

Curso de conferencias sobre cuestiones agrarias 1964-65.
El Instituto de Estudios Jurídicos, en colaboración con el Centro de Estudios Hipotecarios del Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, ha organizado durante el presente curso un ciclo de conferencias sobre cuestiones agrarias.

Se inserta a continuación la pronunciada por don José Luis Laso Martínez.

Régimen de acción concertada en la Agricultura

I

INTRODUCCION

Si el estudiar temas nuevos entraña siempre un grave riesgo, mayor es el peligro cuando el tema se refiere a instituciones que, como en el presente caso, la acción concertada se halla en la actualidad en trance de formación. Es por esto que todos los juicios que sobre el nuevo régimen se emitan han de ser necesariamente introductorios a su estudio y supeditados a la evolución posterior de la propia institución.

El tema ofrece un evidente carácter económico al recogerse en nuestra legislación como instrumento de política económica al servicio del desarrollo. Pero esta condición no tiene por qué ser un veto para que sea analizada la institución por juristas. Todo lo contrario, el jurista debe atender a las demandas de la sociedad y proporcionar instrumentos idóneos para que esas exigencias sociales sean satisfechas. De este modo estará realmente en contacto con los problemas

vivos y palpitantes que la sociedad ofrece sin encastillarse exclusivamente en el estudio de categorías dogmáticas ya definidas, aunque siempre susceptibles de perfeccionamiento.

II

ANTECEDENTES

El tema de la acción concertada ofrece de principio una nota destacada: su novedad. Novedad al menos en lo que se refiere a la propia expresión como categoría juridico-administrativa definidora de un régimen de intervención del Estado en la vida económica.

Ciertamente la palabra concierto ha sido utilizada en nuestro Derecho con anterioridad. Así el concierto es una forma de contratación administrativa regulada en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911 y posteriormente en la redacción que dió al capítulo 5.º de esta Ley la de 22 de diciembre de 1952. Del mismo modo, en el ámbito de acción de las Corporaciones locales, el concierto fué otra forma de contratación administrativa específicamente detallada en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953.

Todos estos antecedentes tan sólo ofrecen coincidencias terminológicas; pero en modo alguno identidad o al menos similitud con las características que la acción concertada adquiere desde su creación por la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social de 28 de diciembre de 1963.

Por el contrario, son verdaderos antecedentes de la institución los siguientes:

a) *Consortios forestales*.—Constituyen un conjunto de medidas detalladas en la Ley y Reglamento de Montes, por las que se tiende al favorecimiento de la repoblación forestal mediante acuerdos entre el Estado u otras entidades e incluso particulares para llevarla a cabo.

En efecto, a través del consorcio forestal el propietario de un monte constituye un derecho real de vuelo a favor del Patrimonio Forestal del Estado, o incluso de otras entidades públicas o de particulares. Por estos acuerdos se faculta al Patrimonio Forestal, su-

puesto típico al que aquí vamos a referirnos, mientras dure el contrato, para poseer el monte, repoblarlo y aprovechar su arbolado, reservando al propietario del suelo el derecho a una participación en el valor neto de los productos que se obtengan.

El consorcio se lleva a cabo mediante acuerdos voluntarios que se hacen constar necesariamente en escritura pública, único medio formal a través del cual pueden tener acceso al Registro de la Propiedad.

La entrega del suelo de la finca al Patrimonio, que hace nacer en su favor un verdadero derecho real inscribible en el Registro, obliga a que se dé solución a los conflictos de preferencia que pueden surgir en el caso de que con anterioridad al consorcio la finca estuviera gravada, con lo que se originaría una concurrencia de derechos sobre un elemento base, la finca, en el que por razón de uno de los derechos se habría producido un incremento de valor real, llegándose a soluciones similares a las que la Ley Hipotecaria adopta con relación a la anotación de créditos refraccionarios, diferenciándose el valor de la finca antes y después de las mejoras introducidas por el Patrimonio.

Limitándonos a las posibles coincidencias de los consorcios forestales con el régimen de acción concertada, se observa sin duda que existe un punto común de contacto, consistente en ser uno y otra sistemas de colaboración entre la Administración y los particulares para el logro de objetivos de naturaleza económico-social.

b) *Sociedades de colonización*.—En la misma línea están las Sociedades de colonización creadas por la Ley de Colonización de grandes zonas regables de 26 de diciembre de 1939, hoy derogada en este punto, por la que se promovió la creación de estas Sociedades para favorecer la colonización de las zonas afectadas, las cuales podrían constituirse con posterioridad a la declaración por el Ministerio de Agricultura del interés nacional de la colonización de una zona, o precisamente con objeto de pedir dicha declaración.

