

Expediente Núm. 134/2013
Dictamen Núm. 149/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 18 de julio de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 14 de junio de 2013, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto sobre Registro de Explotaciones Agrarias de Titularidad Compartida del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se recogen los presupuestos normativos de la regulación que aborda.

Encabezado con la competencia estatutaria en materia de “agricultura, ganadería e industria agroalimentaria”, alude el texto expositivo a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, por cuanto contempla, por vez primera en nuestro ordenamiento, la figura que, siguiendo su mandato, disciplina la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias.

Tras la cita del artículo 6 de la mencionada Ley 35/2011, que -según se indica- establece “la existencia de un registro constituido al efecto en la correspondiente comunidad autónoma, en el que será necesaria la inscripción previa de las explotaciones”, añade el preámbulo que la regulación del registro responde, asimismo, a los requerimientos de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género, cuyo artículo 25.2 dispone que “se garantizará el ejercicio del derecho a la titularidad compartida de las explotaciones agrarias”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por nueve artículos, una disposición adicional, una transitoria y dos finales. Los artículos, todos ellos titulados, se ocupan sucesivamente del “objeto” de la norma, de la “adscripción del Registro”, del “contenido y carácter del Registro”, del “ámbito territorial”, de los “requisitos de las personas titulares”, de la “solicitud de inscripción”, de la “instrucción y resolución de inscripción”, de la “actualización de las inscripciones” y de la “coordinación registral”. La disposición adicional, tildada de “única”, establece el traslado de oficio de los cambios de titularidad inscritos en el nuevo registro a los restantes registros dependientes de la Administración del Principado de Asturias. La transitoria, también titulada “única”, regula la adaptación de las inscripciones o solicitudes ya presentadas al amparo del Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre Titularidad Compartida en las Explotaciones Agrarias. La disposición final primera faculta al titular de la Consejería competente en materia agraria para dictar las disposiciones de desarrollo y aplicación del Decreto, y la segunda recoge la entrada en vigor del mismo a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la norma se inicia mediante Resolución de la titular de la Consejería de Agroganadería y Recursos

Autóctonos de 12 de abril de 2013, "vista la propuesta de la Dirección General de Desarrollo Rural y Agroalimentación".

Se incorpora al expediente un informe técnico justificativo, elaborado el 8 de abril de 2013 por la Jefa del Servicio de Desarrollo Agroalimentario, al que se adjunta un borrador de la norma propuesta. Igualmente se une a las actuaciones una memoria económico-financiera, de idéntica fecha y procedencia, en la que se razona que el coste de la puesta en funcionamiento y mantenimiento del registro es "completamente asumible por los créditos presupuestarios ordinarios" programados y "con el personal que actualmente presta servicios", sin que tampoco se precise "adquirir herramientas ni programas informáticos".

El texto de la norma proyectada se somete al trámite de audiencia de las asociaciones representativas del medio rural y se remite a la Dirección General del Instituto de la Mujer y Política de Juventud para que formule las consideraciones que estime pertinentes. Asimismo, se solicita informe a las Consejerías competentes en materia de personal y en materia económica y presupuestaria, y se traslada a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que efectúen las observaciones que consideren oportunas.

El día 22 de mayo de 2013, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria rubrica, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, un informe -en sentido favorable- en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

Con esa misma fecha, la Responsable de la Unidad de Igualdad de la Consejería actuante elabora un informe sobre el impacto, por razón de género, de la norma proyectada en el que se concluye que su incidencia es positiva.

Se incorporan al expediente las observaciones remitidas por las Consejerías de Presidencia y de Hacienda y Sector Público, relativas todas ellas a aspectos de técnica normativa. Igualmente, se anexan un cuestionario para la

valoración de propuestas normativas, cumplimentado sobre modelo oficial, y una tabla de vigencias en la que se aprecia que la norma “no afectaría a ninguna disposición vigente del Principado de Asturias”.

Con fecha 28 de mayo de 2013, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora elabora un informe en relación con la norma proyectada en el que resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. En él, además, se justifica la incorporación al texto o el rechazo de las modificaciones propuestas, redactándose una nueva versión de la norma cuya aprobación se pretende.

Obra, a continuación, el informe remitido por el Director General de la Función Pública en el que se reitera que la norma “no implica incremento del gasto en materia de personal”.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 6 de junio de 2013, según certifica, con fecha 7 de junio de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, observándose la necesidad de incluir, entre la documentación exigida para la inscripción, los “datos identificativos de la explotación agraria de titularidad compartida”; extremo que se incorpora al texto en elaboración.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de junio de 2013, registrado de entrada el día 20 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto sobre Registro de Explotaciones Agrarias de Titularidad Compartida del Principado de Asturias, cuyo expediente original adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de explotaciones agrarias de titularidad compartida en el ámbito territorial del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

La potestad reglamentaria que el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía reconoce al Consejo de Gobierno está sujeta a límites formales precisos, siendo uno de los más relevantes el que somete su ejercicio al procedimiento establecido al efecto, el de elaboración de disposiciones de carácter general, que se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), y en concreto ha de ajustarse a lo dispuesto en sus artículos 32, 33 y 34.

En el inicio de este procedimiento y en el curso de su instrucción se han incorporado los documentos preceptivos. Así, constan en él las memorias justificativa y económica y la tabla de vigencias, se ha sometido el proyecto de disposición al trámite de audiencia de las asociaciones representativas del sector, se ha remitido a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias y se ha librado informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería responsable de la tramitación que explica, de modo encomiable, las modificaciones que se van introduciendo en las distintas versiones del proyecto. Igualmente, se acompañan los informes correspondientes en materia económica y de personal en los que se justifica

suficientemente la irrelevancia de los costes derivados de la aplicación de la norma, así como un informe sobre el impacto de la misma por razón de género.

Ahora bien, tal y como este Consejo ha reiterado, el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias reclama un análisis amplio de la incidencia de la disposición proyectada en el marco normativo en el que ha de insertarse -y no una mera valoración de su alcance derogatorio-, pues pueden existir en el Derecho vigente regulaciones o instituciones susceptibles de sufrir desajuste o menoscabo con la entrada en vigor de la nueva norma. De ahí que el estudio de la incidencia haya de extenderse a distintos extremos relacionados con la integridad del marco normativo y la vigencia del principio de seguridad jurídica, singularmente cuando se manejan conceptos o calificaciones ya definidos o regulados en otras normas o se acude a cauces formalizados en otras disposiciones y cuya adecuada aplicación precisa de la armonización entre las distintas fuentes.

En el supuesto sometido a consulta, ha de repararse en que la figura de la titularidad compartida de las explotaciones goza -por imperativo de la Ley estatal 35/2011 (artículo 12.2)- de un trato singular y preferente para el acceso a la condición de explotación prioritaria; calificación esta que se sujeta a las bases estatales y a su desarrollo autonómico. Entre las primeras, la misma Ley 35/2011 que ahora trata de implementarse relaja las exigencias para facilitar el reconocimiento de la condición de prioritarias a las explotaciones de titularidad compartida (artículo 12.2, que fija el umbral de la renta unitaria de trabajo obtenida de la explotación en un 50% del máximo establecido para las explotaciones prioritarias, y aclara que solo se precisará que uno de los dos titulares tenga la consideración de agricultor profesional). En nuestro ámbito territorial, el Decreto 76/1996, de 30 de diciembre, por el que se establecen los Requisitos a cumplir por las Explotaciones Agrarias Prioritarias del Principado de Asturias y se regula su Calificación y Registro, se limita a detallar parámetros y requisitos en función de que la titularidad de la explotación recaiga sobre una persona física o jurídica, sin que en su disciplina -sustantiva ni adjetiva- encuentre acomodo la figura de la titularidad compartida. La integridad del

marco normativo exige -a la luz de la relevancia del acceso a la condición de explotación prioritaria- la revisión del citado Decreto a fin de ajustar sus disposiciones para el adecuado encauzamiento de las solicitudes referidas a explotaciones en régimen de titularidad compartida.

En el mismo sentido, no puede tampoco desconocerse que estas explotaciones gozan de un trato preferente en lo relativo al acceso de los cotitulares a las actividades de formación y asesoramiento en materia de agricultura (artículo 12.4 de la Ley 35/2011), lo que aconseja prever que las eventuales convocatorias en curso habrán de ajustar sus bases al trato preferencial que el legislador dispensa a la titularidad compartida. Esta figura incide, asimismo, sobre la solicitud, requerimientos y abono de otras ayudas o subvenciones (artículo 11 de la Ley 35/2011), cuyas bases convendría adaptar.

Sin perjuicio de lo señalado, ha de concluirse que la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.10 de su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de "Agricultura, ganadería e industria agroalimentaria, de acuerdo con la ordenación general de la economía"; inciso, este último, que encuadra el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en el marco legal fijado por el Estado, toda vez que se opera sobre un sector de reconocida vinculación con el desarrollo económico nacional.

La Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias, se dicta al amparo de diversos títulos competenciales estatales, según se detalla en su disposición final cuarta, incluyendo, por lo que interesa al proyecto que nos ocupa, el relativo a las bases y coordinación de la actividad económica que la Carta Magna consagra en su artículo 149.1.13.^a, sin perjuicio de que la figura de la titularidad compartida nazca con la nítida

finalidad de promover la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural, incardinándose así en la regla del artículo 149.1.1.^a de la Constitución.

En este marco, el artículo 6.1 de la Ley 35/2011 establece que “Para que la titularidad compartida de las explotaciones agrarias produzca todos sus efectos jurídicos será precisa su inscripción previa en el Registro constituido al efecto por la correspondiente Comunidad Autónoma”, disciplinándose, a continuación, los fundamentos para la inscripción y coordinación registrales. Reconocido, pues, a la Administración autonómica ese margen de desarrollo, complemento o régimen organizativo, se aprecia que el proyecto dictaminado en nada excede de esa competencia ni violenta las bases estatales.

A la vista de lo expuesto y de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis concreto del articulado debemos realizar, también con carácter general, una reflexión sobre la técnica normativa empleada.

Por un lado, se advierte la corrección de la forma adoptada, sin sustantivar el reglamento respecto del acto -decreto- de su aprobación, por cuanto no asistimos a un desarrollo general y completo de una ley sino a la materialización más genuina de la potestad reglamentaria de la Administración pública, que opera en desarrollo de las previsiones generales de una ley para que esta pueda ser aplicada. Por ello, y con independencia de que la disposición proyectada pueda incluir también regulación propia de una norma de organización, este Consejo avala la forma adoptada, de modo que el decreto no se limite a un único artículo de aprobación del reglamento, sino que este integre el contenido material del propio decreto.

Por otro lado, hemos de observar que la concurrencia de distintos registros autonómicos sensiblemente interrelacionados en el ámbito agropecuario -el Registro de explotaciones agrarias prioritarias, el de explotaciones ganaderas o el inminente para la titularidad compartida- revela la conveniencia de reunir o refundir en un único soporte -normativo y tabular- el instrumento registral propio de la agroganadería, de modo que se facilite su conocimiento y manejo. La mejor técnica normativa aconseja articular, en la medida en que sean precisas, distintas secciones dentro de un mismo registro en un texto único, provisto de un tronco común. El *optimus* que no debe orillarse es la configuración de un sistema integrado de datos que permita disponer de una herramienta en la que se encuentre toda la información estructurada y actualizada, evitando la dispersión, el desajuste o la redundancia de los datos y sirviendo así a una gestión más eficaz y provechosa.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Atendiendo al texto sometido a nuestra consulta, se observa la omisión en el preámbulo de la referencia a algunas normas relevantes que, por unas u otras razones, son merecedoras de una cita. Así, al silenciarse la constitución de un registro estatal al amparo del derogado Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre Titularidad Compartida en las Explotaciones Agrarias -que ya creó la titularidad compartida como una nueva figura preferencial adicional a las

reguladas en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias-, no se comprende el contenido que ahora trata de incorporarse a través de la disposición transitoria del proyecto. Igualmente, conviene introducir la referencia actualizada a dicho registro estatal, disciplinado por la Orden AAA/1408/2012, de 26 de junio, por la que se regula el Registro de Explotaciones Agrarias de Titularidad Compartida.

Por otro lado, falta en el preámbulo toda referencia, siquiera somera, a los incentivos o beneficios ligados al nuevo régimen de explotación, sin los cuales difícilmente podría atenderse a la auténtica finalidad de este cuerpo normativo, consistente en vencer la secular postergación de la mujer en el campo. La reducción durante 5 años del 30% en la cuota de la Seguridad Social, el acceso preferente a subvenciones o ayudas, la facilidad para el acceso a la condición de explotación prioritaria o la separación de los rendimientos por mitades a efectos de tributación son ventajas de relieve que conviene dejar de manifiesto en el texto expositivo.

En cuanto a los artículos que encabezan el proyecto, se aprecia que la referencia al "ámbito territorial" de la norma queda postergada al artículo 4, regulándose con anterioridad lo relativo a la "adscripción" y al "contenido y carácter del Registro".

Al respecto, ha de advertirse que lo más adecuado es ubicar la referencia al ámbito de aplicación del Decreto a continuación de su artículo primero, en el que se señala el objeto de la norma, y con anterioridad al precepto que aborda la adscripción o naturaleza del Registro, renumerándose así los artículos.

En lo que afecta a las referencias al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, entiende este Consejo que conviene sustituirlas por una alusión al Ministerio con competencias en materia agraria, para salvar la coyunturalidad inherente a la organización administrativa.

En el primer apartado del precepto que aparece numerado como artículo 3 se indica que en el Registro se inscribirán las explotaciones agrarias “del Principado de Asturias que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, se constituyan en régimen de titularidad compartida”. Al respecto, antepuesto el ámbito territorial según lo antes señalado, debe prescindirse ahora de la indicación “del Principado de Asturias”, por confusa o redundante. Tampoco procede la remisión al “artículo 2” de la Ley 35/2011, toda vez que las explotaciones habrán de constituirse en régimen de titularidad compartida de conformidad con el conjunto de las determinaciones de la Ley 35/2011, desconociéndose la razón por la que el reenvío se reduce aquí al precepto legal que aborda la naturaleza de la figura.

La mención a los “requisitos exigidos en el capítulo II de la citada ley” resulta también incompleta, ya que algunos de esos requisitos, como los consignados en el artículo 3 de la Ley 35/2011, no están comprendidos en el aludido capítulo II. Procede, en suma, una referencia abierta o general a las explotaciones que se constituyan en régimen de titularidad compartida de acuerdo con lo establecido en la reiterada Ley 35/2011.

En relación con el artículo 5 del proyecto -reproducción literal del artículo 3 de la Ley 35/2011-, merece recordarse que la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, en su sesión de 12 de diciembre de 2011, aprobó unas Directrices para la puesta en marcha de la Ley sobre Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias con la finalidad de aclarar algunos extremos y armonizar las diferentes regulaciones.

A la luz de estas Directrices, se revela necesario introducir en el precepto analizado ciertas precisiones, a lo que precisamente está llamada la norma reglamentaria. Para ello, cabe mantener su actual redacción como apartado 1 del artículo añadiéndose las ulteriores concreciones en apartados sucesivos, o bien prescindir de la reproducción del precepto legal encabezando el artículo con un giro expresivo de que se dicta “en aplicación de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 35/2011”.

En cuanto al primero de los requisitos que se señalan -el alta en la Seguridad Social-, conviene puntualizar, de acuerdo con las reiteradas Directrices, que ambos titulares deben estar dados de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos por su actividad agraria o, en su caso, en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios incluido en dicho Régimen, para poder comprobar de manera fehaciente que ejercen la actividad agraria.

En lo que afecta al requisito de “residir en el ámbito territorial rural en que radique la explotación” -tomado literalmente de la Ley 35/2011-, se observa que el texto sometido a consulta desarrolla esta exigencia en el artículo siguiente -artículo 6, apartado g)-, donde se puntualiza que los cotitulares deben acreditar su residencia “en alguno de los concejos del territorio del Principado de Asturias en que se ubique la explotación agraria”.

Se advierte, en primer término, que la ubicación de este dictado no es la correcta, toda vez que el artículo en el que se incorpora -el 6- está destinado a enumerar los documentos que han de aportarse para acreditar la concurrencia de los requisitos exigidos, mientras que la descripción sustantiva o detalle de esas condiciones se aborda en el precepto analizado -el 5-, que es el llamado a establecer los “requisitos de las personas titulares”.

Por otro lado, se aprecia que la obligación de residencia contemplada en el artículo 3 de la Ley 35/2011 parece dirigida a garantizar la efectividad de la dedicación directa y personal que se impone a los cotitulares de la explotación, por lo que debe interpretarse desde esa perspectiva finalista, sin que proceda excluir *a limine*, por incumplimiento del deber de residencia, aquellos supuestos que no se revelen incompatibles con esa especial dedicación. Al respecto, debe repararse también en que las Directrices aprobadas por la Conferencia Sectorial señalan que “se entiende que las personas titulares deben residir en la comarca o comarcas limítrofes donde se ubique la explotación, acreditando dicha circunstancia mediante el correspondiente certificado de residencia o en su defecto certificado de empadronamiento. En el caso de insularidad, las personas titulares deberán residir en la isla en que radique la explotación”. Este

es el criterio al que acude la Administración tributaria para la concesión a la finca de un número de identificación fiscal diferenciado, lo que lo erige ya en requisito determinante para la inscripción de las explotaciones de titularidad compartida, sin perjuicio de que su aplicación en el orden fiscal sea más o menos laxa. Por su parte, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, en su artículo 2 -modificado por la disposición final segunda de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias-, conceptúa al profesional de la agricultura como la persona que trabaja en la explotación de modo directo y personal, sin consideración a su domicilio o residencia. De lo expuesto se deduce que el requisito de la residencia en el "ámbito territorial rural en que radique la explotación" ha de interpretarse y configurarse con la suficiente amplitud para evitar que derive en la exclusión de profesionales en quienes concurre el sustrato material o sustantivo que la ley exige. Para ello, la técnica puede consistir en añadir a la concreción del entorno en que los cotitulares deben residir una cláusula que permita salvar o atemperar el rigor de una disposición normativa cerrada.

Se concluye que la formulación planteada -artículo 6, apartado g), que impone residir "en alguno de los concejos del territorio del Principado de Asturias en que se ubique la explotación agraria"- resulta excesiva e inconvenientemente rígida, no se inspira en lo recogido en las Directrices de la Conferencia Sectorial y contraría lo señalado en el mismo texto sobre su ámbito de aplicación -artículo 4 del proyecto-, pues el punto de conexión que allí determina la inclusión de las explotaciones en el ámbito espacial de la norma es que su mayor extensión territorial "se ubique en el Principado de Asturias". Con la ulterior exigencia de que el domicilio de los cotitulares radique igualmente en el Principado de Asturias la norma reglamentaria violenta también lo establecido en la Ley 35/2011, toda vez que esta disposición legal descansa sobre un criterio de territorialidad, siendo las explotaciones y no sus titulares la base del Registro cuya constitución se encomienda a las Administraciones autonómicas y el objeto de la inscripción registral. No cabe que la disposición de desarrollo o

aplicación de la Ley restrinja el acceso al Registro -y, con ello, el despliegue de los efectos jurídicos de la titularidad compartida- a quienes residan en el territorio de la Comunidad Autónoma, pues el legislador desecha las demarcaciones administrativas -en concreto, los términos municipales- cuando acude al criterio del "ámbito territorial rural" -referencia espacial ajena a las fronteras administrativas convencionales-, debiendo admitirse, desde luego, el acceso al Registro de los cotitulares cuya explotación radique mayormente en el territorio de la Comunidad Autónoma aunque residan en la Comunidad limítrofe en la que se halle enclavada la porción restante de la finca. Más aún, entiende este Consejo que tampoco cabe imponer la residencia en "alguno de los concejos (...) en que se ubique la explotación", pues todos aquellos que estén integrados en un mismo entorno o comarca -en su acepción netamente socioeconómica- pertenecen a un mismo "ámbito territorial rural" en el sentido exigido por el legislador, sin que pueda el reglamento añadir un deber que no encuentra amparo o fundamento en la ley, como sería el de residir en los contornos de una concreta demarcación administrativa. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Estima este Consejo que, en lo que atañe al requisito de la residencia, basta con la remisión o reproducción de la norma estatal (artículo 3, último inciso, de la Ley 35/2011) o, en caso de descenderse a su detalle o desarrollo, procedería extender el ámbito espacial del que se predica la carga de residencia a los territorios limítrofes con las demarcaciones en que la explotación se halla enclavada. Se considera conveniente, en cualquier caso, para atender a las contingencias personales y en aras a la necesaria amplitud o flexibilidad que evite una exclusión no deseada por el legislador, añadir que el requisito de la residencia en el entorno fijado se exige siempre salvo fuerza mayor, suficientemente justificada, o necesidad reconocida por la Consejería del ramo.

En el mismo artículo 5 del texto proyectado conviene precisar, con ánimo de aclarar los contornos de la figura -tal como se concibe por el legislador-, que solo podrá constituirse una única titularidad compartida entre dos personas, debiendo incluir siempre todas las unidades productivas constitutivas de la explotación agraria.

En relación con el artículo 6 del proyecto, se aprecia que la mejor técnica normativa y el exacto ajuste a los dictados de la Ley 35/2011 conducen a prescindir del giro lingüístico que hace referencia a la solicitud "comprensiva de la declaración conjunta", debiendo en su lugar consignarse, en paralelo a la norma estatal, que la inscripción se realizará "mediante la presentación" de la declaración conjunta contemplada en el artículo 6.2 de la Ley 35/2011. Hemos de reparar en que del tenor de la citada Ley se desprende que la presentación de una declaración conjunta de titularidad agraria compartida lleva ya ínsita la solicitud de su reconocimiento e inscripción por la Administración, pues no se trata de una mera declaración responsable de las que no generan *per se* un procedimiento administrativo, como sucede en otros supuestos. Sí podría la disposición reglamentaria añadir, en este párrafo de encabezamiento del precepto, que la solicitud ha de dirigirse a la Dirección General competente en materia de desarrollo agrario, órgano al que corresponde la resolución a tenor de lo establecido en el artículo 7.2 del proyecto.

A nuestro juicio, convendría valorar si procede reproducir, como apartado 1 del artículo el tenor literal del 6.2 de la Ley, en la medida en que contribuye al cabal entendimiento del contenido necesario de la declaración conjunta que da acceso al Registro, llevando a un apartado 2 la relación de la documentación que acredita los extremos declarados.

Los soportes documentales exigibles deben circunscribirse a los indispensables y, en todo caso, a los propios de tal naturaleza, sin que proceda requerir la mera reproducción o consignación de datos que ya figuran en la declaración conjunta. Así, los contemplados en las letras d) y e) del apartado 1 del precepto analizado (datos identificativos de la explotación y de sus bienes y

derechos) no comportan o significan, en rigor, una documentación adicional cuya aportación pueda exigirse junto a aquella declaración, por lo que procede su supresión.

En la relación documental, en concreto en las tres primeras letras del apartado 1 del precepto examinado, resulta conveniente, por razones de técnica normativa, sustituir el término "fotocopia" por el genérico de "copia".

Respecto a la letra a), que alude al "DNI", se aprecia que, no estando en principio excluidos los ciudadanos extranjeros, debe extenderse la referencia a su tarjeta o número de identificación.

En cuanto a la letra b), que exige aportar "fotocopia del Número de Identificación Fiscal (NIF)", se observa que es un desarrollo de la exigencia recogida en el artículo 6.2.d) de la norma estatal. Ahora bien, en su concreción reglamentaria no cabe desconocer la mecánica administrativa por la que lo que primeramente se solicita y obtiene es un NIF provisional, sin perjuicio de que los cotitulares deban interesar *ex post* de la Administración tributaria, tras el acceso al Registro, un NIF definitivo, para lo que habrán de aportar el correspondiente certificado de inscripción en el Registro de titularidad compartida (Reglamento General de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio). De modo que la posterior obligación de solicitar un NIF definitivo pertenece al ámbito tributario, mientras que la validez del NIF provisional para la inscripción merece una plasmación reglamentaria.

En la letra c), la inclusión de la "fotocopia del Libro de Familia" entre los documentos que sirven para acreditar la relación matrimonial de los titulares de la explotación se revela inconveniente e inconsistente, pues lo que se trata de probar es un estado civil actual, que se acredita con el certificado de matrimonio o de inscripción de pareja de hecho.

En la misma letra c) se observa que la "aseveración de vinculación de análoga relación de afectividad" pertenece al contenido legal de la declaración conjunta, contemplándose en la Ley 35/2011 como alternativa a la certificación de la existencia de una unión de hecho, por lo que la certificación de

convivencia *more uxorio* a través de un registro público debe exigirse en la norma reglamentaria salvo que en la declaración conjunta se haya formulado la aseveración que la Ley contempla.

En las letras d) y e) se recogen meras indicaciones que ya han de constar en la declaración conjunta, como antes señalamos, por lo que deben suprimirse, con la correlativa reenumeración de los apartados siguientes.

En la letra f) de la norma, al lado de la certificación del alta en la Seguridad Social -referida, claro está, al alta en el Régimen Especial-, cabe la exigencia de algún soporte documental tendente a acreditar la dedicación directa y personal a la actividad agraria, tal como la copia de la vida laboral de cada uno de los titulares.

En la letra g) se alude al “certificado de residencia o empadronamiento en alguno de los concejos de territorio del Principado de Asturias en que se ubique la explotación agraria”, restricción que ya ha sido objeto de una observación esencial en las líneas precedentes. Procede ahora puntualizar que la acreditación de la residencia ha de predicarse del mismo ámbito territorial que se acoja en el artículo 5 del proyecto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 35/2011, sin que tampoco quepa restringir por vía reglamentaria los medios de prueba de la efectiva residencia de las personas. En suma, lo más acertado sería la exigencia de un volante de empadronamiento o, alternativamente, cualquier otro medio de prueba que acredite la residencia en el entorno rural que se deslinda.

Respecto a la letra h), por la que se requiere un número de cuenta bancaria asociado a la explotación y una ficha de acreedor que así lo acredite, hemos de observar, en línea con lo expuesto más arriba, que los “datos identificativos de la cuenta bancaria” se integran en el contenido legal de la declaración conjunta -artículo 6.2.e) de la Ley-, debiendo reducirse ahora la exigencia reglamentaria a la ficha de acreedor, a nombre de la titularidad compartida, debidamente cumplimentada.

Al hilo de esta observación, debe ponerse de manifiesto que la denominación de la explotación agraria de titularidad compartida ha de ser distinta

a la que tuviera antes, pues de lo contrario, al asignársele un nuevo NIF, nos encontraríamos con una explotación bajo una misma denominación con dos NIF distintos.

En relación con el apartado 2 del artículo 6 del proyecto, se advierte que no toda la documentación cuya presentación se dispensa al autorizar los interesados la consulta electrónica -artículo 6.b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos-, es accesible por este medio. Es claro que la ficha de acreedor, ciertas formas de acreditación de la residencia o la inscripción de la pareja de hecho en algunos registros públicos no pueden obtenerse por comunicación telemática entre Administraciones, por lo que el alcance de la exención debe restringirse a los extremos contemplados entre las vigentes medidas de simplificación documental.

Por otro lado, se aprecia que, con antelación a la dispensa señalada, debe aludirse, en un orden lógico, a la posibilidad de presentar la misma declaración conjunta a través del sistema de firma electrónica, tal como se establece en el artículo 6.2 de la Ley 35/2011. De ahí que se considere conveniente introducir, en el apartado 2 del precepto analizado -desplazando el actual a un número 3-, la indicación de que, de conformidad con el citado artículo de la Ley, la declaración conjunta podrá asimismo presentarse a través del sistema de firma electrónica, de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

En el supuesto de que, por dilaciones o carencias técnicas, no pueda *de facto* presentarse la solicitud al Registro o tramitarse el procedimiento por vía electrónica debería adicionarse a la norma en proyecto una disposición transitoria expresiva de que la posibilidad de tramitar telemáticamente las solicitudes al Registro de titularidad compartida queda supeditada a la operatividad de la sede electrónica o a la publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de la disposición correspondiente.

No obstante lo señalado, también se advierte que, por razón de su contenido, las previsiones relativas al ejercicio de los derechos de los ciudadanos en el ámbito de la denominada Administración electrónica encuentran mejor acomodo en la parte final de la norma reglamentaria.

En el apartado 1 del artículo 7 del proyecto, se observa que bastaría aludir, en su inciso final, al “cumplimiento de los requisitos exigidos”, sin necesidad de subjetivar estos, ni de detenerse en la “validez de los documentos aportados” -ya, *de natura*, exigible-, a menos que lo que se persiga sea valorar la “eficacia” de dichos documentos en relación con las situaciones que tratan de acreditarse.

Asimismo, se aprecia que en el precepto dedicado a la “instrucción” de los procedimientos conviene aclarar, como es característico, que la Dirección General competente en materia de desarrollo agrario podrá realizar de oficio cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución; añadiéndose a lo anterior que si la solicitud no reuniera los requisitos exigidos o no se acompañasen los documentos preceptivos se requerirá al interesado para que el plazo de diez días subsane la falta o presente dichos documentos, con la indicación de que si no lo hiciera se le tendrá por desistido de su declaración, previa resolución que deberá ser dictada en los términos y plazos previstos en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Igualmente, conviene precisar que el órgano encargado de la tramitación puede requerir al solicitante la documentación complementaria que resulte necesaria en cada caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de la citada Ley 30/1992.

En el apartado 2 del artículo 7 del proyecto, ha de especificarse, a continuación del primer párrafo, que la resolución no pone fin a la vía administrativa y que podrá ser impugnada en alzada ante el titular de la

Consejería competente en materia agraria en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de su notificación.

En el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 7, por razones de técnica normativa, debe consignarse que el silencio positivo -derivado del transcurso del plazo de 3 meses sin proceder a la inscripción- viene establecido en el artículo 6.3 de la Ley 35/2011.

En el apartado 3, se estima conveniente precisar que la certificación expedida se remitirá a los solicitantes y al Ministerio competente en materia de agricultura, a efectos de su inclusión en el Registro de explotaciones de titularidad compartida de ámbito estatal. Igualmente se considera adecuado, para coadyuvar a la necesaria actualización de las inscripciones, añadir que las solicitudes de certificación acreditativas de la condición de explotación agraria de titularidad compartida deberán acompañarse de una declaración responsable de los interesados de que no se han producido alteraciones en las circunstancias que constan en el Registro.

En cuanto al artículo 8 del proyecto, debe advertirse que existen supuestos en los que la actualización de las inscripciones incumbe a uno solo de los cotitulares de la explotación, o en los que concurren otras personas interesadas (incapacidad, fallecimiento, cambio de titularidad). De ahí que resulte conveniente que la obligación de comunicar al Registro las alteraciones sobrevenidas, que se regula en el apartado 1 del precepto, se reformule precisando que pesa sobre "la persona interesada y en su defecto la otra persona titular o sus herederos". Este es el giro que se emplea en el artículo 8.2 de la Ley cuando se regula la obligación de comunicar las causas extintivas de la titularidad compartida.

Respecto a la letra b) del apartado analizado, se observa que debe redactarse de acuerdo con lo antes razonado sobre la virtualidad de la declaración conjunta, que encierra en sí misma la solicitud. De ahí que las modificaciones que han de comunicarse deban referirse a los datos relevantes

que constan en la declaración conjunta o en la restante documentación presentada, y no a los que obren “en la solicitud y la declaración conjuntas”.

Con anterioridad a las actuaciones de inspección que se contemplan en el apartado 2 del precepto se estima adecuado referirse a la cancelación de las inscripciones, para aclarar que puede practicarse a instancia de persona interesada o de oficio, previa audiencia de los interesados.

En el apartado 2 del precepto, debe sustituirse la expresión “verificar que se siguen cumpliendo los requisitos” por la de comprobar “la concurrencia” de los mismos, toda vez que se trata de una actuación de oficio. El segundo inciso del precepto es confuso, pues parece referirse a una comprobación de oficio obligada una vez transcurridos cinco años desde la última inscripción practicada, disposición que sería merecedora de un párrafo aparte.

En cualquier caso, deberían disciplinarse las consecuencias de las comprobaciones efectuadas, para lo que habría de añadirse a la rúbrica del artículo estudiado, a continuación de la “Actualización de las inscripciones”, la locución “y cancelaciones”, o bien consagrar un artículo separado a la labor inspectora. Al efecto, conviene añadir en la norma proyectada que, cuando así proceda, la Dirección General competente iniciará de oficio un procedimiento para acordar, en su caso, previa audiencia del interesado, la modificación o revocación de la resolución administrativa de calificación o reconocimiento dictada en su día, y la consiguiente modificación o cancelación de la inscripción en el Registro.

No puede tampoco soslayarse que en el procedimiento dirigido a una determinación desfavorable al interesado el transcurso de los plazos provoca la caducidad de las actuaciones, *ex* artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Tal plazo de caducidad pudiera ser, por analogía con el establecido para los procedimientos sancionadores en general, el de seis meses. En suma, procedería añadir también una disposición expresa de que en los casos en que la resolución del procedimiento pudiera producir

efectos desfavorables para el interesado el plazo de caducidad será de seis meses.

Respecto al artículo 9 del proyecto, se observa que su contenido se acomoda mejor al propio de una disposición adicional.

Con independencia de su ubicación sistemática, en el apartado 1 ha de hacerse constar expresamente que el precepto se introduce en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 35/2011. Asimismo, es criterio reiterado de este Consejo que, de estimarse necesaria la reiteración de la norma básica, la reproducción ha de ser literal, sin introducir modificaciones, para no tergiversar el sentido de aquella norma.

En el apartado 2 del mismo precepto se alude, por error, a la comunicación de oficio de la situación de las explotaciones inscritas “en cualquier otro registro oficial que afecte a las explotaciones”, debiendo corregirse para expresar que las citadas comunicaciones se practicarán “a” cualquier otro registro. En cuanto al giro “registro oficial”, se aprecia la conveniencia de referirse a cualquier “base de datos o registro oficial”, añadiéndose, a continuación, el inciso “estatal o autonómico”, toda vez que el sistema de flujo de información, según se recoge en las Directrices aprobadas por la Conferencia Sectorial el 12 de diciembre de 2011, incluye el traslado -desde el Registro de titularidad compartida de la Comunidad Autónoma- no solo a su homónimo estatal, sino también a la “Base de datos de GDR de ámbito autonómico”, al registro de explotaciones prioritarias y al registro de explotaciones ganaderas del mismo ámbito, a las bases de datos de los derechos de prima de los ganaderos de vaca nodriza y a la base de datos de cuota láctea asignada individualmente a los ganaderos.

En cuanto a la disposición adicional que figura en el texto analizado, su contenido parece ya incorporado en la norma que le precede, que debería ocupar esta posición sistemática. En cualquier caso, esta disposición, al igual que la que le sigue, no precisa de la rúbrica “única”, por superflua, salvo que

incorpore nuevos contenidos. Al respecto, se reitera que procedería también reconducir a las disposiciones adicionales lo relativo a la llamada Administración electrónica, según razonamos anteriormente.

Por lo que se refiere a la disposición transitoria, ha de advertirse que, si bien en las bases de datos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente no aparece ninguna explotación de titularidad compartida ya inscrita que radique en el territorio del Principado de Asturias, debe tomarse en consideración el plazo fijado en la disposición transitoria de la Ley 35/2011 para la revisión de las inscripciones existentes, ya ampliamente rebasado. Por ello, y en consideración a la propia naturaleza de la disposición, se estima adecuada la fijación en el precepto de un plazo, singularmente reducido, para la adaptación de las inscripciones que pudieran existir.

En cuanto a las disposiciones finales, ha de repararse, al hilo de lo expuesto en torno a la incidencia de la norma, en que estas constituyen la sede adecuada para determinar la modificación del Decreto 76/1996, de 30 de diciembre, por el que se establecen los Requisitos a cumplir por las Explotaciones Agrarias Prioritarias del Principado de Asturias y se regula su Calificación y Registro, al objeto de adaptarlo a las peculiaridades de la figura de la titularidad compartida. Al respecto, merece reseñarse, a la luz de lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 35/2011, que los requisitos que debe cumplir la persona física en régimen de titularidad compartida son: que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la explotación no supere en un 50 por 100 el máximo de lo establecido en la legislación correspondiente para las explotaciones prioritarias, que uno de los dos titulares tenga la condición de profesional de la agricultura, que los dos titulares ejerzan la actividad agraria y trabajen en la misma de manera directa y personal, que ambos estén de alta en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y que ambos cumplan el deber de residencia, en los términos establecidos reglamentariamente.

En lo que afecta a la disposición final que figura como primera, que pasaría a ser segunda de seguirse la anterior sugerencia, podría valorarse la conveniencia de añadir, a la habilitación de desarrollo, en un párrafo aparte, la precisión de que el titular de la Consejería del ramo aprobará un modelo de solicitud o declaración conjunta, que estará a disposición de los interesados, así como otros, si se estima oportuno, que faciliten la actualización o baja de las inscripciones, además del pertinente fichero de datos de carácter personal que deriva del Registro constituido.

Por lo que se refiere a la disposición final segunda, ha de advertirse que la eficacia de la titularidad compartida se sujeta a la inscripción en el Registro autonómico y, dado que los plazos para la solicitud de determinadas ayudas están predeterminados, pudiera suceder que la *vacatio legis* retarde a la próxima campaña el acceso a ciertas ventajas ligadas a la titularidad compartida. De ahí que se estime procedente valorar si, no mediando obstáculo que la dificulte, es preferible establecer la inmediata entrada en vigor de la norma.

Finalmente, sería conveniente revisar los aspectos ortográficos o gramaticales del proyecto. Respecto a los tipográficos, entre las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, se señala que “no se debe colocar nunca punto al final de los títulos, por ser antiestético e innecesario”. Consecuentemente, debería eliminarse el punto final de los títulos de los artículos, así como el del título de la propia norma. También se recoge en la citada Guía que “la primera línea de todo párrafo comienza ordinariamente más adentro que las restantes”, observándose que falta la sangría en diversos apartados del texto.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada, y que, una vez atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,