de compra al ganadero aprobados por el Ministerio de Agricultura (32).

Finalmente, dentro de esta actividad de servicio público, para llevar

(31) Manifiesta MEILÁN que «la diferencia de esta regulación con la anterior contenida en la Orden de 29 de febrero de 1956, hoy derogada, consiste fundamentalmente en la fijación a escala nacional y no provincial de los precios citados, así como en los distintos elementos a tener en cuenta para su determinación y la competencia administrativa para su fijación». (*Ob. cit.*, pág. 11).

(32) Indica MEILÁN que no hay obstáculo a que «se compre el producto a un precio superior al pagado por las Centrales Lecheras. Estas no disponen de medio jurídico alguno para impedir la posible situación de desabastecimiento—y por tanto para superar la dificultad de cumplir las obligaciones contraídas—como consecuencia de esa superior oferta de las industrias lácteas a pesar de la preferencia de trato que se da al abastecimiento público de la leche. El mismo problema puede plantear la negativa de venta de los ganaderos al precio al que quieran comprar las Centrales Lecheras aunque éste sea el mínimo legal. En estos casos pueden utilizarse las facultades, antes recordadas, que la Ley de 1941 atribuye a la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, o bien proceder a una negociación o al manejo del arancel haciendo más atractiva la importación de productos lácteos extranjeros o llevando a cabo importaciones por la propia Comisaría de Abastecimientos; pero son procedimientos al margen del sistema de Centrales Lecheras» (*Ob. cit.*, págs. 11 y 12).

Nuevas situaciones de desabastecimiento que confirman nuestro criterio sobre la regulación de Centrales Lecheras. Para tratar de enmendar la regulación se proponen soluciones al margen del sistema de Centrales, que no hacen sino que nos reafirmemos en nuestro punto de vista.

a cabo su prestación, las Centrales Lecheras suministrarán a los lecheros y distribuidores debidamente autorizados las cantidades solicitadas de leche higienizada y envasada.

5. ACCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LAS CENTRALES LECHERAS Y EL SECTOR LECHERO.

Según el artículo 85, abarca:

— Las condiciones higiénico-sanitarias del ganado lechero serán inspeccionadas por los servicios dependientes de la Dirección General de Ganadería, y las de los establos, conjuntamente por estos servicios y los de la Dirección General de Sanidad.

— El proceso industrial será vigilado por los servicios dependientes de la Dirección General de Economía de la Producción Agraria, y las condiciones higiénico-sanitarias de la manipulación, transporte, higienización y venta de leche lo serán por los servicios que dependen de la Dirección General de Sanidad.

— El reconocimiento del personal que intervenga en la producción, manipulación y distribución de la leche y sus productos lo efectuarán los servicios médicos, bajo las normas establecidas por la Dirección General de Sanidad.

— La vigilancia del cumplimiento de las normas relacionadas con el abastecimiento, comercialización y precios de venta al público será competencia del Ministerio de Comercio, a través de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes.

Las Comisiones provinciales Delegadas de Asuntos Económicos deberán hacerse cargo de estas funciones:

1.^a) Facilitar la eficacia de los servicios de los Centros higienizadores de leche.

2.^a) Asesorar, a petición de los organismos correspondientes, sobre cuanto se relacione con la obtención, distribución y venta de la leche y productos lácteos.

3.^a) Realizar cuantas informaciones fueran necesarias y proponer cuantas medidas se estimen precisas para el mejor cumplimiento de los fines de las Centrales Lecheras y otras industrias lácteas.

4.^a) Vigilar la correcta aplicación de los precios que se hubieran aprobado de acuerdo con sus diversos tipos, destinos y escalas (artículo 86).

Finalmente, se crea en el Ministerio de Agricultura una Comisión Consultiva Nacional Lechera que tiene las siguientes funciones:

1. El estudio de los problemas comunes a las industrias lácteas

en general y especialmente su proyección sobre los Centros de higienización cuyo volumen de manipulación de leche se destine a consumo directo de boca, informando y proponiendo al Ministerio de Agricultura las soluciones pertinentes.

2. El estudio, informe y propuesta al Ministerio de Agricultura de los costos zonales y estacionales de producción de la leche.

3. El estudio, informe y propuesta al Ministerio de Agricultura de las primas y deducciones a establecer en el sistema de pago por calidad (artículo 76).

4. El asesoramiento, a petición de los organismos correspondientes, sobre cuanto se relacione con la producción, industrialización, distribución y venta de la leche y sus productos.

5. La realización de las informaciones que fueran necesarias y correspondientes propuestas al Ministerio de Agricultura de las medidas que se estimaren precisas para el mejor cumplimiento de los fines de las Centrales Lecheras y al Ministerio de Comercio en relación con el comercio exterior de la leche y de los productos lácteos.

IV. CONCLUSIONES

Dejando sentada la necesidad de un riguroso control higiénico-sanitario sobre la leche, debemos censurar la regulación de las Centrales Lecheras.

1.^a Por su ilegalidad, que en nuestro criterio se pone de relieve en dos vertientes. En primer lugar, el suponer una restricción a la iniciativa económica privada por vía reglamentaria. En segundo lugar, por su desconocimiento de la normativa municipal.

2.^a Porque la instauración de Centrales Lecheras puede ser en muchas ocasiones problemática, y a pesar de haberse establecido la obligatoriedad de la higienización, puede ocurrir que llegue un momento en el que sea la propia Administración la que tenga que adoptar las medidas para establecer la higienización, con los problemas que esto puede ocasionar.

3.^a Porque ni los intereses de los ganaderos, ni los de las industrias lácteas ni incluso los de la propia Central Lechera están suficientemente protegidos.

4.^a Porque la continuidad y regularidad en la prestación del servicio público de Centrales Lecheras, como hemos demostrado, se encuentran en muchas ocasiones seriamente amenazadas, colocando a la población que se abastece del producto en situaciones problemáticas.