

los mismos, como ya se apuntó antes, varían en función de si la información a la que se quiere acceder consta en un archivo o en un registro administrativo. Y, además de los requisitos subjetivos y objetivos regulados por la Ley 30/1992, debe tenerse en cuenta, como apunta RAMS, que el desarrollo normativo llevado a cabo por la citada Ley ha introducido una serie de importantes limitaciones al acceso que se unen a las ya enunciadas por la Constitución. En este sentido, a pesar de las numerosas críticas que se han formulado al efecto como consecuencia tanto de la falta de sistemática y concreción como del hecho de que el legislador haya optado por introducir nuevos límites a los ya existentes, la autora se decanta por argumentar sólidamente sobre la base de considerar al derecho de acceso como un derecho de configuración legal, la plena compatibilidad entre el texto constitucional y la introducción del legislador de nuevos límites siempre y cuando se realice de forma restrictiva y permitan realizar una ponderación de intereses que considere los diversos bienes jurídicos en juego.

4. En definitiva, podemos concluir afirmando que la monografía de la profesora RAMS RAMOS constituye una herramienta imprescindible para cualquier estudioso del Derecho al cubrir con altura el objetivo de estudiar con rigor y desde distintos puntos de vista el derecho de acceso a archivos y registros administrativos, proporcionando un pormenorizado análisis de la normativa aplicable, de las discusiones doctrinales generadas y aportando un completo y crítico estudio de las respuestas normativas y jurisprudenciales que se han producido en la aplicación de este derecho. Todo lo anterior determina que la obra a la que nos hemos referido en estas líneas se erija como referencia imprescindible y que la misma deba ser objeto de cuidadoso estudio por parte de todos aquellos profesionales en las materias tratadas en la misma.

María HERNANDO RYDINGS  
Universidad Rey Juan Carlos  
de Madrid

RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel Ángel: *Tasa láctea y ayudas comunitarias a la ganadería*, Málaga, 2009, 260 págs.

El mundo de la agricultura y la ganadería ha sido tradicionalmente un tema poco tratado en nuestra disciplina. Con todo, no faltan excelentes estudios. Cabe recordar los ya clásicos trabajos de los profesores Sebastián MARTÍN-RETORTILLO («Derecho Agrario y Derecho Público» —*REDA*, núm. 5, 1975—) y Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES (*La Política Agraria Común*, Aranzadi, 2000). En el caso concreto del mercado lácteo, cabe también citar el trabajo de Mercedes FUERTES sobre la «Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea» (núm. 142 de esta REVISTA, 1997), que permitió en su momento abrir un debate muy interesante sobre la naturaleza jurídica de la cuota láctea.

En el caso de la ganadería, desde luego, faltaba un estudio sistemático y actualizado desde una perspectiva estrictamente jurídica, hueco que ha sido llenado con gran acierto por el profesor Manuel Ángel RODRÍGUEZ PORTUGUÉS.

La obra objeto de esta recensión se divide en tres grandes partes.

Su primer capítulo está dedicado a examinar con detalle la naturaleza jurídica de las técnicas de intervención en la producción ganadera. Comienza adentrándose en el mercado lácteo y sus dos piezas fundamentales: la tasa y la cuota. En lo que respecta a la primera, el hecho de que sea popularmente conocida como la multa de la lecha podría llevar a pensar que nos encontramos ante una sanción administrativa en sentido estricto. Sin embargo, tal conclusión no es cierta, tal y como nos demuestra con precisión y muy razonadamente el autor. En primer lugar, aporta una serie de argumentos muy contundentes que dejan a la luz que la tasa no encaja en el estricto molde del Derecho administrativo sancionador tal y como lo configura nuestro ordenamiento jurídico. Y es que, desde la óptica del principio de culpabilidad, es imposible su calificación como sanción. Por otro lado, su finalidad no es castigar una infracción cometida, sino gravar un hecho imponible lícito con el fin de reponer un

