

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, DE LAS ZONAS DE PROTECCION AGRARIA, Y DE CREACION DEL BANCO DE TIERRAS DE CASTILLA-LA MANCHA

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Secretaría General de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural relativa al asunto de referencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, corresponde al Gabinete Jurídico la emisión del presente informe.

El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- Consulta pública previa.
- Informe resultados consulta pública.
- Anexo alegaciones ley agricultura familiar.
- Detalle alegaciones ley agricultura familiar.
- Memoria de impacto normativo.
- Primer borrador anteproyecto de ley.
- Informe asesoría jurídica.
- Resolución apertura información pública.
- DOCM resolución apertura información pública.
- Alegaciones



- Informe S.G. fomento sobre anteproyecto de ley.
- Certificado consejo agrario.
- Certificado consejo regional municipios.
- Informe impacto demográfico.
- Informe de impacto género.
- Informe adecuación normativa y cargas anteproyecto agricultura familiar
- Informe IGS anteproyecto fomento agricultura familiar CLM
- Contestación alegaciones Unión Cooperativas agroalimentarias CLM
- Adenda memoria impacto normativo.
- Informe DG Presupuestos
- Segundo borrador anteproyecto de ley

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO

La habilitación competencial para dictar el régimen jurídico que se contiene en el anteproyecto de ley de fomento de la agricultura familiar, de las zonas de protección agraria, de creación del banco de tierras, y por la que se modifica la ley 4/2004, de 18 de mayo de la explotación agraria y del desarrollo rural en Castilla- la Mancha, viene establecida en el artículo 31.1.6ª de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que es a saber la "Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía" siempre de acuerdo con la ordenación general de la economía conforme a lo competencia otorgada al Estado en el artículo 149.1.13ª de nuestra



Constitución. Asimismo, el artículo 31.1. 12.^a establece como competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la "planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región", dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha. Asimismo la norma se dicta al amparo de otros títulos competenciales dispuestos como son el artículo 31.1.1^a relativo a la "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones".

SEGUNDO.PROCEDIMIENTO

El procedimiento de elaboración de la norma ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno, que dispone lo siguiente:

"1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.

2. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

3. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios."

En su elaboración se han cumplimentado un período previo de consulta pública sobre la elaboración del anteproyecto de ley, con base en lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que discurrió entre el día 19/04/2021 al 19/05/2021; además de un período de información pública, conforme a lo establecido en el artículo 36.3 de la ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que



se inició mediante resolución de 07/10/2022, de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, y que fue publicado en el DOCM de 11/10/2022.

Consta el informe final del tratamiento de las aportaciones recibidas al anteproyecto de ley

Se ha llevado a cabo la realización del trámite de audiencia por medio de oficios remitidos a la Vicepresidencia (Comisionado Reto Demográfico), RECAMDER, Federación de Municipios y Provincias de CLM Viceconsejería de Administración Local de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, Organizaciones Profesionales Agrarias, Organizaciones Empresariales Sindicales, Delegaciones Provinciales de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, Agencia del Agua de Castilla la Mancha, e IRIAF.

No consta que se haya abierto un procedimiento de participación pública en base a lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha para los procesos participativos para la promoción, elaboración y evaluación de normas de carácter general;

El texto del anteproyecto ha sido sometido a informe del Consejo Agrario de Castilla-La Mancha y del Consejo Regional de Municipios pero sin embargo, no consta en el expediente que haya sido sometido al Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha

El anteproyecto de ley se acompaña de la correspondiente memoria justificativa y de análisis del impacto normativo.

Se incorpora al expediente el informe de impacto de género, así como el informe de impacto demográfico.

De acuerdo con el precitado artículo 35 y con el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, se requiere dictamen del Consejo Consultivo tras la asunción de la iniciativa legislativa y, una vez se decidan y cumplan ulteriores trámites, tras lo cual, se elevará de nuevo al Consejo de Gobierno y el anteproyecto se enviará a las Cortes para su tramitación parlamentaria.



TERCERO. CUESTIONES FORMALES Y DE TÉCNICA NORMATIVA.

El anteproyecto de Ley sometido a informe está configurado en 29 artículos divididos en un título preliminar y cuatro títulos, así como cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado y foliado, lo que ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

En el Título Preliminar se recogen las cuestiones generales relativas al desarrollo del texto, como son el objeto, ámbito de aplicación, finalidad y definiciones.