ALBERTO FALLARÍN, refiriéndose a este punto en el curso sobre Reformas Agrarias en Hispanoamérica, dado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, destaca cómo, a diferencia de los países hispanoamericanos que en otros puntos han seguido las líneas trazadas por las leyes agrarias españolas, en España se ha

utilizado muy poco el instrumento de colaboración con los particulares para el logro de las finalidades perseguidas por las leyes agrarias.

c) *Viviendas de renta limitada*.—La Ley de 15 de julio de 1954, variando sustancialmente el régimen hasta entonces vigente, introdujo un nuevo sistema de estímulo para la construcción de viviendas mediante la concesión de materiales, ayuda financiera, beneficios fiscales, etc., a los promotores de viviendas que se ajustasen a los planes formulados por el Instituto Nacional de la Vivienda.

De todos estos antecedentes resulta que aun cuando en sí misma la acción concertada, como institución sustantiva, ha sido una creación de la Ley del Plan de Desarrollo, sin embargo en su contenido existen otras manifestaciones de la acción del Estado sobre los intereses económicos y sociales, en las que se da el mismo esquema que en esencia define a la acción concertada: concesión de beneficios por el Estado a los particulares, a fin de que éstos colaboren en el logro de los objetivos económico-sociales programados por el Estado.

III

CONCEPTO

Atendidos la finalidad y el modo como está ordenado el régimen de acción concertada en el texto básico de la Ley del Plan de Desarrollo, puede describirse del siguiente modo:

«Sistema voluntario de colaboración entre los particulares y la Administración mediante el ofrecimiento por parte de ésta de estímulos y beneficios, a través de los cuales se persigue obtener los objetivos del desarrollo económico cuando la iniciativa privada es insuficiente».

IV

CARACTERES

De la definición que acabamos de transcribir se deducen fácilmente los caracteres que tipifican el régimen de acción concertada.

Estos caracteres son los siguientes:

1.º Es un régimen de intervención administrativa subsidiario, aplicable únicamente cuando la iniciativa privada es insuficiente.

2.º Es esencialmente voluntario, formalizándose el acuerdo mediante el acta de concierto entre la Administración y los particulares. Se trata de un acuerdo, sin embargo, a unas bases fijadas por la Administración, a las cuales se limita a prestar su consentimiento el solicitante, que tan sólo tiene posibilidad de adherirse o no a la propuesta, pero sin que pueda intervenir en la redacción del concierto.

3.º Su contenido reside en la serie de beneficios ofrecidos a los particulares, que quedarán anulados en caso de incumplimiento por las empresas de las obligaciones contraídas.

4.º Su finalidad reside en el logro de los objetivos del desarrollo económico; en particular, en España, los del Plan de Desarrollo Económico y Social, que pretende conseguir la expansión y modernización de los distintos sectores económicos.

V

METODO DE EXPOSICION

El carácter general con que está planteado el régimen de acción concertada en la Ley, su aplicación concreta en el sector agrario y la evolución posterior producida en el mismo, hacen obligado seguir un planteamiento general que descansa sobre los siguientes puntos:

1.º Fuentes normativas generales de la acción concertada y, en particular, en la agricultura.

2.º Detalle de su régimen jurídico.

Partiendo de estas ideas, nos permitiremos, por fin, desarrollar algunas consideraciones jurídicas y económicas sobre la nueva institución.

A) *Fuentes normativas de la acción concertada.*

El régimen de acción concertada se crea, según hemos dicho, por la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social de 28 de diciembre de 1963.

En particular, la acción concertada para la agricultura se prevé en el artículo 11, apartado e), de la propia Ley. Por él se propone la extensión del régimen de acción concertada a la agricultura.

A partir de esta fecha las disposiciones que han tratado la acción concertada han sido, por orden cronológico, las siguientes:

1.^a Orden de 22 de agosto de 1964, que aprueba el régimen de acción concertada en el sector de la piel.

2.^a Orden de 22 de agosto de 1964, que aprueba el mismo régimen sobre los vegetales.

3.^a Orden de 22 de agosto de 1964, que aprueba el régimen de acción concertada en el sector siderúrgico.

4.^a Orden de 15 de septiembre de 1964, sobre tramitación de la acción concertada en el sector de la piel.

5.^a Orden de 15 de septiembre de 1964, sobre tramitación en el sector siderúrgico.

6.^a Instrucción provisional para la ordenación rural de 29 de septiembre de 1964, artículo 26. Dispone este precepto que se llevará a cabo la acción concertada en las zonas que tengan aprobado un Plan de Ordenación Rural.

7.^a Orden de 11 de noviembre de 1964, que modifica las bases de la acción concertada en la siderurgia.

8.^a Orden de 18 de noviembre de 1964, que aprueba las bases generales de la acción concertada para la producción de ganado vacuno.

9.^a Orden de 15 de enero de 1965, sobre la Comisión Asesora del régimen de acción concertada en el sector de la piel.

10. Orden de 29 de enero de 1965, sobre tramitación de la acción concertada para la producción de ganado vacuno de carne.

Contemplado este cuadro completo de las normas por las que hasta este momento se desarrolla el régimen de acción concertada, se puede observar, simplemente por sus rúbricas, que la acción concertada ha sido acogida con especial interés por el sector agrario, a pesar de que, como vamos a ver, no parece que fuera el propósito de la Ley en un principio extender este régimen a la agricultura.

Esto nos lleva necesariamente al estudio del planteamiento general de las bases del Plan de Desarrollo. Este se propuso, artículo 1.º, número 2: Conseguir la elevación del nivel de vida de todos los espa-

ñoles, dentro de las exigencias de la justicia social, y favorecer el desenvolvimiento de la libertad y de la dignidad de la persona.

Para el logro de estos objetivos se proyectó un plan concreto, que sería:

a) Para la Administración del Estado, Organismos autónomos, Empresas nacionales y Corporaciones locales: vinculante.

b) Para el sector privado: indicativo, salvo que se declaren de aplicación obligatoria los propósitos del plan, por Ley o por acuerdo entre la Administración y los particulares, cuando por éstos se acepten libremente las prescripciones y objetivos consignados en el plan, en función de los beneficios o incentivos otorgados por el Estado y demás Entidades públicas.

Sistematizando la repercusión del Plan de Desarrollo sobre la economía nacional, resulta que éste actúa con carácter vinculante, de modo primario, sobre los órganos del sector público ya existentes; de modo secundario, cuando la acción del sector público o la iniciativa privada sean insuficientes, sobre los órganos de aquel sector que se creen o amplíen su radio de acción territorial o funcionalmente, o sobre el sector privado.

En todos los demás casos la acción del Plan es meramente indicativo.

Por estas consideraciones resulta anómalo lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley, artículo en el que se contiene íntegro el régimen de acción concertada, al decir que: «En todo caso, la inclusión en dicho régimen tendrá carácter voluntario para las empresas privadas». Con lo cual, a contrario, resulta que el régimen descansa en la posible creación de Empresas nacionales, criterio que si bien es lógico desde el punto de vista de la fundamentación general del Plan, es, sin embargo, contradictorio con la naturaleza específica del régimen de acción concertada por dos razones:

a) Porque si el régimen se aplica preceptivamente deja de ser concertado, ya que en todo caso este tipo de acción se basa en el principio de la voluntariedad, como se desprende de la primera parte del párrafo 1.º del artículo 5.º de la Ley.

b) Porque las Empresas nacionales, aun partiendo del reconocimiento de una personalidad jurídica independiente de la del Es-

tado, no quiere decir que gocen de autonomía funcional respecto de éste, sino que están sometidas a su tutela y supervisión.

Lo que no excluye que prácticamente encaje su actuación en las consecuencias del régimen de acción concertada, pero sin que debieran someterse formalmente a este procedimiento.

B) Particularidades de la acción concertada en la agricultura y ganadería.

La acción concertada nació para la industria. Ni siquiera el legislador ha podido soslayar este propósito que, sin duda, se albergó en los redactores del plan. Lo demuestra el hecho de que la rúbrica «Régimen de acción concertada», con que se encabeza el artículo 5.º de la Ley, se formula con una generalidad tal que en sí mismo no parece pudiera dudarse de su aplicación a los distintos sectores económicos que fueran susceptibles de ello.

Sin embargo, el apartado e) del artículo 11, bajo el título «Mejora agraria», que abarca los artículos 10 a 14 de la Ley, afirma explícitamente que se extenderá el régimen de acción concertada a la agricultura. Afirmación ésta que hubiera sobrado si no se trasluciere por ella el primer propósito de circunscribir la acción concertada a la industria.

Después de la Ley del Plan de Desarrollo, el primer texto, dentro del sector agrario, en el que vuelve a hablarse de la acción concertada, es el de la Instrucción provisional para la Ordenación rural de 29 de septiembre de 1964. No había aludido a la acción concertada el Decreto creador de la ordenación rural. Es aquella Instrucción la que en su artículo 26 dice que la acción concertada a que se refiere el artículo 5.º de la Ley del Plan de Desarrollo, «se llevará a cabo en las zonas que tengan aprobado un Plan de Ordenación Rural».

Pudiera pensarse con ello que en las zonas de ordenación rural cambia totalmente de matiz el régimen de acción concertada y pasa de ser aplicable subsidiariamente por razón de la insuficiencia privada de un sector productivo determinado, tal y como resulta de la Ley del Plan de Desarrollo, a ser de aplicación primaria, independientemente de la insuficiencia de cada sector, simplemente por razones de delimitación territorial y sin perjuicio de que se aplique indi-

vidualizadamente a cada sector productivo previsto en los regímenes aprobados de acción concertada.

Pero tal declaración debe considerarse como irrelevante, por ser, en sí misma, formalmente insuficiente, ya que la simple declaración de ordenación rural de una zona no implica que necesariamente la ejecución del plan pueda realizarse a través de la acción concertada, sin que se formule específicamente un régimen propio para cada actividad, y, por el contrario, la publicación de las bases de acción concertada para un sector productivo, a menos que se limite territorialmente a una zona, no impide que puedan acogerse a él las empresas encuadradas en ese sector, cualquiera que sea el territorio en que desarrollen su actividad.

En todo caso lo que sí ha venido a significar la declaración del artículo 26 de la Instrucción es que realmente la situación agrícola se encuentra en el estadio previo para que entre en juego el régimen de acción concertada: Se trata de un sector deprimido, incapaz para llegar a conseguir los objetivos del desarrollo general del país.

C) Detalle del régimen de acción concertada.

Poderos distinguir dos etapas esenciales:

I. Precedimiento para acogerse al régimen de acción concertada.

Requiere en todo caso una iniciativa unilateral de la Administración que proclame las bases generales del régimen, cuando la propia Administración considere la insuficiencia que ofrece un sector productivo determinado.

La fase de formalización se desarrolla así:

1. Elaboración de las bases del concierto. Se hará conjuntamente por el Ministerio competente por razón de la materia y el de Hacienda, con informe de la Organización Sindical y de la Comisaría del Plan de Desarrollo.

Las bases se aprueban por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y podrán versar, dice la Ley del Plan de Desarrollo, sobre las condiciones de trabajo en todos sus aspectos, sobre volúmenes de producción, sobre los demás objetivos y garantías exigibles a las empresas, así como las ayudas, estímulos y facilidades que la Administración les otorgue, entre las que podrán concederse los benefi-

cios contenidos en la legislación sobre industrias de interés preferente u otros establecidos por la Ley.

2. Solicitud de las empresas de acogerse al régimen de acción concertada.

Las empresas interesadas presentarán su solicitud ante el Ministerio correspondiente, que recabará el informe de la Organización Sindical en caso de agrupación de solicitantes o peticiones aisladas que afecten a un número considerable de empresas de un mismo sector.

La solicitud deberá contener los requisitos que se exigen en el artículo 1.º de la Orden de 29 de enero de 1956, tratándose del régimen de acción concertada para la producción de ganado vacuno de carne, sin que en ningún caso puedan solicitar reducción de las exigencias que se deriven de las bases generales o ampliación de los derechos o beneficios por éstas establecidos.

La instancia será acompañada de una memoria en la que además de recogerse los detalles técnicos de la explotación proyectada se manifieste el régimen de tenencia de la explotación agraria y el compromiso de mantener directamente la propia explotación durante un plazo no inferior al del concierto.

3. Decisión sobre la solicitud presentada.

A la vista de la instancia del interesado y de los informes reglamentarios se decidirá por el Ministerio correspondiente la admisión o denegación de la solicitud.

Si la propuesta de resolución es favorable se contendrán en ella los siguientes requisitos que especifica la disposición últimamente citada:

a) Declaración de que la empresa reúne las condiciones técnicas y de otro orden fijadas por el Ministerio.

b) Clase, cuantía, duración y fecha de iniciación del periodo de disfrute de los beneficios que deben concederse.

c) Plazo en que deberá acreditarse la disponibilidad de los medios propios declarada en el anteproyecto presentado por los interesados.

d) Plazos de caducidad para la iniciación y realización de las nuevas instalaciones o de las ampliaciones proyectadas.

e) Necesidad de expropiación forzosa de los bienes señalados en la solicitud cuando aquéllos se solicitan.

f) Plazo y condiciones establecidos para la constitución de las empresas cuando la solicitud se hubiere presentado a nombre de empresas a constituir.

g) Cuadro de faltas y cuantía de las sanciones que correspondan a aquéllas.

Recaída la resolución, se notifica a los interesados para que presen-ten su conformidad a las condiciones del acta de concierto a suscri-bir, en la que se especificarán los beneficios que se conceden y las obligaciones a que se somete el interesado.

Aceptados por la empresa solicitante los términos de la resolu-ción ministerial, viene obligada a presentar, cuando la inversión en obras a realizar supere las 500.000 pesetas, el proyecto de instalación suscrito por técnico competente.

No expresa la Ley, en cambio, ni tampoco las disposiciones regla-mentarias que se han dictado hasta la fecha, si en caso de denega-ción de lo solicitado cabe contra esta resolución recurso alguno. Nuestro criterio es que en principio, al publicarse las bases de la acción concertada, la Administración ha quedado sometida a las condiciones determinadas en las bases y, por tanto, debe actuar en todo momento ajustándose a derecho.

Sin embargo, el contenido del acuerdo de concesión o denegación del régimen de acción concertada permite distinguir en él dos partes distintas: la primera, que hace referencia a la clase, cuantía y dura-ción de los beneficios, de indudable carácter discrecional, puesto que no hay en todo caso un previo derecho público subjetivo a obtener los beneficios ofrecidos; la segunda se refiere a si la empresa reúne o no las condiciones técnicas y de otro orden fijadas por la Admi-nistración, en cuya decisión no cabe pensar que actúe discrecional-mente, puesto que esas condiciones están preestablecidas y pueden, en cualquier momento, ser comprobadas.

Por esta razón estimamos que cuanto se refiere a la concesión y cuantía de los beneficios no es impugnabile en vía contencioso-admi-nistrativa, ya que en ningún caso pueden los Tribunales sustituir a

la Administración en la valoración de los criterios económicos, con arreglo a los cuales ésta considera que una empresa no está en condiciones objetivas de conseguir los fines del desarrollo económico programado.

Por el contrario, podrá recurrirse en vía contencioso-administrativa cuando la Administración deniegue el régimen de acción concertada por entender que el solicitante no reúne las condiciones exigidas para tomar parte en el concurso. En este caso, el perjudicado que estime, por el contrario, que cumple esas condiciones objetivas exigidas, podrá impugnar la decisión administrativa ante los Tribunales.

Por fin diremos que formalizada el acta de concierto, será remitida al Ministerio de Hacienda a los efectos de concesión de los beneficios fiscales contenidos en las bases generales.

II. Contenido del régimen de acción concertada.

Siguiendo en el estudio del régimen de acción concertada en la ganadería, se puede sistematizar su contenido en tres partes esenciales:

1.ª Objetivos de la acción concertada: están obligadas las entidades a cumplir las condiciones mínimas siguientes:

a) Que la dimensión mínima de la explotación individual o asociada sea de 30 cabezas de ganado vacuno de menos de veinte meses de edad, dedicadas a la producción de carne, en régimen de estabulación o mixto.

b) Que las instalaciones y edificaciones se ajusten a los criterios de la técnica moderna.

c) Aplicación de un sistema de alimentación equilibrada.

d) Llevar un control de rendimiento de la explotación.

e) Orientar la explotación hacia la producción del tipo de ganado vacuno precoz para el sacrificio.

f) No vender ni sacrificar reses que no alcancen el peso mínimo sin autorización administrativa.

g) Facilitar a la Administración el conocimiento de los resultados técnicos de la explotación.

h) Acreditar la disponibilidad de recursos propios para la financiación de las inversiones y de los gastos de la explotación.

2.ª Estimulos y beneficios.

1) De orden financiero.

a) Subvención del 10 por 100 del volumen de inversiones previsto.

b) Crédito oficial, que puede llegar al 70 por 100 de las inversiones proyectadas, en defecto de otras fuentes de financiación.

c) Crédito para la adquisición de ganados y capital circulante.

2) De orden fiscal.

a) Expropiación forzosa de los terrenos necesarios para su instalación o ampliación e inposición de servidumbres de paso.

b) Reducción de hasta el 95 por 100 de los impuestos que detalla la Orden de 18 de noviembre de 1964 y que son los que concede la Ley de 2 de diciembre de 1963 a las industrias declaradas de interés preferente.

Los beneficios de esta Ley sobre libertad de amortización durante el primer quinquenio, aplicación del Decreto-Ley de 19 de octubre de 1961, así como la reducción del 95 por 100 de cualquier arbitrio o tasa de las Corporaciones municipales o provinciales o de la Administración central y Organismos autónomos, se extiendan también al régimen de acción concertada.

Sin embargo, muchos de estos beneficios de orden fiscal, pensados especialmente para las grandes empresas industriales, tendrán en la práctica escaso relieve, cuando se traten de aplicar a las empresas agrarias que por su estructura están alejadas de la empresa industrial.

3) De orden técnico.

a) Preferencia para el asesoramiento técnico y de formación de los ganaderos.

b) Preferencia para la utilización de los Centros Oficiales de Selección y Experimentación Ganadera, Inseminación artificial, así como los del Servicio de Carpaña de Saneamiento Ganadero.

c) Preferencia para la entrega de reproductores selectos.

d) Garantía de compra por parte de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, a precios establecidos periódicamente por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, a propuesta del

Ministerio de Agricultura, con el informe previo del de Comercio y de la Organización Sindical, de las reses que alcancen el peso mínimo establecido en las bases.

3.ª Sanciones en caso de incumplimiento: Permite este apartado diferenciar a su vez dos cuestiones:

a) Supuestos de incumplimiento: El apartado 4.º del artículo 5.º de la Ley dispone que «el incumplimiento por parte de las empresas concertadas de las cláusulas convenidas...»; es decir, parte la Ley de que se pactan con los particulares los beneficios y se señalan las causas de incumplimiento que, aun fijándose unilateralmente por la Administración, en todo caso son vinculantes para las empresas.

Sin embargo, dentro del sector ganadero, al que principalmente estamos concretando este estudio, no ha sido la Orden aprobatoria de las bases la que señalase las causas de incumplimiento, sino la Orden de 29 de enero del presente año, que regula los trámites de la acción concertada, la que determina las distintas clases de faltas, diferenciándolas en leves, graves y muy graves, con las sanciones correspondientes.

Técnicamente parece que debieran ser las bases las que fijasen las causas de incumplimiento, puesto que a la vista de las mismas formulan su propuesta los particulares. De este modo serían conocidas de antemano todas las obligaciones que contraen.

b) Tipos de sanción: Las sanciones que pueden imponerse son de dos clases distintas: unas de naturaleza pecuniaria, según se deduce de la Ley y de la Orden de 18 de noviembre de 1964; otras, no pecuniarias, como el apercibimiento, sanción que se aplica a las faltas leves como indica la Orden de 29 de enero de 1965.

Todas las demás sanciones que no sea el apercibimiento, declara la Orden últimamente citada, serán las que se fijen en el acta del concierto, con lo cual puede haberse tramitado todo el procedimiento sin saber hasta el último instante las sanciones que pueden sufrir los particulares que infrinjan las condiciones del régimen de acción concertada. Sólo para las faltas muy graves, señala el artículo 2.º de la Orden de 18 de noviembre de 1964, que podrán imponerse:

a) La pérdida de todos los beneficios que hubiera correspondido percibir a las empresas concertadas, a partir del momento en que se produzca el incumplimiento.

b) A reintegrar a la Administración los importes que hayan supuesto a favor de las empresas concertadas, las subvenciones, créditos, desgravaciones fiscales, reducciones arancelarias y demás beneficios percibidos como consecuencia de la acción concertada.

En definitiva, pues, en las bases del concierto no se fijan las causas de incumplimiento que originen las sanciones correspondientes, y éstas a su vez sólo vienen determinadas tratándose de faltas muy graves, y ello con carácter potestativo para la Administración, quedando, en fin, la determinación concreta de las sanciones relegada al acta de concierto.

VI

NATURALEZA JURIDICA DE LA ACCION CONCERTADA

Analizados la fundamentación y el detalle con el que aparece regulada la acción concertada, sólo nos resta hacer algunas consideraciones de índole general.

La acción administrativa sobre la vida económica ha sido ya considerada como uno de los fines de la Administración, después que los que ésta persigue han ido ampliándose constantemente hasta recaer sobre todos los aspectos de la sociedad.

De este modo, y dentro de las tres categorías tradicionales de intervención del Estado en la sociedad: la policía, el fomento y los servicios públicos, no cabe duda de que la acción concertada puede encuadrarse teóricamente dentro de las medidas de fomento, a través de las cuales persigue el Estado el desarrollo económico del país. No puede en efecto considerársela como una institución jurídica peculiar con categoría conceptual independiente dentro del Derecho administrativo; se trata más bien de una institución de naturaleza compleja, que alberga una amplia gama de medidas administrativas completas, perfectamente diferenciadas: subvenciones, beneficios fiscales, asistencia técnica por parte de la Administración, etc.

Es por esto que en vez de considerarla como una institución de

Derecho público resulta preferible concebirla como una forma de actuación de la Administración, de carácter complejo, a través de la cual ésta se interesa y actúa en la vida económica del país.

VII

TRASCENDENCIA ECONOMICA

No nos corresponde aquí estudiar la naturaleza y las consecuencias que desde un punto de vista económico puede originar la acción concertada. Únicamente diremos que a través de la acción concertada se ha abierto un camino de grandes posibilidades en el sector agrario. Estando a falta la agricultura, en estos momentos, de un auténtico espíritu empresarial, es necesario que la acción del Estado inicie y dirija el desarrollo de la agricultura. Por esto todas las cautelas con las que ha sido acogida la acción concertada en la industria no parece que puedan tener aplicación respecto de la agricultura.

En el informe del Banco Hispano Americano sobre la situación económica española en 1963 se ha dicho que la acción concertada puede conducir al aumento de la incertidumbre empresarial al forzar al Estado a intervenir en numerosos sectores con lo que se disminuiría el mercado, se exageraría el grado de monopolio que existe en la economía y el poder económico estaría fundamentalmente concentrado en el Gobierno. La inversión privada disminuiría, por tanto, y se acentuarían los problemas que se intentan resolver, además de obstaculizar la inversión extranjera por la proliferación de monopolios estatales a que esta política puede llevar.

Sin entrar en el juicio de estos criterios, lo que sí podemos afirmar, porque ha sido sugerido por las propias preocupaciones del hombre del campo, es que la acción concertada puede significar en la agricultura un instrumento eficaz de ayuda en la actual coyuntura económica.

VIII

CONCLUSIONES

El esfuerzo que teóricamente supone la acción concertada para que tenga una trascendencia real requiere, sin embargo, dos condiciones:

1.ª Es requisito indispensable para su actuación que exista una Administración ágil, ilusionada y paciente que sirva de consejo y estímulo permanente al campo español.

2.ª Que no puede prosperar este régimen ni otra medida semejante si no se rompe el espíritu individualista del campesino, formando cooperativas y grupos de agricultores en general, a través de los cuales pueden adquirir realmente importancia y magnitud los nuevos instrumentos.

En todo caso ésta, y en general las múltiples medidas a través de las cuales se pretende incorporar la propiedad al cumplimiento de una verdadera función social, nos ponen en el camino de una nueva situación en la que las instituciones no sólo sirvan de control jurídico de los actos de la vida civil, sino también de control social.

Es particularmente importante esta apreciación en la propia institución del Registro de la Propiedad, que nació también para cumplir preponderantemente las necesidades descritas en la Exposición de Motivos de la Ley de 1861. Hoy, transformadas las condiciones económicas y sociales de entonces, en diversidad de disposiciones, se pretende utilizar de nuevo al Registro, como institución que sirva para atender las nuevas necesidades del mundo contemporáneo.

Es especialmente sugerente esta idea en el sector agrario y debe preocuparnos a los juristas la puesta al día de la institución, a fin de que colabore en el desarrollo de las nuevas exigencias sociales que caracterizan la época actual.

JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ,

Registrador de la Propiedad.