orden económico alterado (limitando la producción de leche y disminuyendo la carga que supone para el presupuesto comunitario dicho exceso), para lo cual se usa una medida tributaria. Esto le permite afrontar su encuadramiento dentro del Derecho tributario. En este terreno, el autor trata de buscar su naturaleza jurídica dentro de las figuras impositivas que recoge nuestro Derecho para concluir, tras descartar que sea una tasa en sentido técnico estricto (y pese a la identidad del nombre) o una exacción reguladora de precios, que la tasa láctea es una exacción parafiscal asimilable al impuesto. Nos encontraríamos así ante lo que se podría llamar la parafiscalidad verde. La tasa persigue que el ganadero no contamine el mercado, es decir, que ajuste su producción y venta de leche a la cuota correspondiente. De este modo busca que asuma (internalice) el costo socioeconómico que su actividad productiva origina en el mercado («externalidades»); excedentes lácteos y, como consecuencia, gasto público. Como su fin no es regular precios, no puede ser considerada una exacción reguladora de precios, sino que busca reducir los excedentes y el gasto público resultante. Por este motivo, la base jurídica de su existencia no puede encontrarse en la Disposición Adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley de Tasas y Precios Públicos, sino en la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la LGT, según la cual las exacciones parafiscales participan de la naturaleza de los tributos, rigiéndose por esta Ley en defecto de normativa específica. El planteamiento es impecable pues la tasa, en sentido estricto, no castiga un comportamiento ilegal, sino que desincentiva a producir más de la cuota asignada. Desde la óptica del Derecho administrativo es un buen ejemplo de que no todas las medidas desfavorables o negativas que la Administración aplica sobre los ciudadanos para guiarles por el camino correcto y restablecer el orden (en este caso económico) pueden ser catalogadas como sanciones. Y, desde luego, es mejor que sea así, pues no resulta razonable aplicar el Derecho administrativo sancionador, con sus exquisitos principios y formas, a todas esas medidas, ya que en la práctica llegaríamos a privar de eficacia a dichas medidas.

Pasa a continuación el autor a tratar el tema de la naturaleza jurídica de la cuota láctea, lo cual nos lleva dentro de la apasionante polémica sobre si debe ser calificada como una autorización o una concesión. Realiza el autor un interesante repaso a los argumentos que ha empleado la doctrina tanto nacional como extranjera (especialmente italiana) a la hora de afrontar este tema, recordando el carácter instrumental de la cuota con respecto a la tasa. Aunque reconoce que la cuota no es una autorización en sentido técnico estricto, pues no hay una prohibición general de producir leche ni de la cuota nace el derecho a producir leche, estima que es posible considerarla más próxima a la autorización operativa que a la concesión. Para llegar a esta conclusión hace primero un repaso por figuras afines como la regulación existente en el terreno de las cuotas de emisión en el marco del Protocolo de Kyoto, las cuotas de los sectores del tabaco y azúcar y la prohibición de plantar viñedo, y las transferencias desde derechos de producción. A la vista de estos modelos, considera que la cuota láctea debe ser observada como una cuota de producción, figura atípica o *sui generis* parcialmente asimilable a la categoría de la autorización operativa, en la medida en que la ordenación del sector lácteo a la que la cuota pertenece no se encuentra motivada por necesidades de asegurar la regularidad y continuidad de la actividad, sino por el fin de reestructurar económicamente el sector para corregir los desequilibrios del mercado. Con todo, insiste en su configuración como figura *sui generis*, pues aunque coincide con una autorización operativa en cuanto a los fines, no llega a identificarse con esta última categoría por sus efectos jurídicos distintos. Tras un estudio analítico de la figura concluye que es un acto administrativo favorable y de carácter reglado, que genera una situación jurídico-subjetiva consistente en poder producir leche sin incurrir en el hecho imponible de la tasa láctea. Es muy sugerente su idea de que debemos contemplar a la cuota como algo que se gestiona y no como un derecho de producción (expresión muy atractiva para cierta parte de la doctrina), pues es cierto que emplear esta

última fórmula puede llevar a la confusión de creer que la cuota confiere el derecho a producir leche (aunque sea verdad que el derecho a producir leche, pese a no nacer de la existencia de la cuota, se encuentra bastante debilitado por la existencia de la tasa).

Tras revisar el mercado lácteo se sumerge el autor en el tema de las ayudas de pago único y acopladas a la producción ganadera, es decir, en el tema de la intervención en el sector ganadero de vacuno y ovino-caprino. Estima que esas ayudas deben ser calificadas técnicamente como primas (frente al concepto de subvención en sentido estricto), es decir, como ayuda concedida por una actividad ya ejecutada cuya realización se acredita. Reitera que todas las actuales ayudas a la producción ganadera, tanto las ayudas acopladas a la producción como el nuevo pago único y las ayudas otorgadas al amparo del artículo 69 del Reglamento 1782/2003, responden al concepto de prima. También aprovecha aquí para subrayar que los derechos a la primas que reconoce la normativa comunitaria en ningún caso se pueden calificar como derechos de producción, en la medida en que de ninguna forma otorgan derecho alguno a criar animales para la producción de carne y están sólo destinados a posibilitar la mera concesión de ayudas públicas. Eso sí, nos advierte sobre el hecho de que la carencia de derechos —por la imposibilidad de obtener las correspondientes ayudas— determinará, si acaso, el desenvolvimiento económico de la explotación desde una posición de desventaja en el mercado y, desde luego, la menor rentabilidad de la actividad productiva, pero en modo alguno la imposibilidad jurídica de su realización.

En un segundo capítulo aborda la capital problemática del respeto a los derechos fundamentales y los principios constitucionales ante la intervención de la Administración económica sobre la producción ganadera. Destaca que el principio de primacía del Derecho comunitario no impide que esa intervención no pueda ser examinada a la luz de los derechos fundamentales de contenido económico: en concreto, los de libertad de empresa y derecho de propiedad, y a la luz de los principios de

proporcionalidad y de confianza legítima. Aprovecha para recordarnos la amplia jurisprudencia del TJCE sobre el mercado lácteo (asignación inicial de cuota láctea, el contencioso SLOM, las reducciones unilaterales de cuota láctea), que ha reconocido el amplio poder discrecional de que gozan las instituciones comunitarias para gestionar y adoptar medidas restrictivas de dichos derechos fundamentales en el marco de las organizaciones comunes de mercado. Ahora bien, esta amplia discrecionalidad no impide al TJCE hacer un control de la legalidad de las medidas adoptadas. El profesor Manuel Ángel RODRÍGUEZ PORTUGUÉS nos recuerda que el TJCE no ha tenido ocasión de aplicar en abstracto el test de proporcionalidad entre la aplicación de la tasa y el respeto de los derechos citados, pero sí a la hora de juzgar determinadas medidas y extremos concretos del régimen de la cuota. Con todo, la ausencia de un pronunciamiento judicial sobre el antedicho extremo no le impide llegar a la conclusión, que comparto plenamente, de que la tasa es compatible con dichos derechos. Desde luego, es muy interesante la pregunta que plantea, que tampoco aborda el TJCE, sobre si sería legal que las autoridades comunitarias redujesen o suprimiesen cuotas sin indemnización durante su período de vigencia antes de la desaparición o sustitución del régimen. Destaca que este debate no debe plantearse sobre la cuota en sí, que es un acto administrativo que no es objeto de un derecho de propiedad, sino tratando de examinar la proporcionalidad de esa posible medida con el derecho de propiedad directamente. Entiende (idea que también parece bastante razonable) que no puede considerarse que la reducción o supresión unilateral de cuota equivalga en sí misma a una especie de expropiación sin indemnización de un pretendido bien inmaterial.