El Título I “Explotación Familiar Agraria” está dividido en tres capítulos. El Capítulo I dispone los tipos de explotaciones familiares agrarias, así como el procedimiento para su reconocimiento, su tratamiento en el Registro General de Explotaciones Agrarias, así como la casuística para la pérdida de su condición como explotación calificada. El Capítulo II dispone las situaciones de preferencia para las explotaciones reconocidas como Explotaciones Familiares Agrarias. Finalmente, el Capítulo III dispone los grupos de actuación preferente en la definición y aplicación de las políticas de fomento de las explotaciones familiares agrarias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El Título II “Zonas de Protección Agraria y otras Iniciativas ligadas al territorio”, se compone de dos capítulos. El Capítulo I recoge la regulación de las Zonas de Protección Agraria, su declaración y procedimiento regulado para la misma, así como la posibilidad de formular Planes de Zona de Protección Agraria en la Declaración de una Zona de Protección Agraria. El Capítulo II contempla otras Iniciativas íntimamente ligadas al territorio.

El Título III “Banco de Tierras disponibles en Castilla-La Mancha”, recoge la creación y características del Banco de Tierras Disponibles, las finalidades del mismo, su contenido, el alcance de su inscripción, el destino de las parcelas que estén incluidas que lo componen, así como el régimen de su publicidad.



El Título IV “Otras medidas de impulso de la Agricultura Familiar” incluye medidas adicionales como son el fomento de la creación y reactivación de organizaciones de productores, así como la priorización en los contratos de suministros de adquisiciones y utilización de productos provenientes de Explotaciones Familiares Agrarias.



En cuanto a las disposiciones de la parte final de la norma, cabe poner de manifiesto que la disposición adicional primera regula la validez temporal del reconocimiento recogido en la Ley 4/2004, de 18 de mayo, para las Explotaciones Prioritarias, Singulares o Preferentes. La disposición adicional segunda trata sobre la colaboración de la Consejería competente en materia agraria con las Administraciones públicas competentes en materia de agua. La disposición adicional tercera regula el régimen jurídico para las transmisiones de los huertos familiares. Finalmente, figura la disposición adicional cuarta con regulación relativa a las autorizaciones de instalaciones de energías renovables en terrenos transformados de secano a regadío o con modernización del regadío.

Por último, las disposiciones finales contienen: la primera, la modificación de la Ley 4/2004, concretamente la derogación del punto 16 del artículo 3 y la modificación del apartado c) del artículo 13. La disposición final segunda contiene la habilitación reglamentaria y la disposición final tercera la entrada en vigor.

La redacción original del anteproyecto se ha ido modificando durante su tramitación, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos consultados. Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 puesto que refleja su objeto y las finalidades que persigue, recoge su contenido, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No obstante, podría hacerse una referencia a los trámites esenciales seguidos en su tramitación.

El anteproyecto recurre en varias ocasiones a la regulación reglamentaria, en algunos casos, como se analizará al abordar los artículos correspondientes, sin que el precepto que efectúa tal remisión u otro distinto contenga una delimitación de los aspectos básicos de la materia a que se refiere, por lo que se incurre en remisiones en blanco al reglamento.

En relación con lo anterior, es cierto que una iniciativa normativa como la presente debe contener lo necesario para diseñar la política agraria de la Comunidad, pero aquella materia en la que el reglamento puede desplegarse para completar y desarrollar la ley conviene que no quede congelada en ésta por su mayor rigidez formal, y que deje un espacio al reglamento y al aplicador.

No hay que olvidar que lo dispuesto en la ley será, por mor del principio de jerarquía, límite para el reglamento, por lo que aquélla deberá evitar concreciones cuya modificación pueda resultar problemática. Pero lo que esa orientación general no ampara es que se utilice en exceso el recurso de diferir la normación hasta la aprobación del reglamento, quedando limitada la ley a los principios programáticos que la dejen vacía o pobre de contenido sustantivo, de manera que posea una escasa densidad normativa.,

El texto del anteproyecto contempla un concepto jurídico indeterminado al indicar "*de dimensiones suficientes*" (artículo 3b), que crea inseguridad jurídica.

El **artículo 4** establece definiciones generales de conceptos que van a utilizarse a lo largo de la ley. La definición de Banco de Tierras se contempla en este artículo y luego se vuelve a reproducir en el artículo 20, lo que vemos innecesario.

Las definiciones de "Parque Agrario" y de "Huerto Urbano" que se recogen en el artículo 19, quizás tendría más encaje llevarlas al artículo 4.

En el artículo 6b) donde dice: "*Ejercer la actividad la actividad agraria y estar dada de alta en el régimen de seguridad social que corresponda en función de su actividad agraria*", debe decir: *Ejercer la actividad agraria y estar dada de alta*



en el régimen de seguridad social que corresponda en función de su actividad agraria”.

El título del **artículo 15** “Las mujeres en el medio rural” es demasiado amplio por lo que se propone su sustitución por “Integración de la perspectiva de género”.