Hay que advertir que al realizar el examen del régimen jurídico de la tasa descubre el autor en la normativa múltiples irregularidades desde el punto de vista de la buena técnica normativa. Para empezar, nos pone de relieve la insuficiente cobertura que da el Reglamento comunitario a la regulación operada por Real Decreto, violán-

dose así el principio de reserva de ley. Llama la atención sobre el hecho de que se gravan conductas que podrían constituir materialmente presupuesto para la aplicación de una sanción administrativa, violándose de esta manera el principio de capacidad económica y el artículo 31.1 de la CE. Con todo, nos recuerda que la tasa como institución respeta el principio de no confiscatoriedad al gravar una capacidad económica, es decir, una manifestación de riqueza materializada en los bienes de la explotación lechera, y sólo recaer sobre la producción excedente. Pasa a continuación a prevenimos sobre la insuficiente cobertura que presta la Disposición Final 3.ª de la Ley 62/2003 a la regulación sobre el régimen autorizatorio de los compradores contenido en el Real Decreto 754/2005, donde se ha pretendido introducir una férrea ordenación del sector industrial lácteo y que plantea algunas dudas su constitucionalidad en relación con el derecho fundamental a la libertad de empresa. A la misma conclusión llega con el régimen de revocación-sanción de las autorizaciones de compradores previsto en dicho Real Decreto, al no preverse en los artículos 97 y 98 de la Ley 50/1998, de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado, que regula el cuadro de infracciones y sanciones en materia de tasa y cuota láctea, y, al mismo tiempo, resultar insuficiente la regulación contenida en el artículo 17 del Reglamento 595/2004. También estima que la imposición de la tasa por entregar leche a productor no autorizado es una sanción encubierta que se configura como hecho imponible de la tasa. Finalmente, denuncia que el artículo 23.3 del Reglamento 595/2004 viola el principio de tipicidad al tipificar como infracción cualquier otra obligación establecida en el Reglamento 1234/2007, y que la extensión de la sanción de inhabilitación a sujetos distintos del infractor prevista en el artículo 17.5 del RD 754/2005 violaría el principio de culpabilidad. En el ámbito de la regulación de las ayudas a la ganadería también encuentra deficiencias importantes. Así, resalta la insuficiencia del RD 1470/2007, de 2 de noviembre, de aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, como instrumento normativo idóneo para

adoptar esas decisiones fundamentales a las que el incompleto régimen del Reglamento 1782/2003 se remite. En su opinión, de ello se deriva, en fin, la necesidad de contar con una ley general sobre política agraria en materia de ayudas a la agricultura y la ganadería, de modo que sirva de cobertura (y límite) suficiente a la Administración para introducir aquellas exigencias de otorgamiento que vayan más allá de lo estrictamente previsto por la normativa comunitaria, al menos en sus líneas fundamentales.

Termina esta obra con un tercer capítulo consagrado al tema de la organización y competencias en el ámbito ganadero. Se tocan aquí las cuestiones, siempre espinosas en nuestro país, de los títulos competenciales del Estado y de las CC.AA. que justifican esta regulación en la intervención ganadera, la competencia en los aspectos tributarios de la tasa láctea, en la gestión de la cuota, su asignación, transferencias y cesiones, primas de abandono (aquí denuncia que el RD 620/2005, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Plan de reestructuración del sector lácteo, vulneró el principio de inderogabilidad singular) y en el caso del régimen de ayudas a la ganadería. Termina destacando que el Derecho comunitario ha traspasado en este terreno excepcionalmente los límites del principio de autonomía institucional y ha impuesto a los Estados miembros importantes determinaciones acerca de los organismos nacionales encargados de la gestión y aplicación del régimen de ayudas, todo ello con el fin de asegurar la correcta ejecución del presupuesto comunitario. Por eso apunta que se ha producido una modulación del principio de autonomía institucional en relación con la organización administrativa interna de los Estados miembros, el FEAGA y los organismos pagadores de las CC.AA. Destaca cómo el Reglamento 1290/2005, pese a preferir la constitución de un solo organismo pagador por Estado miembro, se hace eco de la realidad constitucional de países como el nuestro donde las competencias agrarias también corresponden a entidades territoriales de ámbito inferior. Por último, subraya la dudosa función recaudatoria de la tasa en período voluntario

atribuida al FEGA, confirmada por la jurisprudencia de manera inverosímil frente a la terminante manifestación legal (art. 5.2 de la LGT) de atribuir esta función al Ministerio de Hacienda o a otro órgano o entidad que se le atribuya por ley, cosa que no se hace en el caso del FEGA, de tal modo que en sentido estricto no existe una ley que le atribuya la competencia recaudatoria de la tasa.

Como valoración global del libro objeto de esta recensión hay que decir que nos encontramos ante una obra muy trabajada, ya no sólo desde el punto de vista de su documentación (búsqueda de normativa, jurisprudencia, etc.), sino, especialmente, desde el plano de la reflexión. El lector va a encontrar en este estudio una continua fuente de ideas sobre cómo enfocar las instituciones y valorarlas a la luz de los principios y derechos fundamentales de nuestro ordenamiento. Prueba de que esto es cierto son los numerosos supuestos de incorrecta técnica legislativa que ha encontrado el autor. Tradicionalmente se ven los estudios sobre Derecho positivo como categoría menor porque, se dice, quedan fulminados por la mano implacable del legislador que modifica y deroga las normas sin piedad. De hecho, el régimen de la tasa láctea tiene fijada ya fecha de caducidad, no muy lejana en el tiempo, por cierto. Pero aunque las cuotas lecheras y la tasa desaparezcan, esta obra del profesor Manuel Ángel RODRÍGUEZ PORTUGUÉS va a quedar siempre como un ejemplo paradigmático a seguir de todo aquel que quiera realizar un análisis de un problema en donde se entremezclan el mundo del Derecho y la economía a partes casi iguales. Sin duda, este trabajo trasciende el Derecho positivo para profundizar en debates doctrinales imprescindibles e ineludibles pues siempre van a estar presentes, y que no conviene olvidar, aunque ciertos mecanismos jurídicos cambien, muten o desaparezcan. Sólo me queda, a título personal, agradecer a su autor el haber tenido la oportunidad, al leer su libro, de volver a encontrarme con un tema al que había dedicado buena parte de mi actividad investigadora en el pasado y que gracias a él me ha servido, más que para recordar, para aprender muchísimas cosas

nuevas de gran interés que revelan la madurez intelectual de su trabajo y justifican con creces el esfuerzo que supone afrontar la tarea de seguir estudiando estos temas y la mención de honor recibida en el X Premio Unicaza de Investigación Agraria.

Fernando GONZÁLEZ BOTIJA  
Universidad Complutense de Madrid

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier: *Ordenación del territorio y campos de golf. Reflexiones jurídicas desde el Plan Territorial Parcial de Rioja Alavesa*, Lete, Bilbao, 2010, 224 págs.

La ordenación del territorio es una técnica o función que todavía no ha calado de una manera notoria en las agendas políticas de los diferentes gobiernos de nuestro país. Estamos encallados —¡todavía!— en la cultura del proyecto independiente del plan, ya sea de interés general (el tren de alta velocidad, por ejemplo), de interés autonómico o supramunicipal (parques temáticos, ampliaciones de redes de suburbanos, campos de golf, etc.) o de interés municipal. Se trata de una forma de actuar, concreta e individual, que en muchas ocasiones es utilizada por los gobiernos a modo de propaganda política. Es como la visión concreta que puede resultar atractiva para la mayoría de los ciudadanos, figurada en una actuación determinada y visible: la plasmación de los resultados de una acción de gobierno coyuntural. La problemática que emerge es que al tratarse normalmente de actuaciones realizadas al margen de una globalidad, es decir, al no haberse aprobado previamente un plan de ordenación del territorio o un plan territorial sectorial de la actividad en cuestión, no fomentan la sostenibilidad. Obvian la consideración de la actividad desde una perspectiva global, interrelacionada con el resto de necesidades y sectores que inciden en el territorio. Y es que, como decía, la cultura de la ordenación del territorio no ha calado en el ámbito de la gestión administrativa cotidiana.