De mantener la redacción actual, se estaría incumpliendo el punto 28 de las Directrices de Técnica Normativa “28. Titulación. Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren”.

En el **artículo 22**, entre el contenido del Banco de Tierras Disponibles que enumera este artículo, su letra d) se refiere a las parcelas agrarias o fincas que hayan sido objeto de declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra, por su infrautilización, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 del anteproyecto.

La posibilidad de que se declare el incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra por su infrautilización fue admitida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de la Comunidad de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, sin que exista obstáculo para que una ley autonómica pueda establecer, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que proceda aplicar las medidas que en ella se regulan, como tiene lugar en el artículo 81 del anteproyecto, en el que se enumeran las circunstancias que permiten considerar al suelo agrario como inutilizado.

En el artículo **24.1** donde dice: “*Las parcelas del Banco de Tierras Disponible se destinarán a cualquiera de las finalidades anteriormente citados...*” debería decir: Las parcelas del Banco de Tierras Disponibles se destinarán a cualquiera de las finalidades previstas en el artículo 21...”





El **artículo 25** debería incluir al final del mismo la siguiente frase: “*sometiéndose en todo caso a la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal*”.

El **artículo 27** regula la “Cesión de uso del suelo agrario infrutilizado al Banco de Tierras Disponibles de Castilla-La Mancha”

El apartado 3 de este artículo prevé la cesión temporal de uso al Banco de Tierras de la parcela o finca rústica, respecto de la que se haya declarado el incumplimiento de la función social del uso de la tierra. En estos casos no hay una pérdida del derecho de propiedad, sino que solo se cede el uso de la finca al referido Banco.

En el presente caso, nada se dispone en el precepto comentado acerca del procedimiento a seguir para la declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra, “así como el derivado de dicha declaración”, para lo que el anteproyecto se remite a un futuro desarrollo reglamentario.

Esta indefinición en el anteproyecto de la regulación para llevar a cabo la cesión de uso al Banco de Tierras de la finca o parcela rústica de la que previamente se haya declarado el incumplimiento de su función social es contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo

Este vacío legal debería subsanarse con el fin de proteger los derechos e intereses de los propietarios de las fincas afectadas por la cesión al Banco de Tierras.

El **artículo 29** “Priorización en contratos suministros”. La expresión “*y la utilización de productos provenientes de explotaciones reconocidas como Explotación Familiar Agraria, en especial de aquellas que, estén registradas como explotaciones con venta directa de productos ligados a la actividad agraria*” podría vulnerar lo dispuesto en la Ley 9/2017, de contratos del sector público.

A este respecto, se plantea la cuestión acerca de si la utilización de estos requisitos y características correspondiente al objeto de la contratación,



justificado por su relación con el concepto de “arraigo territorial”, podría dar lugar a un conflicto entre las bases estatales y la norma autonómica.

La incorporación en los pliegos de prescripciones técnicas de “requisitos y características específicas sociales y medioambientales”, que dispone el anteproyecto es acorde con lo dispuesto por el artículo 124 LCSP, de carácter no básico.

Por otra parte, el artículo 126 LCSP, de carácter básico, establece en su apartado 6:

“Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente”.

En relación con el arraigo territorial al fomentar la utilización de productos provenientes de explotaciones reconocidas como Explotación Familiar Agraria, en especial de aquellas que, estén registradas como explotaciones con venta directa de productos ligados a la actividad agraria, es preciso señalar que el artículo 1.1 LCSP consagra los principios generales de la contratación pública de: “libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores”.

De todo lo anterior se suscita la duda sobre si las previsiones que hace la norma en la medida en que puede suponer la introducción en la licitación de un criterio de arraigo territorial, serían compatibles con los principios de igualdad de trato, no discriminación y libre competencia que consagra la LCSP en sus artículos 1 y 132 con carácter formal y materialmente básico.



También podría chocar la redacción del artículo con la Ley de garantía de unidad de mercado. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado permite interponer reclamaciones e informar sobre obstáculos y barreras a la unidad de mercado por actuaciones de las Administraciones públicas.

La **disposición final tercera** sobre la entrada en vigor dispone que ésta entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

No se ha justificado en el expediente la urgencia para que entre en vigor al día siguiente y no tenga una *vacatio legis*, esto es, el plazo general de veinte días que recoge el artículo 2.1 del Código Civil.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite el presente informe favorable sobre el anteproyecto de Ley de Fomento de la Agricultura Familiar, de las Zonas de Protección Agraria, y de Creación del Banco de Tierras de Castilla-La Mancha.

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo a fecha de firma

Belen López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos

