

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura

Manuel Rodríguez Portugués

*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba
dp2ropom@uco.es*

Resumen

En este trabajo se estudia el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre agricultura. Con él se pretende ofrecer un estudio exhaustivo de esta vasta materia teniendo en cuenta y sistematizando la abundante jurisprudencia constitucional que se ha ido formando desde el inicio del Estado de las Autonomías hasta la actualidad, así como el nuevo contexto jurídico abierto por la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, o por la ya consolidada posición de la Comunidad Autónoma de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea en relación a la aplicación del llamado "primer pilar" de la Política Agrícola Común en su territorio. Además, y sobre la base de todo ello, se formula una propuesta de concepto general de "agricultura" que sea válido para deslindar esta materia de otras afines a efectos competenciales.

Palabras clave

Estado, Comunidades Autónomas, competencias, agricultura.

Power-sharing between the State and Spanish autonomous regions on the subject of Agriculture

Abstract

In this study the power-sharing system for agriculture between the State and Spanish autonomous regions will be examined. The study aims to offer an exhaustive study of this vast subject, taking into account and systemising the abundant constitutional jurisprudence that has been forming since the creation of the autonomous regions until the present day, as well as the new legal context opened by the recent ruling of the Spanish Constitutional Court (31/2010, 28th June) over the Catalan Statute of Autonomy, and for the already consolidated position of the autonomous region of the Canary Islands as the outermost region of the European Union in relation to the application of what is known as the 'first pier' of the Common Agricultural Policy within its territory. Also, and based on the above, a proposal regarding the general concept of 'agriculture' will be formulated, one which is valid to separate this subject from other matters relative to the effects of competencies.

Keywords

State, autonomous regions, responsibility, agriculture.

I. LA MATERIA “AGRICULTURA Y GANADERÍA” COMO OBJETO DE COMPETENCIA AUTONÓMICA

A) La “agricultura” en los primeros Estatutos de Autonomía

Según el artículo 148.1.7º CE, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”. Todos los Estatutos de Autonomía, sin excepción, han atribuido esta competencia a sus respectivas Comunidades Autónomas. Desde este punto de vista, existen sin embargo dos momentos cronológicamente diferenciados.

Los primeros Estatutos de Autonomía recogían esta competencia con carácter “exclusivo” en términos prácticamente idénticos a los de la Constitución. Por ejemplo, establecía el artículo 18.1 del antiguo Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre):

“Corresponde a la Comunidad Autónoma Andaluza, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, 11 y 13 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)

4º Agricultura y ganadería, competencias relativas a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales.

(...).”

En su simplicidad y generalidad, este tipo de cláusulas estatutarias generó una gran conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional sobre lo que había de entenderse comprendido en dicha competencia en cada caso. Además, en el caso concreto de Andalucía se añadía –como puede verse– una mención especial a “la reforma y desarrollo del sector agrario”, aspecto de la competencia estudiada en su momento por la STC 37/1987, de 26 de marzo, aunque no tanto desde la perspectiva del sistema de distribución de competencias como desde la de su compatibilidad con el derecho de propiedad y la libertad de empresa a resultas de la aprobación de la Ley andaluza 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria.¹

¹ También se refirió a dicha Ley y desde la misma perspectiva la posterior STC 319/1993, de 27 de octubre. Sobre la Ley extremeña 1/1986, de la Dehesa en Extremadura, puede verse asimismo la STC 186/1993, de 7 de junio. Sobre el contencioso andaluz en torno a la reforma agraria puede verse el trabajo de Mariano López Benítez, “El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura”, en *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Desarrollo de las competencias autonómicas*, *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. extraord. vol. II, 2003, pp. 448-461.

a) *La fuerza expansiva del concepto “agricultura”*

Poco a poco, a lo largo de los años, el Tribunal Constitucional fue decantando las distintas materias englobadas en la más general de “agricultura y ganadería”. Y la gran cantidad de submaterias atribuidas por esta jurisprudencia a la competencia autonómica ha llevado a hablar –no sin razón– de la “fuerza expansiva” de la agricultura como competencia autonómica.²

En concreto, el Tribunal Constitucional ha entendido incluidas dentro de la materia “agricultura y ganadería” materias o submaterias tales como la *sanidad vegetal* (STC 80/1985, de 4 de julio); la *capacitación agraria y formación continuada de agricultores* (STC 96/1986, de 10 de julio); la *mejora y ordenación de las explotaciones agrarias* (STC 95/1986, de 16 de julio); la *organización de la producción y de los mercados agrarios* (SSTC 186/1988, de 17 de octubre, sobre autorizaciones para la plantación de viñedos; 201/1988, de 27 de octubre, sobre ayudas destinadas a la reestructuración de determinados sectores agrarios; 188/1989, de 16 de noviembre, sobre fomento del cultivo de maíz), ámbito que incluye hoy la aplicación del llamado “primer pilar” de la Política Agrícola Común (PAC), como han sido los casos de ayudas para fomentar el consumo de productos lácteos (STC 117/1992, de 16 de septiembre) o para el fomento de la retirada de tierras o el abandono de la producción (SSTC 70/1997, de 10 de abril; 95/2001, de 5 de abril); las *estructuras agrarias* (SSTC 213/1994, de 14 de julio; 128/1999, de 1 de julio); las *semillas y plantas de vivero* (SSTC 115/1991, de 23 de mayo; y 91/1992, de 11 de junio); o las *sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales, sin incidencia en la salud humana* (STC 67/1996, de 18 de abril).

b) *Exclusiones destacadas: arrendamientos rústicos y denominaciones de origen*

Sólo en muy contadas ocasiones el TC ha excluido del concepto de agricultura a estos efectos materias o sectores que, pese a todo, guardan algún vínculo o conexión con dicha actividad económica, dando preferencia por contra a competencias de distinta índole. Es el caso señalado de los arrendamientos rústicos. La STC 182/1992, de 16 de noviembre, descartó que pudiera entenderse incluido en la competencia relativa a agricultura el régimen de los citados contratos. En el supuesto concreto, el Estado había recurrido una Ley gallega por la que se establecía la prórroga de determinados arrendamientos “históricos”. Para el TC, el título competencial implicado era el referente a “la conservación, modificación y desarrollo de las instituciones del Derecho civil gallego” (artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia), y no el de agricultura, que resultaba inadecuado “de conformidad con la localización sistemática del referido art. 30.1.3 EAG [agricultura], y en atención, sobre todo, a la diferenciación, constitucional y estatutaria, entre dicha competencia y aquellas otras que se proyectan sobre los institutos civiles, cualquiera que sea la función y el contenido socio-económico de cada uno de ellos” (FJ 2º).

² Vid. Fernando López Ramón, “Agricultura”, en *Derecho Administrativo Económico. II.*, dir. por Sebastián Martín-Retortillo Baquer, La Ley, Madrid, 1991, pp. 296 y 297.

Las denominaciones de origen constituyen otra materia parcialmente vinculada a la agricultura pero excluida por el TC del objeto de dicho título competencial. La razón de ello es que son objeto desde siempre de un título específico en los Estatutos de Autonomía. Lo cierto es que la proximidad de las denominaciones de origen a la materia “agricultura” hace dudar sobre si se trata de una competencia atribuida *ex novo* por los Estatutos con base en la “cláusula residual de primer grado” (art. 149.3 CE), o si se trata –más bien– de una “sub-materia” incluida implícitamente en la “agricultura” y que los Estatutos no han hecho sino explicitar. Sea como fuere, desde el principio, la STC 11/1986, de 28 de enero, las trató como objeto de una competencia propia, distinta de la relativa a “agricultura”.³ Pronunciamientos posteriores sobre denominaciones de origen (SSTC 186/1988, de 17 de octubre; 209/1989, de 15 de diciembre; y 112/1995, de 6 de julio) que han abundado expresa o implícitamente en la misma dirección, junto a la admisión de una denominación de origen gallega sobre piedras ornamentales,⁴ han terminado por consolidar la aludida exclusión. Por todo ello, no señalaremos nada más sobre este particular título competencial, no sin indicar que en cualquier caso la competencia sobre denominaciones de origen ha sido estudiada ya con detalle.⁵

c) *La singularidad del título relativo a “cámaras agrarias”*

El caso de las *cámaras agrarias* reviste ciertas peculiaridades. Diversos Estatutos de Autonomía mencionaban a estas casi extintas corporaciones de Derecho público como objeto de una competencia autonómica específica junto a otro tipo de entidades corporativas (v. gr. las igualmente casi extintas cámaras de comercio, industria y navegación). Era lo que sucedía, por ejemplo, en el antiguo artículo 13.16 del EEA.⁶

3 Dice el FJ 1º de la referida Sentencia: “El único título competencial invocado por las partes y debatido por ellas en el conflicto presente ha sido el del art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ello no quiere decir que sea el único que guarda relación con la materia de denominaciones de origen; el Estado no se ha reservado de modo expreso y específico competencias sobre ella en los distintos párrafos del 149.1 C. E., y en consecuencia entra en juego el párrafo tercero del mismo artículo, que en relación con Cataluña sirve de enlace con el art. 12.1.5, inciso final, de su Estatuto, otorgándole así un título específico”.

4 El amparo de esos productos por denominación de origen se produjo por la Ley de Galicia 9/1985, de 30 de julio, admitida por la STC 211/1990, de 20 de diciembre. Para una crítica a esta Sentencia en relación con el concepto de denominación de origen, *vid.* Mariano López Benítez, *Las denominaciones de origen*, Cedecs, Barcelona, 1996, pp. 73-75.

5 *Vid.* Mariano López Benítez, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 93-123, y –más recientemente– “Competencias sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, dir. por Santiago Muñoz Machado y Manuel Rebollo Puig, Thomson – Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, pp. 823-836.

6 Disponía así dicho precepto: “La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y Cámaras Agrarias, Cámaras de la Propiedad Urbana y Cofradías de Pescadores, Cámaras Mineras y otras de naturaleza equivalente; denominaciones de origen y sus Consejos Reguladores, sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de comercio exterior prevista en el artículo 149.1.10 de la Constitución. Todo ello en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado, Reguladora de las Corporaciones de Derecho Público”.

En este punto, sin embargo, la jurisprudencia constitucional no ha sido uniforme. Inicialmente, el TC trató la inclusión de las cámaras en dichos Estatutos de Autonomía no como objeto de una competencia específica –tal como hemos visto que sucedió con las denominaciones de origen–, sino más bien como una materia incluida o derivada de la de “agricultura” y reconducible, en consecuencia, a la competencia agraria general de las Comunidades Autónomas.

Tanto es así que la STC 132/1989, de 18 de julio, no dudó en confirmar la competencia sobre cámaras agrarias de Cataluña, cuyo Estatuto de Autonomía no mencionaba este tipo de entes. El argumento utilizado por el Tribunal fue precisamente el de enmarcar esta materia en la más amplia de “agricultura y ganadería”, que sí se contemplaba expresamente en el Estatuto catalán como de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.⁷

Posteriormente, sin embargo, en la STC 22/1999, de 25 de febrero, ya no se contiene ninguna referencia explícita a ese vínculo entre la competencia autonómica relativa a agricultura y la relativa a cámaras agrarias. Más bien parece tratar esta última como un título competencial específico, diferente y dotado de sustantividad propia, todo ello al servicio de una interpretación más amplia y generosa de las competencias autonómicas, como tendremos ocasión de examinar más adelante. Por lo demás, el devenir posterior de las cámaras agrarias es bien conocido: el Estado ha derogado la Ley Básica de Cámaras Agrarias,⁸ y muchas Comunidades Autónomas las han suprimido en sus respectivos territorios.⁹

7 Si bien el título competencial invocado por el Tribunal no fue sólo el relativo a “agricultura” sino también, dada la naturaleza de estas entidades, el referente al régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña y de los entes públicos dependientes de ella. Decía así el TC en la mencionada Sentencia: La “conexión entre Cámaras Agrarias y el título competencial “agricultura”, éste sí asumido por Cataluña (art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía), resulta obvio ya que las Cámaras, en cuanto Administraciones, no son sino un instrumento que el poder público diseña para el desarrollo de determinadas funciones en sí mismas carentes de sentido si no se las conecta con un sector de actividad. El Estatuto de Autonomía podría haber citado expresamente a las Cámaras Agrarias, como hace respecto de otras Corporaciones o como han hecho otros Estatutos; sin embargo, de su silencio no puede inferirse automáticamente una renuncia a asumir competencias sobre uno de los instrumentos administrativos de una materia asumida en exclusiva por Cataluña como es la agricultura. Una interpretación razonable de este título dentro del contexto del Estatuto conduce, pues, a entender que Cataluña ostenta competencias en materia de Cámaras Agrarias en virtud de lo dispuesto en el art. 12.1.4 del E. A. C. y, consecuentemente, y al configurarse las Cámaras como Entidades de consulta y colaboración con la Administración autonómica en materia de agricultura, resulta igualmente aplicable el título competencial derivado del art. 10.1.1 del E. A. C., esto es, el régimen jurídico de la Administración de la Generalidad y los entes públicos dependientes de ella, en el marco de la legislación básica del Estado, y en los términos que ésta establezca” (FJ 21).

8 En concreto mediante Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. Como la Exposición de Motivos de la Ley 18/2005 explicaba, la Ley derogada era simplemente “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, límite negativo a las competencias autonómicas sobre cámaras agrarias. Con su derogación no se pretendía, por tanto, la desaparición de las cámaras agrarias, sino permitir a las Comunidades Autónomas que hicieran con ellas lo que estimaran más conveniente.

9 *Vid.*, por ejemplo, las Leyes de Murcia 5/2008, de 13 de noviembre; de Canarias 6/2010, de 8 de julio; del País Vasco 13/2007, de 27 de diciembre; o la Ley de La Rioja 11/2006, de 27 de diciembre, por las que

B) La “agricultura” en los nuevos Estatutos de Autonomía y en la reciente jurisprudencia constitucional

En un segundo momento, constituido por el proceso de reformas estatutarias abierto en el año 2005, los nuevos Estatutos de Autonomía, queriendo apurar al máximo la llamada cláusula de suplencia “de primer grado” (art. 149.3 CE), se han afanado en incluir entre las competencias autonómicas muchas materias no expresamente atribuidas al Estado por la Constitución. Los nuevos Estatutos han querido con ello “blindar” dichas competencias, reflejando la jurisprudencia constitucional de los años anteriores en unos casos¹⁰ y, en otros, tratando de dejar fuera de

se extinguen las cámaras agrarias de sus respectivos territorios. Extremadura ha procedido, por el momento, sólo a la extinción de las cámaras locales. *Vid.* a este respecto la Ley de Extremadura 3/1997, de 20 de marzo. Por su parte, en Andalucía, la última reforma del sector público motivada por la actual crisis económica y financiera, se las ha llevado por delante: “Se declaran extinguidas todas las Cámaras Agrarias de cualquier ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía” (art. 14 del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público).

10 En algunas ocasiones, incluso, han pretendido ir más allá “superando” la doctrina establecida por el TC en alguna materia concreta. Es el caso, por ejemplo, de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el actual artículo 48.5 de su Estatuto sobre la “gestión de las tierras públicas de titularidad estatal, en los supuestos que fije el Estado y de acuerdo con los protocolos que se establezcan”. La STC 52/1994, de 24 de febrero, resolvió un recurso planteado por Andalucía contra un Acuerdo del Consejo de Ministros ordenando la enajenación simbólica de una sociedad mercantil de titularidad estatal propietaria de una gran finca rústica situada en Andalucía a favor del antiguo “Instituto de Conservación de la Naturaleza (ICONA)”. Alegaba la Comunidad Autónoma que el destino de tales bienes o derechos debería haber sido la Junta de Andalucía, y no el citado organismo estatal, en la medida en que era ella la que ostentaba la competencia sobre agricultura, ganadería y mejora de explotaciones agrícolas y ganaderas. La Comunidad Autónoma perdió el pleito porque el TC estimó que sobre la sociedad y la correspondiente finca propiedad de aquella “el organismo [estatal] no adquiere más poder jurídico que el que deriva de su condición de titular de la totalidad del capital, poder jurídico de estricto derecho privado y absolutamente extraño al ejercicio de cualquier competencia o potestad pública” (FJ 6º). Sin embargo, y no sin razón, el voto particular del Magistrado D. Luis López Guerra, al que se adhirió el Magistrado D. Carles Viver Pi-Sunyer, se inclinaba a favor de la Comunidad Autónoma, al estimar que si esta tiene competencia exclusiva en materia de “agricultura y ganadería, competencias relativas a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales”, en principio “toda actuación por parte de los poderes públicos (...), sea de índole normativa, o bien de naturaleza administrativa, que se relacione con las mencionadas materias en el ámbito territorial de Andalucía, le corresponderá a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. (...) Desde esta perspectiva, el Acuerdo del Consejo de Ministros supone atribuir de nuevo a un organismo estatal, respecto de una finca concreta, funciones que estatutariamente corresponden a la Comunidad Autónoma, y que, de hecho, han sido transferidas a ésta. (...) La venta de las acciones de “La Almoraima, Sociedad Anónima”, al ICONA no puede pues significar otra cosa más que este organismo estatal vendrá a ejercitar, en relación con la finca en cuestión, funciones que corresponden a la Administración autonómica. Ciertamente, no cabe negar la legitimidad, desde el punto de vista constitucional, de que el Estado ostente la titularidad dominical de empresas o sociedades, ni de que lleve a cabo actos de disposición de las mismas. Pero tales actos de disposición han de realizarse dentro del marco competencial que definen la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Quiérese con ello decir que, si bien puede transferir el Estado la titularidad (y, consecuentemente, la gestión) de sociedades o empresas a entes públicos, éstos han de ser forzosamente los entes públicos constitucional y estatutariamente competentes para llevar a cabo las funciones que implica esa gestión. En materia de aprovechamientos agrícolas y forestales como se ha indicado, ello significa que, en el ámbito territorial de Andalucía, los entes públicos competentes para llevar a cabo esas funciones son los correspondientes a la Comunidad Autónoma, según el ordenamiento de ésta, y no, en modo alguno, entes públicos incardinados, directa o indirectamente, en la Administración del Estado (...).”

toda duda la pertenencia de tal o cual materia a la competencia de la Comunidad Autónoma.

El resultado ha sido unos artículos atributivos de competencia extraordinariamente proliferos. Por ejemplo, y en contraste con los preceptos equivalentes de los antiguos Estatutos de Autonomía, dispone hoy el artículo 48 EAA, titulado “*Agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de calidad*”:

1. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, sin perjuicio de lo que se establece en los apartados siguientes.*

2. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores, el buceo profesional y la formación y las titulaciones en actividades de recreo.*

3. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11ª, 13ª, 16ª, 20ª y 23ª de la Constitución, sobre las siguientes materias:*

a) *Ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero y agroalimentario y, de forma especial, la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y agroforestales. Regulación de los procesos de producción agrarios, con especial atención a la calidad agroalimentaria, la trazabilidad y las condiciones de los productos agroalimentarios destinados al comercio, así como la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y comercialización agroalimentaria. La agricultura ecológica, la suficiencia alimentaria, y las innovaciones tecnológicas. Sociedades agrarias de transformación. Sanidad vegetal y animal sin efectos sobre la salud humana. Semillas. Organismos genéticamente modificados. Producción agraria, ganadera, protección y bienestar animal. Ferias y certámenes agrícolas, ganaderos y agroalimentarios. Investigación, desarrollo y transferencia tecnológica agrícola, ganadera y agroalimentaria. Innovación en las industrias agroalimentarias y explotaciones agrarias. Formación. Desarrollo rural integral y sostenible. Regulación y fomento de la producción y uso de la biomasa.*

b) *Ordenación del sector pesquero andaluz, en particular en lo relativo a las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca, construcción, seguridad y registro de barcos, lonjas de contratación, y la formación, promoción y protección social de los pescadores y trabajadores de la pesca. Investigación, innovación, desarrollo y transferencia tecnológica y formación pesquera.*

c) *La vigilancia, inspección y control de las competencias reguladas en los apartados anteriores del presente artículo.*

4. *Corresponde a la Comunidad Autónoma como competencia compartida la planificación del sector pesquero, así como los puertos pesqueros.*

5. *Corresponde a Andalucía la gestión de las tierras públicas de titularidad estatal, en los supuestos que fije el Estado y de acuerdo con los protocolos que se establezcan.*”

A todo ello, y con las precisiones hechas más atrás, deben sumarse las “*cámaras agrarias*”, a las que también se refiere hoy el artículo 79.3 EAA junto a otras corporaciones de Derecho público y “*en lo no afectado por el artículo 149.1.18ª de la Constitución*”.

Como puede verse, el Estatuto de Autonomía no se contenta con asumir la competencia en materia de agricultura y ganadería tal y como figura en la Constitución, sino que se preocupa de detallar lo más exactamente posible en qué consiste esa materia. Y lo hace por la vía de enumerar exhaustivamente las submaterias que se comprenderían en aquella.¹¹ Este método, sin embargo, plantea problemas. ¿Hasta qué punto pueden los Estatutos de Autonomía determinar, al margen de lo que la Constitución indique y el Tribunal Constitucional interprete en cada momento, las materias que conforman el contenido de las competencias tanto autonómicas como, *sensu contrario*, estatales? ¿La “agricultura y ganadería” de la Constitución significan siempre y en todo caso lo que los Estatutos Autonomía dicen que significan, con independencia de lo que señale el Tribunal Constitucional o pudiera llegarse a determinar en el futuro ante la aparición de nuevos fenómenos socio-económicos necesitados de ordenación?

Por otra parte, este modo de operar también es insatisfactorio desde el punto de vista de las competencias autonómicas. En efecto, si la materia agricultura y ganadería consiste en las submaterias enumeradas en el Estatuto de Autonomía, ¿significa ello que ninguna otra posible submateria es susceptible de ser reconducida en el futuro a la competencia autonómica sobre agricultura? El “blindaje” puede traducirse en una suerte de “petrificación” de las competencias, en perjuicio –paradójicamente– de las propias Comunidades Autónomas. Seguramente, se trata de problemas derivados de ignorar la llamada “función constitucional de las leyes”:¹² un Estatuto de Autonomía es lo que es (norma institucional básica de la Comunidad Autónoma) y no puede ser concebido como una ley orgánica de delegación o transferencia, ni menos aún como una especie de “macro-decreto” de traspasos.

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha salido al paso de estas y otras objeciones, al pronunciarse sobre la naturaleza y alcance de estas declaraciones esta-

11 Sobre las competencias en materia agraria en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, me permito remitir a mi trabajo “Competencias sobre agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y marisqueo (comentario al art. 48)”, en la obra colectiva dirigida por los Profesores Santiago Muñoz Machado y Manuel Rebollo Puig, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson – Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, pp. 423-444.

12 Sobre la función constitucional de las leyes, Rafael Gómez-Ferrer Morant, “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, en *Revista de Administración Pública* núm. 113 (1987), pp. 7-38.

tutarias en su reciente Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.¹³ Y es que para el Tribunal Constitucional, esa lista de materias y sub-materias contenida en los nuevos Estatutos de Autonomía no constituye más que una enumeración de carácter indicativo, desprovista de carácter vinculante y sin otro significado que el de ofrecer posibles ejemplos como pauta interpretativa. En efecto, así dice la STC 31/2010, de 28 de junio:

“(...) dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria “en todo caso” de competencias específicas a la Generalitat” (FJ 64°).

C) El concepto de “agricultura y ganadería” a efectos competenciales

Entonces, ¿qué es la “agricultura” a efectos competenciales? ¿Es posible aislar un concepto más o menos general, que sirva al menos de pauta interpretativa para delimitar el alcance y el significado de la competencia autonómica?

De entrada, debe descartarse cualquier intento basado en una perspectiva meramente histórica, es decir, aquella que tomara como referencia sin más las competencias atribuidas o ejercidas por el Ministerio de Agricultura al momento de aprobarse la Constitución. Ello acarrearía el peligro de “petrificar” competencias y, además, de perpetuar eventualmente errores o desaciertos que se vinieran lastrando en el seno de la organización administrativa.¹⁴ Pero si bien el dato histórico no debe convertirse aquí en método hermenéutico exclusivo, y ni siquiera preponderante, sí puede jugar eventualmente un papel como elemento secundario de apoyo para corroborar o fortalecer los resultados que se obtengan a través de otras vías.

Argumentos similares deben aplicarse a los Decretos de traspaso entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Muchas veces, los Decretos de traspaso sirven para completar el ejercicio y el alcance de las respectivas competencias. Por ejemplo, en materia de denominaciones de origen, competencia autonómica que se ejerce –según el tenor literal de los Estatutos– “en colaboración con el Estado”, han detallado en qué consiste tal “colaboración” entre la Comunidad Autónoma y el Es-

13 Entre otros muchos trabajos que ya han visto la luz sobre esta importante Sentencia, puede consultarse el ejemplar monográfico que le ha dedicado la revista *El Cronista* en su número 15 (octubre de 2010), titulado precisamente “El Tribunal Constitucional y el Estatut”. *Vid.*, también, el libro de Enrique Álvarez Conde y Rosario Tur Ausina, *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la Perfecta Libertad*, Thomson – Aranzadi, 2010.

14 En este sentido, Santiago Muñoz Machado, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura”, *Agricultura y Sociedad* núm. 21 (1981), pp. 282 y 283.

tado en esa materia. Pero los Decretos de traspaso no son normas de distribución de competencias, sino a lo sumo criterios de interpretación que ayudan a delimitar su alcance y, sobre todo, instrumentos al servicio del pleno ejercicio de las mismas. Así lo ha subrayado la doctrina y así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, entre ellas al hilo precisamente de las denominaciones de origen.¹⁵

Así pues, el concepto “agricultura” a efectos competenciales debe extraerse del propio bloque de la constitucionalidad, contando –evidentemente– con los elementos que de su interpretación se desprenden de la ya abundante jurisprudencia constitucional existente en dicha materia.

Desde este punto de vista es posible aislar un concepto de la materia “agricultura” a los efectos de la distribución competencial, en el sentido de que con dicha expresión se alude al primer sector de la economía en cuanto que manifestación y elemento de riqueza. Esta es la realidad a la que primordialmente se refiere el bloque de la constitucionalidad cuando atribuye la competencia sobre agricultura y ganadería a las Comunidades Autónomas, con independencia de las ulteriores concreciones y determinaciones que sea menester realizar a la luz de los conflictos y casos concretos que se planteen en la realidad.

Tal conclusión se desprende tanto de la literalidad de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía como –de una u otra forma– de la jurisprudencia constitucional acaecida sobre la materia. En lo que toca a lo primero, es significativo que los Estatutos de Autonomía, cuando se refieren a la competencia sobre agricultura, aludan –para salvarlas expresamente– a las “bases y la ordenación de la actuación económica general” del Estado.¹⁶ Como igualmente significativo es que los textos estatutarios mencionen ahí también otras competencias estatales diferentes, como las bases y la

¹⁵ “Si bien es verdad que este Tribunal ha dicho en una pluralidad de Sentencias (núms. 25/1983, de 7 de abril, y 87 y 88/1983, de 27 de octubre, entre otras) que los Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias y, por tanto, no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, no es menos cierto que tales Decretos se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre las que se encuentran, desde luego, las técnicas o formas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía, máxime cuando dichas técnicas no se regulan en aquélla o éstos. No obstante, es necesario decir que la determinación de las técnicas o instrumentos realizada por los Decretos de transferencia no puede suponer en ningún caso una modificación del orden competencial establecido, ni puede introducir nuevos principios o criterios de relación no previstos en la Constitución o en los Estatutos, o que no se conformen con los establecidos en una y otros. Es claro también, y finalmente, que las técnicas instrumentales reguladas en los Decretos de transferencias deben interpretarse siempre de acuerdo con las correspondientes previsiones constitucionales y estatutarias” (STC 11/1986, FJ 3°).

¹⁶ Así se pronunciaba, por ejemplo, el antiguo artículo 18 EAA. De igual forma lo hace el actual artículo 48.3 EAA, aunque aludiendo también a otras competencias estatales enumeradas en el apartado 1 del artículo 149 CE, y explicable por las precisiones que a lo largo de los años ha ido realizando la jurisprudencia constitucional en atención a los títulos cruzados de competencia estatal, a los que nos referiremos más adelante.

coordinación general de la sanidad o legislación básica sobre protección del medio ambiente. Si a ello le aplicamos además, como elemento secundario de apoyo, la perspectiva histórica, la conclusión no puede estar más clara.

En efecto, con esas alusiones a la ordenación de la economía como marco general para el ejercicio de la competencia autonómica, y a esas otras competencias estatales concurrentes como límite negativo de la misma, los Estatutos de Autonomía parecen partir aquí de la tradicional distinción entre agricultura y otros ámbitos o sectores de la intervención administrativa estrechamente relacionados con ella pero diferentes *en cuanto a su objeto formal*. Desde antiguo, en España, ha existido un notable esfuerzo por delimitar las competencias propias de ministerios tan diferentes entre sí como eran los de agricultura y sanidad. En relación con la ganadería, esta operación de deslinde dio lugar –por ejemplo– a la distinción entre “sanidad veterinaria” y “sanidad animal”. Ambos sectores de la actividad administrativa tenían por objeto los animales y la ganadería, pero ambos se acercaban a estas realidades desde una perspectiva y con unos intereses diferentes. Mientras que la sanidad animal pretendía proteger la salud humana frente a las enfermedades animales transmisibles al hombre (“*zoonosis*”), la sanidad veterinaria se ocupaba del buen estado sanitario de los animales exclusivamente por el valor económico que representan para el interés general.¹⁷

Este mismo ha sido el criterio seguido, después de aprobados la Constitución y los Estatutos de Autonomía, por el TC para deslindar las competencias autonómicas sobre agricultura y diversas competencias del Estado concurrentes con aquella. Por seguir con las competencias sanitarias, atribuidas en una buena medida al Estado por la Constitución, la jurisprudencia constitucional no ha dudado en incluir dentro de la “sanidad” todas aquellas actividades administrativas sobre los animales cuando de lo que se trataba con ellas era de proteger la salud humana. Y al contrario, tampoco ha vacilado en atribuir la competencia a la Comunidad Autónoma en materia de ganadería cuando el bien jurídico protegido por la medida en cuestión es la salud de los animales, es decir, una mera manifestación de riqueza económica.¹⁸ La misma concep-

17 Sobre ese proceso histórico de delimitación de materias y competencias véase Manuel Rebollo Puig, “Sanidad Animal”, en *Los animales y el Derecho*, dir. Santiago Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1999, pp. 247 y 248.

18 Por ejemplo, en la ya citada STC 67/1996, de 18 de abril, sobre sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales. Al referirse a la competencia autonómica, señala: “*Es cierto que la finalidad primaria y fundamental de la realización de experimentos con nuevos aditivos reside en lograr mejoras en la producción ganadera. Los experimentos tienen como objetivo inmediato el incremento de la cantidad y calidad del sector ganadero. Por eso no puede negarse la intervención de los entes titulares de la competencia relativa a esta materia en la actividad autorizatoria aquí analizada*” (FJ 4º). A este respecto, por cierto, no deja de ser criticable la STC 192/1990, de 29 de noviembre, sobre “*varroasis* de las abejas”. El Estado había aprobado una Orden prohibiendo el establecimiento de colmenas a menos de treinta kilómetros de distancia de las fronteras españolas, con el fin de evitar la entrada en territorio nacional de la “*varroasis*” de las abejas, enfermedad no contagiosa para el hombre. Pero por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña aprobó otra norma permitiendo el establecimiento de colmenas hasta cinco kilómetros de distancia con la frontera. El Estado impugnó la Orden autonómica, estimando que la Comunidad

ción del sector agrario late o se adivina en otros muchos pronunciamientos sobre competencias estatales diferentes (comercio exterior, hacienda general, bases del régimen de las Administraciones públicas, etc.), tal y como se verá de inmediato con mayor detenimiento.

En definitiva, el concepto de agricultura y ganadería utilizado por los diferentes Estatutos de Autonomía para definir el objeto de la correspondiente competencia autonómica se identifica, desde el punto de vista material, con la actividad económica caracterizada por utilizar como medio de producción seres vivos, excluidos de ella la “pesca” y la “acuicultura” en cuanto que objeto de competencias específicas diferentes. Y, por otro lado, desde el punto de vista formal, se trata de una competencia a la que interesa la agricultura solamente como manifestación y elemento de riqueza, exclusivamente como sector económico, es decir, con abstracción de cualesquiera otras consideraciones (medio ambiental, sanitaria, etc.), objeto –a su vez– de otras tantas competencias autonómicas y estatales diferentes.

II. TÍTULOS DE COMPETENCIA ESTATAL CONCURRENTES CON LOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Todo ello sirve también para llamar la atención sobre el hecho de que, por mucho que así lo digan la Constitución y los Estatutos de Autonomía, las competencias autonómicas sobre agricultura y ganadería no son en España “exclusivas” de las Comunidades Autónomas, al menos en el sentido usual en que suele emplearse tal calificativo. Y ello, en efecto, porque existen muchos títulos de competencia estatal potencialmente concurrentes con los de las Comunidades Autónomas en esta materia.

Basta con examinar el artículo 149.1 CE para percatarse de ello. En efecto, existen ahí muchas materias atribuidas a la competencia del Estado y que están o pueden estar íntimamente relacionadas con la agricultura y ganadería. Es lo que sucede, por ejemplo,

Autónoma había invadido sus competencias. El Tribunal Constitucional resolvió el conflicto de forma favorable al Estado, al incluir la prohibición dentro de las competencias estatales en materia de sanidad. El Tribunal Constitucional, de forma incoherente con su propia jurisprudencia, afirmaba esta competencia del Estado no en la naturaleza contagiosa para el hombre de la enfermedad (ya que no lo es), sino en la gran velocidad con que esta enfermedad se transmite de unos animales a otros. El resultado ha sido que durante muchos años el Ministerio de Agricultura ha estado aprobando numerosas normas con apoyo en las competencias del Estado en materia de sanidad. Como se ha señalado, no deja de resultar “sospechoso” contemplar al Ministerio de Agricultura, y no al de Sanidad, aprobando las “bases de la sanidad”. Así Manuel Rebollo Puig, “Sanidad Animal”, *cit.*, p. 250. Probablemente, la incorrección de la Sentencia no estriba en el resultado al que llega (afirmación de la competencia del Estado) sino el camino recorrido para llegar a él. Más bien ante lo que se estaba era ante una utilización (más o menos discutible) de las competencias estatales de planificación y coordinación en materia económica (artículo 149.1.13ª CE), que –como se examina más adelante– permiten, según la jurisprudencia constitucional, la adopción de medidas concretas en sectores específicos cuando el interés económico nacional esté en juego y las circunstancias del caso concreto las justifiquen.

con los arrendamientos rústicos, los signos distintivos de la calidad agroalimentaria –reconducibles en parte a la noción de propiedad industrial–,¹⁹ importaciones y exportaciones, hacienda general, investigación científica y técnica, sanidad, régimen de las corporaciones de Derecho público, agua, e incluso –porqué no– patrimonio cultural y artístico en la medida en que algunos productos agroalimentarios sean susceptibles de ser considerados bienes culturales.²⁰ No en vano, gran parte de la vigente Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, fue aprobada por el Estado sobre la base de su competencia en materia de “sanidad” (véase la Disposición Final Primera de la Ley).

A) La doctrina según la cual la subvención no es concepto que delimite competencias

Con todo, conviene comenzar el análisis de los títulos concurrentes del Estado realizando una aclaración de índole negativa. Una buena parte de la intervención pública en la agricultura consiste en el otorgamiento de ayudas y subvenciones de todo tipo como instrumento para la ordenación económica de los sectores correspondientes.

En este sentido, ocasionalmente el Estado ha querido ver en su potestad general de gasto público un título de competencia que le habilitaría para intervenir, a través de la técnica de la subvención, en los más diversos ámbitos de la realidad social. De esta manera, la Administración estatal estaría autorizada no sólo para destinar sus fondos al fomento de cualesquiera actividades de interés general en todo el territorio nacional, sino para definir el régimen de las ayudas otorgadas y controlar el gasto realizado.

Dicho argumento fue rechazado desde muy pronto por el TC, exigiendo del Estado alguna otra competencia de carácter material para incidir en el sector correspondiente, declarando insuficiente por sí misma esa facultad genérica de gasto. Véase, a este respecto, por ejemplo, la STC 95/1986, de 10 de julio, en materia precisamente de ayudas a jóvenes agricultores: la subvención “no es concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión

19 La relación de las denominaciones de origen (competencia autonómica) con la propiedad industrial (competencia estatal) la apuntaba *obiter dicta* tempranamente la citada STC 11/1986, aunque sin sacar mayores consecuencias de ello: “*Sin embargo, algunos aspectos relativos a las denominaciones de origen están estrictamente relacionados con problemas encuadrables dentro de la propiedad industrial (en concreto, y por ejemplo, con los relativos a marcas o a las falsas indicaciones de procedencia), por lo que no puede descartarse que el título competencial del Estado sobre propiedad industrial (art. 149.1.9 C. E.) pueda ser título concurrente con el que algunas Comunidades han asumido sobre la materia de denominaciones de origen*” (FJ 3º). Sobre esta Sentencia y las relaciones en general de las denominaciones de origen con el título sobre propiedad industrial, *vid.* las muy interesantes reflexiones de Mariano López Benítez, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 101-105.

20 De forma significativa, recientemente se ha erigido como corporación de Derecho público dependiente del Ministerio de Educación la Real Academia de Gastronomía, cuyos fines tienen carácter “educativo, cultural e histórico”, entre otros. *Vid.* RD 1071/2010, de 20 de agosto, por el que se reconoce a la Real Academia de Gastronomía como corporación de derecho público y se aprueban sus estatutos.

con aquélla (...) ni puede ser considerada tampoco por quien la concede un núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma, y otro tanto cabe decir de la facultad de gastar que el Estado tiene (...). Tal facultad de gasto público en manos del Estado no constituye un título competencial autónomo (...); antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por la razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias” (FJ 3º).²¹ El mismo criterio ha seguido el TC en numerosos pronunciamientos posteriores,²² pero también en contra de las propias Comunidades Autónomas, cuya potestad de gasto no puede servir para “erigirse en núcleo que absorba competencias de las que se carece”. En tal sentido, “ni la financiación o subvención tiene otra justificación que la de ser aplicada a actividades en las que, por razón de la materia, la Administración, sea estatal o autonómica, ostente competencias, (...) debiendo, en su consecuencia, considerarse que, desde esta perspectiva competencial, las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias” (STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 2º).²³

B) “Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (cámaras agrarias)

Muy distinto es el caso de las cámaras agrarias. Como se ha señalado, estas ya casi desaparecidas corporaciones de Derecho público fueron reconducidas por la STC 132/1989 a la competencia autonómica sobre “agricultura”. Ello no impidió, sin embargo, que en la misma Sentencia el TC confirmase la competencia del Estado para aprobar la Ley 23/1986, Básica de Cámaras Agrarias, precisamente con apoyo en el título competencial del artículo 149.1.18ª CE (“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”) y de su anterior jurisprudencia que hizo participar a las corporaciones de Derecho público de la misma naturaleza que la Administración pública. Es más: el TC juzgó acorde con el bloque de la constitucionalidad que el Estado regulara en dicha Ley cuestiones tan concretas como el número mínimo de cámaras agrarias –una por provincia– (FJ 24º), el número máximo de miembros que componen cada una de ellas (FJ 26º), las condiciones de ejercicio del sufragio activo y pasivo en las elecciones que han de configurar las cámaras (FJ 26º), la condición con carácter básico de más representativas de las asociaciones profesionales de agricultores y ganaderos de ámbito infraestatal (FJ 28º), así como la finalidad a que debe destinarse el patrimonio de las cámaras agrarias al momento de su extinción (FJ 29º).

²¹ Con anterioridad, y también en materia agraria (agricultura de montaña), en términos similares la STC 144/1985, de 25 de octubre (FJ 4º).

²² Por ejemplo, y también en materia de agricultura, SSTC 201/1988, de 27 de octubre (FJ 2º); 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 27º), 145/1989, de 21 de septiembre (FJ 2º); 188/1989, de 16 de noviembre (FJ 3º); y 128/1999, de 1 de julio [FJ 7º.B)].

²³ En parecidos términos en relación con una Comunidad Autónoma, *vid.* STC 95/2001, de 5 de abril (FJ 3º).

Sin embargo, más adelante la jurisprudencia constitucional parece haber evolucionado en esta materia a favor de las competencias autonómicas y en detrimento de las del Estado. El giro está representado por la STC 22/1999, de 25 de febrero. Ya se ha señalado cómo en dicha Sentencia desaparece cualquier alusión explícita al vínculo entre la competencia autonómica relativa a agricultura y la relativa a cámaras agrarias. Lo que ahora interesa retener es que se cuidó de aclarar que las cámaras, en cuanto que corporaciones de Derecho público, no participan sin más de la naturaleza de las Administraciones públicas, sino que participan “de modo parcial” en dicha naturaleza. En congruencia con el matiz añadido, las bases que el Estado apruebe sobre el régimen de dichos entes han de tener una intensidad y una extensión mucho menores y más reducidas que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto. Por consiguiente –precisa el TC– las Comunidades Autónomas no están únicamente habilitadas para desarrollar las bases establecidas por el Estado y ejercer las funciones ejecutivas, sino que dichas bases operan tan sólo como límite –negativo, podríamos añadir– al ejercicio de la competencia autonómica (FJ 2º). Con apoyo en estas consideraciones, el TC no dudó, en el caso concreto, en atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia para establecer los requisitos en orden a ser titular del derecho de sufragio pasivo en dichas instituciones, siempre que se respeten las exigencias establecidas a su vez por el Estado, que deberán limitarse en cualquier caso a las que resulten fundamentales e indispensables para garantizar el carácter profesional de electores y elegibles (FJ 3º).

C) “Comercio exterior” (semillas importadas) y “bases y coordinación general de la sanidad” (alimentos de los animales con incidencia en la salud humana)

De forma semejante, la STC 76/1991, de 11 de abril, recondujo las funciones ejecutivas de calificación y certificación de la calidad de semillas importadas de países extracomunitarios a la competencia estatal derivada del artículo 149.1.10ª CE (“comercio exterior”), al entender que dicha tarea administrativa no constituye una *“simple operación con incidencia indirecta o mediata en el comercio exterior, lo que en sí mismo no justificaría, sin más, la invocación de este título competencial (STC 125/1984); por el contrario, se trata de una acción típica dentro de una de las actividades en el enmarcar: el control de productos importados”* (FJ 5º).

Ejemplos similares podrían aducirse en materia de sanidad. La ya citada STC 67/1996, de 18 de abril, después de afirmar en general la competencia autonómica sobre productos y sustancias que intervienen en la alimentación de los animales, hace una salvedad a favor de la competencia estatal sobre las “bases y la coordinación general de la sanidad” (art. 149.1.16º CE) en relación con los aspectos en que dichas sustancias y productos afecten indirectamente a la salud humana. En tales casos, afirma el TC, el Estado puede establecer las correspondientes bases en la materia: *“En suma, siempre que se entienda referido a aditivos para la alimentación de animales con incidencia en la salud humana, ningún reproche cabe formular desde la perspectiva aquí analizada a la referencia que se hace en el primer inciso al informe favorable del Ministerio de Sanidad”* (FJ 4º).

D) “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”

Pero, sin duda alguna, el título competencial más utilizado por el Estado para incidir sobre la materia agricultura y ganadería, de la competencia –“exclusiva”, en principio– de las Comunidades Autónomas, ha sido y es el que el artículo 149.1.13ª CE brinda sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

Ello se deriva fundamentalmente de lo que ya se ha señalado: que la “agricultura”, como materia objeto de competencias, tiene un significado esencialmente económico, en cuanto que manifestación y elemento de riqueza característico del primer sector de la economía. Estamos así, por tanto, ante dos competencias –la autonómica y la estatal– parcialmente coincidentes en lo que a la realidad social a que se dirigen se refiere, y absolutamente coincidentes en lo que atañe a sus fines, a su objeto formal, es decir, la promoción, el impulso y la protección de ese sector de la economía en cuanto tal.

La doctrina ha tratado de solventar la potencial conflictividad entre ambas esferas de competencia señalando al estatal como presupuesto de hecho de las normas que atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia en materia agraria. De esta forma, dentro del marco general establecido por el Estado, las Comunidades Autónomas gozan de la más completa libertad para definir su propia política agraria de la manera que tengan por más conveniente a los intereses que representan. No se trata por tanto, de que la ordenación general de la economía incida externamente sobre la competencia autonómica limitándola desde fuera, sino que “contribuye internamente a definir y delimitar los contornos de la propia materia autonómica. El legislador autonómico debe realizar una operación de concreción de la materia (...), pero en esa concreción ha de incorporar la “ordenación general de la economía” como parte integrante de dicha materia, que forma consiguientemente parte de su núcleo interno”.²⁴

Esa identificación de la competencia económica estatal como “presupuesto de hecho” y “marco general” de la competencia autonómica en materia agraria tiene

24 Mariano López Benítez, “Agricultura. Régimen general”, en *El Estado de las Autonomías*, vol. I, dir. por A. Jiménez-Blanco y Julián Martínez Simancas, ed. Ceura/BCH/Consejo Económico y Social de Madrid, Madrid, 1996, p. 738. Semejante idea latía ya en las siguientes palabras de Luis Cosculluela Montaner, “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Administración Pública* núm. 89 (1979), p. 18: La “Constitución hace expresa salvedad de los aspectos económicos de la agricultura y ganadería. Esta salvedad, no obstante, no juega de forma expresa atribuyendo sin más la competencia de estos sectores al Estado, sino que se limita a prever que las competencias regionales deben acomodarse a la ordenación general de la economía. Quizá hubiera sido más correcto atribuir expresamente al Estado la titularidad de la *ordenación de la economía agraria*, como sector específico de la economía general. Pero, como hemos advertido, la Constitución española parte de un sistema de lista única, la que figura en el artículo 149 y ya hemos explicado el origen y significado de la lista del artículo 148, de suerte que ambos artículos no están directamente relacionados entre sí, y de ahí que todas estas maticaciones deban introducirse por vía interpretativa, y no aparezcan reflejadas en el texto constitucional”.

por principal consecuencia que el Estado no puede dictar en puridad una “legislación básica en agricultura o ganadería”, sino “cuestiones generales de la ordenación económica” que eventualmente pudieran proyectar “incidencia en aquellas materias”. Mientras tanto, la plasmación, deducción y valoración de esa regulación general de la economía en cada faceta agrícola o ganadera ha de concretarse por cada Comunidad Autónoma.²⁵

Ello no obstante, diversa ha sido la conclusión alcanzada por la jurisprudencia constitucional en el curso de los múltiples conflictos de competencia habidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas a cuenta de estos títulos. En síntesis, la doctrina del TC ha desembocado en una explicación muy parecida al esquema “bases-desarrollo” que impera en otras materias, correspondiendo al Estado el establecimiento de las primeras y a las Comunidades Autónomas el segundo. De esta forma, la actividad normativa autonómica en materia agraria no llegaría a ser calificada más que, a lo sumo, de mero “desarrollo” de las decisiones adoptadas por el poder estatal.²⁶

A ello ha contribuido, sin duda, la formulación de un principio que la doctrina y la jurisprudencia constitucional no han dudado en extraer de diversos preceptos constitucionales, el “principio de la unidad de mercado”,²⁷ principio informador de la llamada Constitución económica que para algunos, en relación con el Estado autonómico, adquiere los caracteres de una Constitución territorial económica.²⁸ En definitiva, el juego de dicho principio, junto a la materia agraria o ganadera y ese límite de la competencia autonómica representado por la “ordenación general de la economía”, ha dado pie a la formulación doctrinal de un supuesto título estatal sobre “ordenación general de la economía”²⁹ y, en cualquier caso, a una interpretación excesiva-

25 Vid. Mariano López Benítez, “El desarrollo de las competencias autonómicas...”, cit., pp. 433, 437 y 438, y antes en “Agricultura...”, cit., pp. 736-738. En contra, Jesús García Torres, “La “ordenación general de la economía”, título sustantivo de competencia estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 17 (1986), quien parece defender la inexistencia de competencias “exclusivas” de las Comunidades Autónomas sobre materias económicas por la misma “naturaleza de las cosas” (p. 263). Vid. también, a favor de una interpretación amplia de la competencia estatal atribuida en el artículo 149.1.13ª CE, Álvaro Rodríguez Bereijo, “La doctrina constitucional de las relaciones competenciales en la Política Agraria”, en *Cuadernos del Foro Agrario. La Política Agraria en una España autonómica. Aspectos competenciales*, Mundi-Prensa, Madrid – Barcelona – México, 2001, pp. 31 y 32.

26 Vid. un análisis crítico del proceso seguido y de sus riesgos en Mariano López Benítez, “El desarrollo de las competencias autonómicas...”, cit., pp. 434 y 435; y, denunciando el uso abusivo del referido título competencial, Luis Cosculluela Montaner y Mariano López Benítez, *Derecho público económico*, Lusetel, Madrid, 3ª edic., 2009, p. 24. Por ello, Fernando López Ramón, “Agricultura”, cit., p. 295, concibe finalmente la agricultura como “materia compartida” entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

27 Vid., por ejemplo, Antonio Calonge Velázquez, “El principio de unidad de mercado en la Constitución Española de 1978”, en *Libro homenaje a Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 183-188; y Vitelio Tena Piazuelo, *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997, pp. 90 y 91.

28 Vid. Enrique García Llovet, “Constitución económica y Constitución territorial económica”, *Autonomías* núm. 22 (1997).

29 Vid. Vitelio Tena Piazuelo, *La unidad de mercado...*, cit., pp. 256 y 257. En contra, Manuel Pulido Quecedo, “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de competencias económicas”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 18 (1987), p. 169.

mente amplia y flexible del título competencial sobre “bases y coordinación de la planificación económica” (artículo 149.1.13° CE).³⁰

De esta suerte, a la luz de la jurisprudencia constitucional, el Estado –con apoyo en dicho título competencial– puede no sólo aprobar o establecer planes económicos formales y generales, sino también tanto las “líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como *previsiones de acciones o medidas singulares* indispensables para alcanzar los fines propuestos en dicha ordenación”.³¹

Con todo, el propio TC ha reconocido el evidente riesgo de vaciamiento de las competencias autonómicas generado por esta vía. De ahí que, progresivamente, haya ido decantando ciertos límites al ejercicio de la competencia estatal. El primero de ellos estriba en la afirmación según la cual las Comunidades Autónomas pueden actuar sus competencias sobre agricultura o ganadería sin necesidad de más requisitos que el título correspondiente, mientras que el Estado necesita *justificar* su ejercicio en la salvaguarda del sistema económico y de la economía nacional.³² En este sentido, el TC ha confirmado la competencia del Estado para aprobar las medidas de reestructuración y reconversión del viñedo, justificadas en la necesidad de corregir desequilibrios interterritoriales y estructurales del mercado del vino, así como fomentar el mercado nacional e internacional de caldos de calidad y aumentar la competitividad de la producción vitivinícola nacional (STC 186/1988, de 17 de octubre; FJ 7°). Similares argumentos, en contra de la competencia autonómica agraria y a favor de la estatal, pueden encontrarse en relación con determinados “programas específicos de reestructuración sectorial” (STC 201/1988, de 27 de octubre);³³ un “programa na-

30 Jesús García Torres cifraba ya en la STC 29/1986, de 20 de febrero, el punto de inflexión de la jurisprudencia constitucional hacia la expansión de las competencias económicas del Estado (“La “ordenación general de la economía”...”, cit., pp. 268 y 269). Criticando también el excesivo uso del artículo 149.1.13° CE, *vid.* José Antonio Montilla Martos, “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible”, en *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 73 y 74; y –específicamente en relación con la jurisprudencia constitucional, Vitelio Tena Piazuolo, *La unidad de mercado...*, cit., pp. 256 y 257.

31 *Vid.*, por ejemplo, SSTC 155/1996, de 9 de octubre (FJ 4°) y 95/2001, de 5 de abril (FJ 3°).

32 *Vid.* Mariano López Benítez, “El desarrollo de las competencias autonómicas...”, cit., pp. 437 y 438. Así lo ha recordado también, por ejemplo, en materia de asignación de cantidades de referencia liberadas como consecuencia de la puesta en práctica de un plan regional de fomento de abandono de la producción lechera, la STC 95/2001, de 5 de abril, citando numerosas Sentencias anteriores (FJ 3°).

33 Se trataba del establecimiento de programas de ayudas destinadas a la reestructuración en diversos sectores agrarios y ganaderos, así como la fijación de su finalidad y el monto de cada uno de ellos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El TC estima que dichos programas singularizados “presentan la suficiente importancia y autonomía dentro del sector agrícola y ganadero como para estimar que el condicionamiento específico de las subvenciones a los mismos responde al objetivo de garantizar el desarrollo armónico, en todo el territorio nacional, de los distintos subsectores que integran dicho sector y se manifiesta, por ello, ser medida necesaria para evitar la distorsión que en todo sistema pudiera producir una desequilibrada distribución de las subvenciones que no atienda a las distintas exigencias de fomento y reestructuración de cada uno de los programas específicos. La concreción de las inversiones puede, por ello, considerarse subsumida dentro del ámbito de la ordenación general de la economía y, en su consecuencia, no invade las competencias de la Comunidad Autónoma, pues la dotación de un crédito global

cional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas” (STC 145/1989, de 21 de septiembre); el desarrollo –incluso por vía reglamentaria y por exigencias de coordinación– de algunos de los extremos de la Ley estatal de agricultura de montaña (STC 45/1991, de 28 de febrero); o la delimitación de zonas de producción de determinadas variedades de semillas y plantas de vivero con ámbito territorial superior al autonómico (STC 115/1991, de 23 de mayo, FJ 2º).

Pero la ausencia de esta especial justificación implica un “injustificado” ejercicio de la competencia del Estado, que acarrea la inconstitucionalidad de la norma o medida en cuestión. En este sentido, por ejemplo, ha fallado el TC en relación con la facultad atribuida a la Administración General del Estado para “predefinir” los territorios susceptibles de ser declarados zonas de agricultura de montaña, que atribuye a la competencia autonómica sobre agricultura (STC 45/1991, de 28 de febrero, FJ 11º). Y asimismo esa especial exigencia de justificación se traduce en la confirmación de todas las disposiciones autonómicas en materia agraria sobre las que no pueda acreditarse su capacidad para distorsionar o alterar las directrices del Estado en materia de “ordenación general de la economía”.³⁴ Así lo ha decidido el TC en referencia a una convocatoria de subvenciones al almacenamiento privado de carne de porcino por la Comunidad Autónoma Balear (STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 3º).

En segundo lugar, el TC también ha señalado ciertos límites al poder estatal de establecer, también sobre la base del artículo 149.1.13ª CE, “*acciones o medidas singulares* indispensables para alcanzar los fines propuestos” en la ordenación económica general de que se trate. Dichas medidas, en una competencia definida como “bases” o “coordinación”, representan una excepcionalidad, ya que se traducen en el ejercicio por la Administración estatal de funciones ejecutivas en un ámbito en el que tal tipo de funciones está, por principio, reservado a las Comunidades Autónomas.³⁵ Por eso, el TC admite ese tipo de previsiones sólo cuando concurren determinadas circunstancias que así lo exijan, tales como que las medidas resulten imprescindibles para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo a un tiempo medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector. En este sentido, la STC 186/1988, de 17 de octu-

para la totalidad de los programas en vez de créditos afectados a cada uno de ellos dejarían sin garantizar la reestructuración del sector, que persigue el conjunto de dichos específicos programas en su consideración de subsectores necesitados de equilibrada integración en el sector agrario y ganadero al que pertenecen” (FJ 3º).

³⁴ En términos muy semejantes, *vid.* Tomás Quintana López, *Derecho veterinario: epizootias y sanidad animal*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pp. 47 y 48.

³⁵ Así lo suelen entender los propios Estatutos de Autonomía. Por ejemplo, el artículo 42.2 EAA establece: “La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto: (...) Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la *función ejecutiva*, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley...”, si bien añade: “excepto en los supuestos en que se determinen de acuerdo con la Constitución”. Con esta última salvedad parece aludirse a excepciones como las que referimos en el texto.

bre, reconoció al Estado la facultad de otorgar las autorizaciones de plantación de 500 hectáreas de viñedo amparadas por denominación de origen, que el TC justificó en la necesidad de realizar una ponderación general para ulteriormente distribuir las entre las Comunidades Autónomas, evitándose de esa forma los desequilibrios que podrían generarse si el reparto o asignación de cupos los hiciese cada Comunidad Autónoma y de acuerdo con sus particulares criterios (FJ 8º). Con anterioridad, y sobre la base de parecidos argumentos, se había aceptado la reserva de diversas funciones ejecutivas a favor del Estado en relación con las ayudas a jóvenes agricultores (STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5º).

En cambio, cuando ninguno de los imperativos citados concurren, el TC no duda en reafirmar la doctrina ordinaria, atribuyendo las facultades de ejecución en la materia a la Comunidad Autónoma. Véanse a este respecto los pronunciamientos en que el TC declara la competencia autonómica para autorizar, inspeccionar y sancionar en el marco de un reglamento estatal sobre riego en plantaciones de viñedo (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 6º); gestionar determinados programas específicos de reestructuración sectorial (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4º); realizar los actos de gestión y ejecución de las subvenciones previstas en una normativa estatal para el fomento del cultivo de maíz (STC 188/1989, de 16 de noviembre, FJ 7º); certificar la calidad de las semillas y plantas de vivero y expedir las correspondientes etiquetas (SSTC 76/1991, de 11 de abril, FJ 4º, y 115/1991, de 23 de mayo, FJ 3º); o expedir los visados dirigidos a controlar las compraventas objeto de ayudas estatales al fomento de la utilización de semillas controladas oficialmente, así como incoar y tramitar los correspondientes expedientes sancionadores (STC 91/1992, de 11 de junio, FFJJ 2º y 4º).

E) “Legislación básica sobre protección del medio ambiente”. Los casos de la “agricultura ecológica” y la “producción integrada”

Uno de los propósitos dominantes en las últimas grandes reformas de la legislación agraria lo constituye el afán por incorporar en este sector de la economía la perspectiva medioambiental.³⁶ Entre los muchos mecanismos existentes a tal fin –líneas medioambientales de ayudas de desarrollo rural, la llamada “condicionalidad” de los pagos directos de la PAC, etc.– destacan el apoyo público a la llamada “agricultura ecológica” y a la conocida como “producción integrada”.

La “agricultura ecológica” es un método agronómico destinado a hacer compatibles la producción agraria y la protección del medio ambiente siguiendo los criterios y pautas de conducta indicados por el Derecho comunitario europeo, concretamente en el Reglamento (CE) nº 834/2007, del Consejo, de 28 de junio, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos. A cambio, y después de los oportunos controles, los productos así obtenidos pueden darse a conocer en el mer-

³⁶ Sobre el particular, *vid.* Simón Pedro Izcarra Palacios, “La ecologización de la PAC”, *Revista de Estudios Europeos* núm. 27 (2001).

cado al amparo del correspondiente signo distintivo, también regulado en dicho Reglamento comunitario.

La “producción agraria integrada” tiene una finalidad semejante y consiste en la combinación racional del uso de productos químicos con técnicas tradicionales, todo ello conforme a lo establecido en el RD 1201/2002, de 20 de noviembre, y en las denominadas “normas técnicas específicas” que para cada cultivo o grupo de cultivos se vienen aprobando mediante Orden ministerial.³⁷ Su práctica confiere también el derecho exclusivo de colocar los productos en el mercado utilizando el correspondiente logotipo o signo distintivo, además de disfrutar de las subvenciones que periódicamente se vienen convocando a favor de quienes se acojan a este método productivo. Pero la “producción integrada”, a diferencia de la “ecológica”, es ajena por completo al Derecho comunitario europeo y su disciplina jurídica se apoya exclusivamente en el Derecho nacional.

Lo que ahora interesa destacar es que el RD 1201/2002, sobre producción agraria integrada (Disposición Final 1ª), se ha aprobado como “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13ª CE). Y lo mismo puede afirmarse de las normas estatales de desarrollo y aplicación del Reglamento comunitario sobre agricultura ecológica. Aunque el RD 1852/1993, de 22 de octubre, de producción agrícola ecológica e indicación de la misma en los productos agrarios y alimenticios, nada señala al respecto, el RD 1614/2005, que lo adapta a las novedades de la legislación comunitaria, sí se dicta al amparo del artículo 149.1.13ª CE, según dispone expresamente su Disposición Final Primera.³⁸

Sin embargo, la finalidad de estas normas no parece que sea tanto –al menos directamente– la promoción de la actividad agrícola como manifestación de riqueza, cuanto la de poner en marcha unos mecanismos concretos de protección del medio ambiente. Por ello, y dejando al margen el problema del insuficiente rango normativo de las “bases” así aprobadas,³⁹ lo más apropiado hubiera sido seguramente acudir a

37 Sobre el régimen jurídico de la producción integrada, así como sobre los problemas competenciales y sustantivos que suscita, me permito remitir a mi trabajo “Régimen jurídico de la producción integrada. En especial, sus signos distintivos”, en *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros* núm. 225 (2010), pp. 109-133. Véase, también, con anterioridad, el trabajo de Mª Teresa Cantó López, “La producción integrada. Aspectos de régimen jurídico estatal y autonómico”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 23 (2003).

38 Y lo mismo puede decirse en relación con el RD 506/2001, de 11 de mayo, de modificación también del RD 1852/1993 para adaptarlo a otra reforma comunitaria. Según su Disposición Adicional 1ª, el Real Decreto se aprobaba “al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

39 Sobre todo en relación con la producción integrada constituye un auténtico problema. En efecto, y como se ha señalado, a diferencia del RD 1852/1993, sobre producción ecológica, que se apoya en la correspondiente reglamentación comunitaria, el RD 1201/2002, sobre producción integrada, carece de cobertura en cualquier otra norma comunitaria o nacional. Esta situación parece contradecir la jurisprudencia constitucional según la cual no es admisible el establecimiento de las “bases” o de la “legislación básica” en una materia a través de reglamentos totalmente independientes.

un título competencial más preciso y apropiado del que igualmente goza el Estado: el del artículo 149.1.23ª CE, que no en vano atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “legislación básica en materia de protección del medio ambiente”. Es posible que en ello haya influido el mayor margen de actuación que las “bases y la coordinación” le permiten al Estado frente a la simple “legislación”. Mientras que este último título de competencia confiere potestades fundamentalmente normativas, el relativo a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” posibilita –conforme a la jurisprudencia constitucional que se ha analizado ya– el ejercicio de potestades ejecutivas en determinados casos y bajo ciertas condiciones.

III. EN ESPECIAL, LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE AGRICULTURA EN RELACIÓN CON LA “POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN” (PAC).

A) La competencia para la aplicación de la PAC corresponde a quien materialmente ostente la competencia en cada caso

A pesar de todo lo señalado, es necesario reparar en que actualmente la agricultura es objeto de una de las políticas comunitarias más importantes y consolidadas: la Política Agrícola Común (PAC). Ello significa que hoy prácticamente toda la intervención administrativa en el sector agrario trae causa y está en gran parte disciplinada por el Derecho comunitario europeo. Más concretamente, y debido al alto grado de consolidación de esta política común, el instrumento normativo predominante aquí es el Reglamento, es decir, un tipo de norma que –como señala el TFUE– es “obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro” (art. 288), esto es, sin necesidad de transposición al ordenamiento interno. Se trata de una manifestación del llamado “principio de primacía” del Derecho comunitario europeo, cuya expresión más acabada lo representa precisamente este tipo de normas.

Ello no obstante, los Reglamentos comunitarios en general, y muy especialmente los que se enmarcan en la PAC, requieren en muchos casos de la mediación de los poderes públicos nacionales. Estos Reglamentos, pese a establecer una regulación virtualmente completa e inmediatamente aplicable y eficaz, son en gran medida normas “abiertas” o necesitadas de colaboración por parte de los Estados miembros para lograr su perfecta eficacia. En el ámbito agrícola, la normativa comunitaria suele limitarse a establecer y regular una concreta actividad administrativa (primas, subvenciones, exacciones parafiscales, etc.) en el sector. El carácter normativo de dichos Reglamentos es indudable, pero el objeto principal del régimen que establecen es el de una actividad administrativa, y –por tanto– sus destinatarios inmediatos no suelen ser tanto los ciudadanos como los poderes públicos nacionales “competentes” para ponerla en marcha y ejecutarla.

Ello es así porque las autoridades comunitarias no gestionan ni recaudan esas exacciones, no resuelven ni pagan las ayudas correspondientes. De todas y cada una

de esas operaciones jurídicas y materiales se ocupan –merced al principio de subsidiariedad que informa el Derecho comunitario–⁴⁰ los “poderes públicos competentes de los propios Estados miembros”; de modo que las autoridades comunitarias limitan su papel al establecimiento del régimen fundamental de dichas operaciones, además del correspondiente flujo financiero entre el FEAGA y los Estados miembros, ya sea en sentido negativo (ayudas), ya en sentido positivo (exacciones agrícolas).

De ahí que el régimen comunitario de la agricultura necesite de la correspondiente “ejecución” por parte de las autoridades nacionales. Y dicha ejecución no se traduce simplemente en la realización de los correspondientes actos jurídicos y materiales exigidos por la normativa comunitaria (recepción de solicitudes, resolución de expedientes, pago de las ayudas, liquidación y recaudación de la exacción, asignación de derechos y cuotas, etc.): junto a esa ejecución administrativa en sentido estricto, se precisa también una ejecución normativa para completar, detallar o desarrollar la regulación comunitaria en lo que sea necesario. Sea cual fuere el tratamiento dogmático que a ese desarrollo normativo nacional se le dé, lo cierto es que dicha ejecución por los poderes públicos nacionales es, además, cada vez más amplia merced al fenómeno reciente de la llamada “renacionalización de la PAC”.⁴¹

Por todo ello, se comprende que el sistema de relaciones entre el Ordenamiento comunitario y el Derecho nacional de cada uno de los Estados miembros no se reduzca al principio de primacía de aquel sobre este. Por muy importante y capital que sea el lugar ocupado por ese principio en dicho sistema, el principio de primacía es de por sí insuficiente para solucionar otro tipo de problemas que suscita la ejecución del Derecho comunitario en cualquiera de sus vertientes (normativa o no). Uno de ellos radica precisamente en el de a cuál, de entre las numerosas autoridades nacionales existentes en un mismo Estado miembro, corresponde la ejecución del Derecho comunitario.

40 Sobre el principio de subsidiariedad como “ejecución administrativa indirecta” en beneficio de la instancia administrativa inferior en el contexto del Derecho comunitario, *vid.* Javier Barnés Vázquez, “El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas”, en *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, coord. por el mismo autor, Civitas, Madrid, 1993, pp. 556 y 557. *Vid.* también Luis Cosculluela Montaner, “El sistema de autonomías en el contexto de la Unión Europea”, en *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, dir. por José Manuel de Bernardo y Santiago Muñoz Machado, Iustel, Madrid, 2006, p. 372, reconduciendo a sus justos límites algunas interpretaciones doctrinales del principio comunitario de subsidiariedad.

41 Con ello se hace alusión al hecho de que ni la “Agenda 2000” ni el vigente régimen de ayudas implantado por la “Revisión Intermedia” de 2003 constituye una reforma “cerrada” de la PAC, fundamentalmente por las múltiples excepciones o regímenes diferenciados que el Reglamento 1782/2003 admitió frente a lo que iba a ser el núcleo de la reforma, el nuevo sistema de ayudas de pago único. Dichas excepciones, articuladas en su mayoría como facultades discrecionales de los Estados miembros, suponen para algunos un repliegue del proceso de integración europea, una suerte de “renacionalización” de la PAC en muchos de sus aspectos. Que en cada Estado miembro se implante un modelo diferente supone –se dice– sembrar a largo o medio plazo un grave obstáculo para lograr un patrón común de apoyo a la agricultura europea. *Vid.* Pablo Amat Llobart y Desamparados Llobart Bosch, “El sistema de ayudas agrarias y el pago único por explotación tras la reforma de la PAC de 2003: análisis jurídico y consecuencias sociales en su aplicación a España”, *Derecho Agrario y Alimentario* núms. 46 y 47 (2005), p. 31.

La cuestión es particularmente relevante en aquellos Estados que, como el nuestro, disponen de una estructura territorial compleja o compuesta. En nuestro caso se trata, pues, de establecer a qué ente territorial corresponde la ejecución de la PAC, es decir, si al Estado o a las diversas Comunidades Autónomas. La solución es tanto más importante cuanto que de la inejecución o ejecución defectuosa del Derecho de la Unión responde ante las autoridades comunitarias en todo caso el Estado miembro.⁴²

Precisamente en el contexto de este tipo de litigios entre las Comunidades Europeas y determinados Estados dotados de una organización política descentralizada,⁴³ y teniendo en cuenta la responsabilidad exclusiva de las autoridades de los Estados miembros ante las autoridades comunitarias,⁴⁴ el Derecho comunitario se remite a otro principio capital para resolver los problemas de articulación entre los ordenamientos comunitario y nacionales de los Estados miembros: el principio de autonomía institucional y procedimental.⁴⁵

Es este principio, en su “vertiente competencial”, el llamado a dar respuesta a los problemas aludidos. El principio de autonomía institucional indica que cuando una norma comunitaria confía a las autoridades nacionales la adopción de medidas necesarias para su aplicación, son las propias normas de Derecho interno las que determinan no sólo cuál es el instrumento a través del que debe manifestarse tal actuación (la que podríamos llamar vertiente propiamente “institucional” del principio), sino también cuál es en cada caso concreto la autoridad nacional encargada de actuarlo (“vertiente competencial”). Por eso se ha dicho que las relaciones entre el ordenamiento comunitario y el interno son también de competencia, no de jerarquía.⁴⁶

Lo determinante, por lo que aquí importa –la competencia para la ejecución del Derecho comunitario–, es que el principio de autonomía institucional significa que la “fase descendente” o de aplicación de la normativa comunitaria se hará conforme a la distribución interna de competencias entre el poder central y las entidades

42 Vid. Alegria Borràs, “España como miembro de la Comunidad Europea y sus efectos sobre las Comunidades Autónomas”, *Autonomies* núm. 13 (1991), pp. 47 y 48.

43 Vid. José Antonio Montilla Martos, “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea...”, cit., p. 77.

44 Vid. Eduardo García de Enterría, “La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 33 (1991), p. 8; y Enrique García Llovet, “Constitución económica y Constitución territorial económica”, cit., p. 149.

45 Sobre el principio de “autonomía institucional”, vid. Angel Sánchez Legido, “Las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 33 (1991), pp. 198-200; y, aunque más específicamente sobre garantías procesales, Javier Roldán Barbero, “Derecho comunitario y principios fundamentales del Derecho interno”, en *Revista de Instituciones Europeas* núm. 3 (1996), p. 806. Más recientemente, vid. Luis María Díez-Picazo, “El principio de autonomía institucional de los Estados miembros de la Unión Europea”, en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 73 (1, 2005), pp. 217-220.

46 Vid. Santiago Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986, pp. 168, 230 y 231.

regionales.⁴⁷ Esto significa, ni más ni menos, que la competencia para ejecutar el Derecho comunitario corresponderá a quien ostente la competencia sobre la materia de que se trate, tal y como ha precisado en multitud de ocasiones el TC.⁴⁸

Quedan así superadas las iniciales propuestas de la doctrina, reclamando un especial título de competencia autonómica para la ejecución del Derecho comunitario, o la conveniencia de que los Estatutos de Autonomía incluyesen expresamente una específica competencia para ejecutar el Derecho comunitario.⁴⁹ Este es, por lo de-

47 Vid. Enric Argullol Murgadas, "Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria", en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985, p. 212; Iñigo Bullain López, *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990, p. 198; Iñaki Lasagabaster Herrarte, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1986, pp. 85 y 86; y Antonio López Castillo, "La creación y ejecución del Derecho comunitario en España", en *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, coord. por Javier Barnés Vázquez, Civitas, Madrid, 1993, pp. 162-164.

48 Vid. Antonio Calonge Velázquez, "Los sistemas de participación de las entidades subestatales en la formación y ejecución del Derecho comunitario", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 241 (1989), p. 97; Santiago González-Varas Ibáñez, *El Derecho Administrativo Europeo*, 3ª ed., Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pp. 81 y 82; Santiago Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno...*, cit., p. 98; o María Jesús Montoro Chiner, "Integración europea y creación del Derecho", *Revista de Administración Pública* núm. 128 (1992), p. 149. Efectivamente, como ha reiterado el TC, "la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia... puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario" (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7º). Con otras palabras, "la integración de España en las Comunidades Europeas no ha supuesto la alteración del orden de distribución interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas resultante de la Constitución y los distintos Estatutos" (STC 67/1996, de 18 de abril, FJ 3º, citando una reiteradísima doctrina del propio TC. Esta misma idea ha sido utilizada, por ejemplo, en materia de ganadería por la STC 117/1992, FJ 2º). Se trata de una doctrina sentada por el Tribunal desde la conocida STC 252/1988, de 20 de diciembre. Sobre esta sentencia, vid. los comentarios de José María Baño León, "La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 252/1988, de 20 de diciembre)", *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 62 (1989); y Oriol Casanovas y la Rosa, "Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo (Comentario a la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional)", en *Revista de Instituciones Europeas* vol. 16, núm. 3 (1989). Vid., también, sobre el particular, Pablo Pérez Tremps, "Constitución Española y Unión Europea", en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 71 (2004), p. 113, y "Las competencias en materia internacional y la Unión Europea", *Autonomías* núm. 22 (1997), pp. 77 y 78; Alegria Borràs, "España como miembro de la Comunidad Europea...", cit., pp. 54 y 55; Gonzalo Samaniego Bordiú, "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de comercio exterior en relación con la Comunidad Económica Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 25 (1989), pp. 119 y 120; Rafael Bustos Gisbert, "Competencias legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y ejecución interna del Derecho derivado europeo (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992)", *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 37 (1993), pp. 216-221; Enrique García Llovet, "Constitución económica y Constitución territorial económica", cit., p. 151; y, últimamente, Enoch Albertí Rovira, "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna", en *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 13.

49 Han quedado finalmente superados los iniciales planteamientos doctrinales que reclamaban de las Comunidades Autónomas expresos títulos competenciales para ejecutar el Derecho comunitario. Vid., a este respecto, Antonio López Castillo, "La creación y ejecución...", cit., pp. 167-169; y, anteriormente, Ricardo Alonso García, "La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en ordenamiento espa-

más, el sentido que ha de atribuirse hoy a las nuevas previsiones de algunos Estatutos de Autonomía:⁵⁰ una pura razón de conveniencia técnica legislativa.⁵¹ Ello no significa, por tanto, que aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con una previsión equivalente en su Estatuto carezcan de la competencia para ejecutar el Derecho comunitario si son competentes en la materia concreta de que se trate.

En definitiva, según este planteamiento la competencia para ejecutar la PAC corresponderá a quien ostente la competencia sobre la materia de ese sector del ordenamiento comunitario. Ello remite parcialmente a las mismas cuestiones que ya se han tratado acerca del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el hecho de que la materia agraria se nos presente aquí como objeto de una específica política comunitaria, hace que la cuestión competencial adquiera ahora unos caracteres parcialmente diversos. Por ejemplo, para afirmar la competencia autonómica de desarrollo y ejecución de la PAC sobre la base de la competencia en materia agraria, debe justificarse primero que la materia regulada por la PAC responde o encaja efectivamente en el concepto de “agricultura” manejado por los Estatutos a efectos competenciales. Por otro lado, tratándose de un Derecho de cuyo incumplimiento responde el Estado frente a las autoridades comunitarias, deberá indagarse también acerca de la eventual existencia de poderes estatales conexos a tal responsabilidad, amén de los títulos cruzados de competencia estatal que por esta misma singularidad pudieran ahora entrar en acción.

B) La PAC se encuentra incluida en el concepto de “agricultura” manejado por los Estatutos de Autonomía

En cuanto a lo primero, es decir, a si la materia regulada por la PAC se halla comprendida en el concepto de “agricultura” acuñado por los Estatutos de Autonomía como materia objeto de competencia, la respuesta *prima facie* ha de ser afirmativa. Ya hemos señalado la impronta económica que posee la agricultura como concepto material delimitador de las competencias autonómicas. Desde este punto de vista, la

ñol” en *Revista de Administración Pública* núm. 121 (1990), cit., pp. 232-235. Planteaba la “conveniencia” de que los Estatutos de Autonomía contemplasen una competencia autonómica específica para la ejecución del Derecho comunitario, José Luis Sánchez Díaz, “La ejecución normativa del Derecho de la Comunidad Europea por las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 231 (1986), p. 527.

50 Por ejemplo, dice el artículo 42.2.4º EAA: “La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto: (...) Competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma”. Y más adelante se añade: “1. La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía. 2. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas” (art. 235 EAA). Previsiones claramente inspiradas en preceptos equivalentes del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

51 En parecidos términos, STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 123º), sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

coincidencia con el objeto material de la PAC, tal y como esta se encuentra definida por el Derecho comunitario originario, es casi total. Es cierto que la perspectiva económica con la que la PAC trata también la materia agraria no es la única, y ello –como ha quedado de manifiesto al hilo de la agricultura ecológica– debe hacer reflexionar sobre el posible juego en su ejecución de títulos competenciales diversos, tanto estatales como autonómicos. Pero que no sea la única no significa que no sea la absolutamente predominante; de hecho es la que luce todavía exclusivamente en el Derecho originario al enunciar los objetivos definitorios de esta política comunitaria.⁵²

Pero es que, una vez más, los datos históricos juegan a favor de esta conclusión. De los antecedentes, Decretos de Traspasos y recientes reformas estatutarias se desprende, a los efectos del sistema de distribución competencial, un concepto jurídico de agricultura en el que tienen perfecta cabida los instrumentos y mecanismos públicos de intervención propios de la PAC. Como hemos señalado, las potestades administrativas tradicionalmente atribuidas a la Administración agraria y ganadera se han dirigido siempre a salvaguardar la agricultura y la ganadería como manifestación y elemento de la riqueza nacional, es decir, como uno más de los factores productivos de la economía. Así, junto a la sanidad vegetal y animal desempeña un papel estelar dentro de la agricultura y la ganadería lo que podríamos denominar “ordenación de la producción agraria y ganadera”, que englobaría aspectos tanto de la llamada “producción vegetal y animal” como de “ordenación de los mercados agrícolas y ganaderos”,⁵³ tradicionalmente contemplados como una de las más importantes funciones o competencias de la Administración agraria y ganadera⁵⁴ y conformadores de

52 En efecto, dispone el artículo 39 TFUE:

“1. Los objetivos de la política agrícola común serán:

a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;

b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;

c) estabilizar los mercados;

d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;

e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

2. En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta:

a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas;

b) la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones;

c) el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.”

53 Vid., por ejemplo, RD 3490/1981, de 29 de diciembre, de traspaso de funciones, competencias y servicios del Estado en materia de agricultura, ganadería y pesca a la Junta de Andalucía.

54 En efecto, tradicionalmente, tanto el *Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios* (FORPPA) como el *Servicio Nacional de Productos Agrarios* (SENPA), heredero del antiguo Servicio Nacional del Trigo creado después de la Guerra Civil, han venido desempeñando desde el Ministerio de Agricultura funciones muy parecidas en la materia: la intervención de los mercados agrarios, aunque con un papel predominante de asesoramiento y propuesta, el primero (proponer al Gobierno las líneas generales de la política de producciones y precios; los precios indicativos, de garantía a la producción o al consumo; la compra, almacenamiento y financiación de los mismos para su venta en mercados interiores o para

las conocidas desde antiguo como “organizaciones de mercado”,⁵⁵ que no son en absoluto una creación original de la PAC.⁵⁶

En efecto, organizaciones nacionales de mercado han existido con anterioridad al Tratado de Roma en la generalidad de los actuales Estados miembros, entre ellos España. Al principio, la única peculiaridad de la PAC fue la de suprimir dichas organizaciones “nacionales” para sustituirlas por organizaciones “comunes” de mercado (OCM), todo ello en aras a la consecución del mercado único europeo como objetivo fundamental de la Unión. Teniendo esto en cuenta, y considerando que desde la perspectiva de nuestro Derecho interno las competencias autonómicas sobre “agricultura” y “ganadería” incluyen los instrumentos más destacados de las antiguas organizaciones nacionales de mercados agrarios o ganaderos, necesario es concluir afirmando la competencia genérica de las Comunidades Autónomas en esta materia.

C) La garantía por el Estado del cumplimiento del Derecho comunitario europeo: entre las “bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica” y la “hacienda general”. Una distinción necesaria

Ahora bien, tampoco puede descartarse toda intervención del Estado en lo que a la ejecución del Derecho comunitario en general, y de la PAC en especial, se refiere.

Ciertamente, no porque el Estado cuente con la competencia exclusiva que el artículo 149.1.3^º CE le confiere en materia de “relaciones internacionales”. La jurisprudencia

su exportación; la importación para cubrir déficits previstos en el abastecimiento nacional; la política de primas y subvenciones; etc.); más ejecutivo el segundo (adquisición, almacenamiento, conservación, distribución y enajenación de productos agrarios).

55 José Antonio Manzanedo Mateos, en relación con nuestro ordenamiento, definía la “organización de mercados agrícolas” como “las medidas de intervención coherente instrumentadas con la finalidad de hacer factible la integración de este sector, reconciliando los intereses contradictorios de los productores y de los consumidores; para los productos se pretende el desarrollo de la productividad y defensa de las rentas agrícolas mediante una acción sobre el precio, para los consumidores se busca un abastecimiento regular en calidad y precio. Para conseguir esta organización de los mercados agrícolas diversas técnicas resultaban aplicables, tales como las de precios máximos y mínimos, organismos administrativos encargados del sostenimiento de los precios, normativa penal y administrativa contra el fraude, regulación de los mercados centrales, etc.” (*El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1968, en p. 259). En términos muy parecidos, y en relación con otros Derechos nacionales europeos, el propio Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea –hoy de la Unión Europea– ha definido las organizaciones nacionales de mercado como “un conjunto de medios jurídicos que colocan bajo el control de la autoridad pública la regulación del mercado de los productos concernidos, con vistas a asegurar, mediante el incremento de la productividad y un empleo óptimo de los factores de producción, especialmente de la mano de obra, un nivel de vida equitativo a los productores, la estabilización de los mercados, la seguridad de los aprovisionamientos y precios razonables a los consumidores” (Sentencia de 10 de diciembre de 1974, As. 48/74, Rec. p. 1383).

56 *Vid.* José A. Navarro Fernández, “Derecho y Agricultura”, en *Introducción al Derecho Agrario*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, cit., en p. 75. *Vid.*, por lo que se refiere a la política de precios agrícolas –elemento fundamental de las organizaciones de mercado–, Juan Ramón Fernández Torres, *La Política Agraria Común*, Aranzadi, Elcano, 2000, en p. 63.

dencia constitucional es claramente desfavorable a la idoneidad de ese título para que el Estado pueda ejecutar el Derecho comunitario en su generalidad. Lo contrario podría suponer –dependiendo de la materia regulada por las normas comunitarias– un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas,⁵⁷ entre ellas –y por lo que aquí interesa– las relativas a la agricultura.

Mayores dudas ofrece lo dispuesto en el artículo 93 CE, que atribuye, “según los casos”, a las Cortes Generales o al Gobierno –al Estado, por tanto– “la garantía del cumplimiento de” los tratados por los que se “atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”, así como –y esto es lo que más nos interesa– de las “resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. ¿Sirve este precepto para que el Estado desarrolle y ejecute el Derecho agrícola comunitario? ¿Hasta qué punto puede el Estado servirse de él para desplazar a las Comunidades Autónomas en cuanto al desarrollo y ejecución de lo dispuesto, por ejemplo, en las Organizaciones Comunes de Mercado, aprobadas por los correspondientes Reglamentos comunitarios? Es cierto que dicho artículo –pensado expresamente para la adhesión de España a las Comunidades Europeas– no atribuye a los órganos del Estado el “cumplimiento” del Derecho comunitario derivado, lo cual conduce a la doctrina a dudar de si trata o no de un título de competencias; pero en cualquier caso, sí atribuye al Estado la función de “garantizar” dicho cumplimiento.⁵⁸

Sintetizando el debate que ha existido en torno a los mecanismos en que dicha función de “garantía” puede concretarse,⁵⁹ la doctrina mayoritaria llegó pronto al acuerdo de considerar que, con base en dicho precepto, el Estado puede aprobar Derecho supletorio con el fin de garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario

57 Como ha precisado el TC tras una evolución de su jurisprudencia, no puede el Estado “ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (artículo 149.1.3° CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas” (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1°). *Vid.*, también, Paz Andrés Sáenz de Santa María, “El Derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias”, en *El funcionamiento del Estado autonómico, Ministerio de Administraciones Públicas*, Madrid, 1999, pp. 260 y 261; Enric Argullol Murgadas, “Competencias de la Comunidad Europea...”, cit., pp. 222 y 223; y José Luis Martínez López-Muñiz, “Papel de las Comunidades Autónomas españolas en la PAC”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* núm. 18 (1992), p. 43; así como Pablo Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, pp. 75 y 76, y, del mismo autor, “Comunidades Autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Autonomías* núm. 13 (1991), pp. 8-12.

58 *Vid.* Iñaki Lasagabaster Herrarte, *El ordenamiento jurídico comunitario...* cit., p. 85.

59 Sobre los diferentes medios para articular esta “garantía” del artículo 93 CE y su valoración, *vid.* Iñaki Lasagabaster Herrarte, *El ordenamiento jurídico comunitario...*, cit., pp. 31 y 32; y Pablo Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas...*, cit., pp. 85 y 86, y “Comunidades Autónomas y actividad exterior...” cit., pp. 21 y 23. También, en relación con el artículo 149.1.3° CE, Ricardo Alonso García, “La ejecución normativa del Derecho comunitario...” cit., pp. 237-241; y Antonio López Castillo, “La creación y ejecución...” cit., pp. 178-184.

derivado, y ello por ser, de entre las técnicas posibles, la menos gravosa para la autonomía de las nacionalidades y regiones que consagra la Constitución.⁶⁰

Tal conclusión se vio pronto corroborada por la jurisprudencia constitucional, en cuya STC 79/1992, de 28 de mayo, –en materia precisamente de ayudas comunitarias al ganado vacuno– parece deducir el TC una especie de competencia estatal para acometer con carácter supletorio el desarrollo y ejecución del Derecho comunitario derivado aun en aspectos o ámbitos de la competencia autonómica,⁶¹ de modo que

60 Así, Ricardo Alonso García, “La ejecución normativa del Derecho comunitario...”, cit., p. 238; Rafael Bustos Gisbert, “Competencias legislativas concurrentes...”, cit., p. 229; y Antonio López Castillo, “La creación y ejecución...”, cit., pp. 180-183. También Pablo Pérez Tremps, “Las competencias en materia internacional y la Unión Europea”, en *Autonomías* núm. 22 (1997), p. 84, aunque señalándola como “posibilidad excepcional”. *Vid.*, también, Paz Andrés Sáenz de Santa María, “El Derecho de la Unión Europea...”, cit., p. 276. Santiago Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno...*, cit., pp. 98, 110 y 111, acepta el uso del Derecho supletorio estatal, pero con prudencia y moderación, con fines preventivos pero no de forma ciega, sistemática y desconfiada, ya que tal posibilidad no significa que el Estado pueda asumir directamente la competencia de ejecutar el Derecho comunitario. En la misma línea, Luis Ortega Álvarez, “El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 55 (1987), pp. 364 y 365; y Florentino Ruiz Ruiz, “La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho comunitario europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 51 (1997), pp. 174 ss. En contra, en la línea de poderse acudir al artículo 155 CE, Enric Argullol Murgadas, “Competencias de la Comunidad Europea...”, cit., p. 226; y José Luis Martínez López-Muñiz, “Papel de las Comunidades Autónomas españolas en la PAC”, cit., p. 43, aunque éste último exigiendo la anteposición de medios más ordinarios (legislación básica, legislación supletoria, ejercicio de la potestad de coordinación...) cuando ello sea posible. Según informa Germán Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, p. 468, se trata de una cuestión todavía no despejada definitivamente por la jurisprudencia constitucional.

61 Dice así la Sentencia citada: “Por otra parte, en casos como los que contemplamos, las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen un carácter supletorio de las que pueden dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias. Sin olvidar que la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE no constituye una cláusula universal atributiva de competencias (SSTC 15/1989, 103/1989 y 147/1991), en tales casos la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada. Primero, porque se trata de una materia –la agricultura y la ganadería– en la que existen competencias estatales concurrentes de ordenación general del sector en todo el territorio nacional lo que legitima esa intervención normativa estatal, al menos con alcance supletorio (STC 147/1991). Segundo, porque, a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de las Comunidades Autónomas, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos (art. 93 CE, conforme al que ha de interpretarse también al alcance de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE). Tercero, porque de lo contrario podría llegarse (y de hecho se hubiera llegado) a la absurda conclusión de que, ante la pasividad normativa de todas o algunas Comunidades Autónomas, los agricultores y ganaderos de las mismas no podrían percibir las ayudas que les corresponden según la reglamentación comunitaria aplicable, resultado este que nunca puede quedar justificado en virtud de una rígida interpretación del orden constitucional de competencias y que, precisamente, una cláusula de cierre como la del art. 149.3 CE contribuye a evitar. Por último y decisivamente, porque la aplicabilidad de las ayudas del FEOGA en España, que es uno de los capítulos cuantitativamente más importantes de los recursos que se reciben de la CEE, afecta a las relaciones financieras del Reino de España con la Comunidad y a su equilibrio presupuestario, incidiendo de manera indirecta en la Hacienda General (art. 149.1.14.º CE). Si bien ello no priva a las Comunidades Autónomas de las competencias que les correspondan en la aplicación del Derecho derivado, sí justifica la adopción por el Estado de las normas con alcance eventualmente supletorio que sean precisas a fin de que esas relaciones

se reconoce al Estado la capacidad de aprobar normas que no tienen ni carácter básico ni de coordinación sino meramente supletorias respecto de las autonómicas.⁶²

La conclusión alcanzada por la Sentencia se apoya fundamentalmente en tres argumentos: en primer lugar, que esa normativa supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario derivado, lo cual compete a las Cortes Generales y al Gobierno *ex* artículo 93 CE; en segundo lugar, que en casos de pasividad autonómica podrían verse perjudicados los ganaderos que no podrían percibir las ayudas que a tenor de la normativa comunitaria les corresponden; y, finalmente, que la aplicación de las ayudas procedentes de los fondos europeos agrícolas generan en el Estado unas relaciones financieras con la Comunidad Europea y una incidencia en su equilibrio presupuestario que hace entrar indirectamente en juego las competencias estatales sobre su Hacienda General (art. 149.1 14° CE).⁶³

En cualquier caso, y además de la dudosa validez de esta doctrina en la actualidad,⁶⁴ el Estado interviene habitualmente en la ejecución del Derecho comuni-

financieras no queden al albur de la actividad o pasividad normativa de todas y cada una de las Comunidades Autónomas competentes en la materia” (FJ 3°). Con anterioridad, Luis Ortega Álvarez, “El artículo 93 de la Constitución...”, *cit.*, especialmente p. 363. En contra, parecía excluir que se tratara de una competencia estatal autónoma, Iñaki Lasagabaster Herrarte, *El ordenamiento jurídico comunitario... cit.*, pp. 31 y 32. En puridad, el TC niega que la garantía del artículo 93 CE constituya “por sí sola un título autónomo a favor del Estado”, exigiendo que “lo sea por conexión con las competencias exteriores del Estado”. *Vid.* Germán Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, *cit.*, p. 468, y la jurisprudencia allí citada.

62 Para un comentario de dicha Sentencia, *vid.* Rafael Bustos Gisbert, “Competencias legislativas concurrentes...”, *cit.*

63 *Vid.* FJ 3°.

64 En efecto, la solución admitida por la STC 79/1992 ha pasado a entrar formalmente en oposición con el gran giro jurisprudencial que sobre la cláusula de suplencia del Derecho estatal (art. 149.3 *in fine* CE) se operó posteriormente con las SSTC 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 marzo. A raíz de estos pronunciamientos, el juego de la cláusula de suplencia del Derecho estatal ha quedado reducido a un margen muy estrecho. A partir de entonces y hasta hoy, para el TC la cláusula de suplencia se dirige sólo al “operador jurídico”, es decir, su funcionalidad es la de facultar para discernir entre las normas estatales vigentes cuál de ellas podría ser aplicable por vía de suplencia al caso concreto, pero en ningún caso funcionaría como una especie de título competencial que permitiera al Estado aprobar normas “supletorias” por sí mismas. Además, desde un punto de vista material, el TC parece defender la inexistencia desde la aprobación de la CE y los Estatutos de Autonomía en cualquier caso de normas estatales efectivamente supletorias sobre materias que, como la agricultura, pertenezcan en exclusiva a las Comunidades Autónomas, a menos que dichas normas vinieran justificadas en un título competencial estatal propio, es decir, de los contenidos en el 149.1 CE (o en el 149.3 CE por la vía de la cláusula “residual” de atribución de competencias al Estado). Ello conduce a la compleja operación de tener que buscar, entre las normas estatales preconstitucionales que aún estén vigentes, aquella que pudiera servir para colmar la laguna jurídica concreta. *Vid.*, para un análisis crítico general de esta interpretación constitucional del art. 149.3 CE, Eloísa Carbonell Porrás, “La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional”, *Revista de Administración Pública* núm. 143 (1997); Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Thomson – Civitas, 21ª edic., 2010, pp. 216 y 217; y Eduardo García de Enterría, “La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 55 (1999), sobre todo pp. 259-261. Esta jurisprudencia ha determinado, por ejemplo, que algunas Comunidades Autónomas se hayan visto avocadas a aprobar leyes cuyo único objeto consiste en declarar determinada materia libre de regulación jurídica, con la única finalidad de excluir la eventual aplicación de determinadas normas estatales

tario en general y de la PAC en especial, si bien optando para ello por la utilización de determinadas competencias ordinarias de carácter cruzado. Y es que la materia agraria, en cuanto que objeto de una específica política europea común, aparece dotada de una doble significación que justifica en determinados casos y en distinta medida, el ejercicio de ciertas competencias estatales en concurrencia con las de las Comunidades Autónomas.

El primer aspecto que justifica esa presencia del Estado es que esta política comunitaria, como se ha indicado, consiste fundamentalmente en una ordenación económica del sector. Y, como en la mayoría de los casos se trata de una ordenación incompleta, en muchas ocasiones la ejecución consiste precisamente en la adopción de ciertas decisiones que, por el ámbito supraautonómico y la trascendencia nacional que revisten, sólo puede corresponder al Estado. El título de competencia implicado aquí es, obviamente, el atribuido en el artículo 149.1.13ª CE sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Así, por ejemplo, con apoyo expreso en el artículo 149.1.13ª CE, el Estado ejercitó la opción que la llamada “reforma intermedia” o “revisión a medio término” de la Agenda 2000 brindaba a los Estados miembros a la hora de implantar el sistema de pago único por explotación, entre el llamado “modelo histórico-individual” y el “regionalizado”, a través de la Ley 62/2003, en su artículo 120.1.⁶⁵ Más matizado es el caso de la vigente Ley 45/2007, de

preconstitucionales por vía de suplencia. Un caso paradigmático, y precisamente en materia agraria, lo representa la Ley de Aragón 15/2002, de 27 de junio, que –tras una prolija Exposición de Motivos de varias páginas– contiene un único artículo por el que se declara “libre de ordenación el aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras en la Comunidad Autónoma”. La finalidad no era otra que la de sacar esa materia del ámbito de aplicación de la antigua Ley de 7 de octubre de 1938, de Hierbas, Pastos y Rastrojeras, aún formalmente en vigor, y dejar claro al “operador jurídico” que la ausencia de normas autonómicas en ese campo no constituye una laguna integrable por vía de suplencia con aquella Ley, sino que responde a una desregulación consciente y como tal expresamente querida por el legislador. Lo mismo había sucedido antes en Cataluña con el Decreto 232/1995, de 25 de julio, por el que se dejaba “libre de regulación el aprovechamiento de las hierbas, pastos y rastrojos sometidos a ordenación”. Con posterioridad, el TC ha ido más allá en esta nueva línea jurisprudencial sobre la cláusula de suplencia. En concreto, la STC 157/2004, de 23 de septiembre, ha declarado que ni siquiera las Comunidades Autónomas están facultadas para determinar en sus normas el Derecho estatal que resultaría eventualmente supletorio en cuestión. La cláusula de suplencia –insiste el TC– se dirige al “operador jurídico”, al aplicador del Derecho, no a su creador, es decir, no al legislador, ya sea este estatal o autonómico. Pese a todo, y a diferencia de lo considerado por esta jurisprudencia constitucional, el Estado no actúa en los supuestos de ejecución del Derecho comunitario totalmente desapoderado frente a competencias “exclusivas” de las Comunidades Autónomas. La presencia de la “garantía” contenida en el artículo 93 CE hace que el caso sea totalmente diferente del supuesto abordado por la nueva doctrina del TC sobre la cláusula de suplencia. Por eso, es factible pensar que la solución apuntada en la STC 79/1992 continúa aún siendo válida. Así parecen defenderlo también Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo*, cit., p. 216; y Ricardo Alonso García, “Supletoriedad del Derecho estatal y ejecución del Derecho comunitario”, *Gaceta Jurídica de la C. E.* núm. 123 (1997), pp. 1-4.

⁶⁵ En efecto, el artículo 120.1 Ley 62/2003 dispuso que el “régimen de pago único de las ayudas directas previsto en el Reglamento (CE) num. 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, (...) se aplicará en todo el territorio a escala nacional”. Con ello, el Estado optó por la posibilidad brindada a los Estados miembros por los artículos 43-50 del citado Reglamento comunitario, frente a la ofrecida en los artículos 58-63 del mismo Reglamento. Con estos últimos preceptos se configuraba un modelo que podría llamarse “regionalizado”, es decir, aquel en el que el importe de las ayudas de pago único no están en función de las ayudas percibidas individualmente en el pasado, sino del importe de referencia global de

13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, cuya Disposición Final Quinta distingue aquellos preceptos dictados con apoyo en el título del artículo 149.1.13ª CE de aquellos otros que encuentran acomodo más bien en títulos competenciales diversos como los relativos al régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18ª CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE), obras públicas de interés general (art. 149.1.24ª CE) y seguridad pública (art. 149.1.29ª CE). La razón estriba en que esta Ley –pese a que el Desarrollo Rural constituye hoy uno de los dos “pilares” de la PAC– no es en puridad ejecución del Derecho comunitario, sino que trata de establecer el marco jurídico de carácter nacional para la mejora de las condiciones de vida y el bienestar general de la población rural.

En cualquier caso, el propio TC –sobre la base de su ya analizada jurisprudencia en torno a las competencias económicas del Estado (art. 149.1.13ª CE)– ha confirmado en numerosas ocasiones la utilización por el Estado de ese título competencial para ejecutar determinados aspectos de la PAC. Una de las más claras es la considerada por la STC 45/2001, de 15 de febrero. En ella, el TC justificó no sólo el establecimiento por parte del Estado de los requisitos generales exigibles para la atribución de cuotas lácteas (fundamentalmente la dimensión de las explotaciones), sino incluso la atribución a la Administración del Estado de funciones ejecutivas para asignar cuotas con cargo a la llamada “reserva nacional”. El hecho de que estas cuotas no estuvieran territorializadas, es decir, previamente distribuidas entre Comunidades Autónomas, como sí lo estaban las del llamado “banco coordinado” mediante acuerdo adoptado en Conferencia Sectorial, justificaba que fuera la propia Administración estatal, y no la autonómica, la encargada de resolver esas asignaciones, precisamente para asegurar la plena efectividad de la atribución, esto es, sin peligro de superarse la cantidad máxima prevista para ello por el Reglamento comunitario a favor de sus potenciales destinatarios (todos los ganaderos del territorio nacional).⁶⁶

Con anterioridad ya se había pronunciado en el mismo sentido, confirmando la competencia del Estado para:

una región, que se divide o distribuye –al momento de poner en marcha el nuevo sistema– entre todos los agricultores de dicha región –hayan o no recibido ayudas directas en el período de referencia– sobre la base de toda la superficie agrícola de esa región, e independientemente del hecho de que los nuevos beneficiarios hayan generado o no pagos directos en el pasado. Por el contrario, el régimen “histórico-individual” –por el que se decantó España con la citada Ley 62/2003– se caracteriza por basarse en las cantidades que el agricultor hubiera obtenido en concepto de ayudas directas en el pasado, en general en el trienio 2000-2002 (el llamado “período de referencia”). Concretamente, el valor individual de las ayudas de pago único se deriva, en este sistema, de dividir la media de los importes totales de los pagos que se hubieran concedido al agricultor durante ese período de referencia entre el número medio del total de hectáreas que, durante ese mismo período, hubieran dado lugar a aquellos pagos directos.

⁶⁶ Sobre la base de la misma competencia, el Estado ha establecido sistemas de cesión de derechos de la PAC entre agricultores. Hasta tal punto ello es así, que los tribunales no han dudado en anular disposiciones autonómicas destinadas, en contra de lo establecido por el Estado, a impedir la cesión de cuotas lácteas a ganaderos de otras Comunidades Autónomas. Así lo hizo, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en una Sentencia de 18 de marzo de 2004 (ponente: Excmo. Sr. Buján Álvarez), esgrimiendo sin embargo para ello el artículo 38 CE (libertad de empresa), cuando lo correcto hubiera sido si acaso invocar más bien el artículo 139.2 CE (libertad de circulación y establecimiento).

- Establecer y regular una reserva nacional de derechos de prima a la producción de ovinos y caprinos, así como de los derechos que, en razón de los distintos supuestos, han de ser cedidos a la citada reserva (STC 29/1994, de 27 de enero).⁶⁷
- Fijar anualmente el listado de explotaciones beneficiarias a controlar en materia de ayudas para el fomento de la retirada de tierras de la producción (STC 70/1997, de 10 de abril).⁶⁸
- Decidir, dentro de las líneas de ayuda a las estructuras agrarias establecidas en la normativa comunitaria, cuáles son las que apoya y cuál es el volumen de su aportación con cargo a su presupuesto, dejando el resto a la aportación que voluntariamente decidan hacer las Comunidades Autónomas para alcanzar la cantidad máxima permitida por las autoridades europeas,⁶⁹ así como la designación de la Administración autonómica como ente competente para realizar el pago de las ayudas (STC 128/1999, de 1 de julio).
- Fijar una “renta de referencia” uniforme para todo el territorio nacional a efectos de las ayudas a las estructuras agrarias (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 6°).

En cambio, con apoyo en la misma doctrina general –ya analizada– sobre la articulación entre la competencia estatal del artículo 149.1.13ª CE y las competencias agrarias autonómicas, el TC ha atribuido no pocas funciones a las Comunidades Autónomas en la ejecución de determinados aspectos de la PAC, desplazando expresamente las competencias económicas del Estado en esos casos. Así, la STC 117/1992, de 16 de septiembre, en materia de ayudas para la compra de mantequilla por instituciones y colectividades sin fines lucrativos, atribuyó a la Comunidad Autónoma la competencia para autorizar a los suministradores que operen únicamen-

67 Todo ello es, según razona el TC, “ordenación general de la economía en lo referente al sector de la ganadería” porque el sentido de la reserva nacional es precisamente crear un fondo de derechos de prima disponibles para ser utilizados en el lugar y ocasión que las circunstancias exijan. En opinión del TC, se ejercieron legítimamente las competencias estatales de “ordenación general de la economía” en la medida en que las cantidades de derechos a prima de ovino y caprino no se encontraban territorializadas, sino previstas a nivel de todo el Estado. De esta forma, sólo mediante la distribución y redistribución centralizadas de las cantidades de referencia procedentes de la reserva nacional por parte del Estado podría garantizarse la mínima utilización potencial del montante global de recursos –en este caso, de derechos de prima– y la consecución de la igualdad entre los posibles beneficiarios de los mencionados derechos (FJ 3°).

68 Para el TC, dicha medida responde al concepto de coordinación, ya que esta consiste –en particular– en la “fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de los aspectos parciales en la globalidad del sistema” (FJ 5°).

69 El respeto de la voluntariedad de la aportación autonómica es condición de validez de la previsión estatal, ya que condicionar de alguna forma dicha decisión autonómica supondría menoscabar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de agricultura en conexión con su autonomía financiera proclamada en el artículo 156 CE (FFJJ 10° y 11° de la Sentencia citada en texto).

te en territorio autonómico (FJ 3º), recibir las solicitudes de dichas ayudas (FJ 4º) y pagarlas (FJ 5º). En idéntico sentido se ha pronunciado el TC en relación con el pago de ayudas a las estructuras agrarias (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 9º); el establecimiento de impresos oficiales y resolución de solicitudes en materia de ayudas al fomento de la retirada de tierras (STC 70/1997, de 10 de abril); y la asignación de cuotas lácteas liberadas como consecuencia de la ejecución de un plan regional de fomento del abandono de la producción láctea en zonas de montaña, ejecutado con cargo a los presupuestos de la propia Comunidad Autónoma (STC 95/2001, de 5 de abril, FJ 6º). Y por las mismas razones, el TC ha tenido ocasión de negar el carácter básico de las condiciones y requisitos de los beneficiarios establecidos por el Estado en materia de ayudas sobre mejora de las estructuras agrarias cuando se refieren a programas autonómicos financiados con recursos igualmente autonómicos y que constituyan aplicación de los reglamentos comunitarios (STC 128/1999, de 1 de julio, FFJJ 16º y 17º).

Pero la PAC no entraña sólo la ordenación económica de un sector. Se trata además de una política común financiada en gran medida con fondos comunitarios. En la ejecución de esta parte del Derecho comunitario se hallan comprometidos, pues, los intereses financieros de la Unión. La protección de dichos intereses explica que una buena parte de las normas de la PAC consista en el establecimiento de una gran cantidad de deberes formales y materiales de naturaleza contable y presupuestaria. Y, aunque la realización material de las operaciones financieras de que se trate, se encuentren atribuidas en muchos casos a las Comunidades Autónomas, merced al principio de autonomía institucional, es el Estado miembro el que responde directamente ante las autoridades comunitarias del eventual incumplimiento de dichos deberes. Se trata de una responsabilidad –podríamos decir– “supranacional”, esto es, que se ventila exclusivamente entre la Unión Europea y el Estado miembro en cuestión. Y dicha responsabilidad se da tanto cuando la ejecución de la PAC consiste en la aplicación de ayudas procedentes de los fondos europeos agrícolas, como cuando se trata de un flujo inverso, es decir, de la recaudación de determinadas exacciones con destino a esos fondos (es lo que acontece, por ejemplo, con la tasa de excedentes en el sector lácteo). En cualquier caso, todo ello –como señalara la citada STC 79/1992 en su FJ 3º– “afecta a las relaciones financieras del Reino de España con la Comunidad y a su equilibrio presupuestario, incidiendo de manera indirecta en la Hacienda General (art. 149.1.14º CE)”.

Y las normas que el Estado puede aprobar aquí con apoyo en el citado título competencial no son, como parecería desprenderse de la STC 79/1992, Derecho meramente supletorio del de las Comunidades Autónomas. Que en muchos casos esas previsiones estatales no sean más que normas de coordinación, no quiere decir que no se trate de normas directamente vinculantes en todo el territorio nacional y para todas las Comunidades Autónomas. Así se deduce de la exclusividad con que se configura esta competencia estatal: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) Hacienda General y Deuda del Estado” (art. 149.1.14º CE).

Por lo demás, el carácter predominantemente coordinador de las normas estatales aprobadas en esta materia sobre la base de este título de competencia se deduce de la propia naturaleza de los problemas a los que tratan de hacer frente. Un ejemplo claro de este tipo de normas, con abundantes mecanismos de coordinación, lo constituye el artículo 7.1 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones (LGS), mediante el que se consagra el denominado principio de “corresponsabilidad financiera” derivada de la gestión de los fondos comunitarios, entre ellos los relativos al FEOGA-Garantía: “Las Administraciones públicas o sus órganos o entidades gestoras que, de acuerdo con sus respectivas competencias, realicen actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (...) así como de cualesquiera otros fondos comunitarios, asumirán las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea, y especialmente en lo relativo al proceso de liquidación de cuentas y a la aplicación de la disciplina presupuestaria por parte de la Comisión Europea”.⁷⁰

El principio trata de solventar los problemas de responsabilidad financiera ante las autoridades comunitarias cuando esa responsabilidad es imputable a una defectuosa aplicación del régimen financiero de la PAC por parte de las Comunidades Autónomas que han gestionado los fondos correspondientes.⁷¹ La previsión legal ha sido desarrollada por el RD 327/2003, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el “Fondo Europeo Agrícola de Garantía” (FEAGA). Como su propio título indica, el RD no se detiene en lo relativo a la determinación de las responsabilidades correspondientes; se adentra a detallar importantes aspectos del régimen jurídico aplicable a los organismos, autonómicos o no, encargados del pago de gastos con cargo al FEAGA (en concepto, sobre todo, de ayudas), además de atribuir a un organismo estatal –el “Fondo Español de Garantía Agraria” (FEGA)– importantes funciones como “organismo de coordinación”, todo ello en el marco del Reglamento 1290/2005, del Consejo, de 21 de junio, sobre “la financiación de la política agrícola común”.

70 La Disposición Final 1ª de la LGS alega indistintamente las competencias 13ª, 14ª y 18ª del artículo 149.1 CE, siguiendo una, no por más conocida, menos censurable técnica legislativa.

71 La responsabilidad financiera por defectuosa gestión de los fondos comunitarios se traduce en la práctica de “correcciones financieras”. La corrección financiera consiste en excluir de la financiación comunitaria aquellos gastos, en el marco de la PAC, que la Comisión considera que el Estado miembro ha efectuado sin respetar la normativa comunitaria aplicable. Se denomina “corrección financiera” porque con ella la Comisión rectifica la liquidación remitida por el Estado miembro para su abono con cargo al FEAGA, deduciendo de ella los gastos afectados por la exclusión. Las correcciones financieras no traen causa sólo de “gastos” indebidamente producidos por “inobservancia” de la normativa comunitaria: también los “ingresos” dejados de percibir por tales motivos pueden dar lugar a correcciones financieras, de modo que, por ejemplo, una recaudación de la tasa láctea por debajo de la cantidad que, en aplicación de la normativa comunitaria, hubiera debido recaudarse en el Estado miembro en cuestión, es susceptible de provocar también la corrección financiera correspondiente. El problema es que, en Estados complejos como el nuestro, los incumplimientos de la normativa comunitaria generadores de correcciones financieras pueden haber sido provocados por las Comunidades Autónomas, encargadas de aplicar y ejecutar esas medidas de Derecho comunitario. Sobre el particular, *vid.* David Ordóñez Solís, “Comunidades Autónomas, financiación europea y responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario”, en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 59 (2001).

Pero las posibilidades no se agotan con las exigencias derivadas del principio de corresponsabilidad financiera. Con carácter previo, en el contexto de la PAC las normas comunitarias exigen muy frecuentemente del Estado la realización de determinadas formalidades tendentes a justificar ante las autoridades comunitarias los ingresos y gastos con cargo al FEOGA de que se trate. Si las Comunidades Autónomas son las encargadas de gestionar dichos fondos, el Estado debe contar para ello con la correspondiente colaboración de las Comunidades Autónomas, actuaciones de colaboración que la normativa estatal deberá lógicamente coordinar con aquellas obligaciones estatales. Todo ello exige, evidentemente, que la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario que incumbe al Estado, en conexión con sus competencias sobre Hacienda General, se plasme en normas de coordinación con las correspondientes Comunidades Autónomas.

Pese a ello, las normas estatales que se aprueban con esta finalidad suelen invocar indefectiblemente, no la competencia sobre hacienda general de la regla 14ª del artículo 149.1 CE, sino la de la regla 13ª en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Esto se ve particularmente claro en el caso de la tasa por excedentes en el sector lácteo. Como es sabido, dicha “tasa” fue creada en 1984 por las autoridades comunitarias para detener o disminuir el incremento de la producción láctea en territorio comunitario y reconducir en lo posible la problemática situación generada por los excedentes del sector. La medida consiste en la exigencia de una prestación dineraria forzosa cuando la producción láctea sobrepase determinados umbrales a nivel individual y nacional. El régimen presenta, por tanto, una dualidad de aspectos claramente diferenciados: por un lado, todo lo que se refiere a la gestión de esos umbrales individuales o “cuotas” de producción (la denominada cuota láctea); y, por otro, todo lo relativo a la liquidación y recaudación de la prestación dineraria cuando el hecho imponible se produzca (la gestión de la “tasa” propiamente hablando). Ambos aspectos han cristalizado en dos normas diferentes, representadas hoy por los vigentes Reales Decretos 347/2003, de 21 de marzo, sobre gestión de la cuota, y 754/2005, de 24 de junio, sobre gestión de la tasa láctea. Como se ha señalado ya más arriba, el recurso a la competencia estatal sobre ordenación general de la economía cobra todo su sentido en relación con la cuota láctea. En efecto, en la medida en que, a través de esos “umbrales” de producción, los poderes públicos pueden acometer la reestructuración del sector, señalando –por ejemplo– las dimensiones de las explotaciones u otros criterios de asignación, el ejercicio de las competencias económicas del Estado, en concurrencia con las agrarias de las Comunidades Autónomas, está evidentemente justificado. En cambio, la cuestión es diametralmente diversa por lo que se refiere a la gestión de la tasa láctea.

Teniendo en cuenta que, al menos en el Derecho español, la tasa láctea tiene la naturaleza de una exacción parafiscal asimilable al impuesto, y que el RD 754/2005 aborda exclusivamente las cuestiones típicamente tributarias del sistema (tales como la definición de los sujetos pasivos, el momento del devengo, el procedimiento de liquidación y recaudación, etc.), la conclusión no puede ser otra que la de que dicha

regulación se aborda sobre la base de las competencias estatales en materia de hacienda general, más que sobre planificación de la actividad económica. Las operaciones de percepción, control y pago de la tasa láctea a las autoridades comunitarias han estado tradicionalmente encomendadas al Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y del FEGA, organismo de él dependiente. La idea implícita a tal estado de cosas ha sido la obligación del Estado en el plano exterior de entregar lo recaudado a la Comunidad Europea. Como se ve, la competencia subyacente ha sido más la proyectada sobre la materia “hacienda general” (artículo 149.1.14° CE) en conexión con la función de garantía del artículo 93 CE, que la derivada de las bases y la coordinación de la planificación económica (artículo 149.1.13° CE). Pero, pese a ello, las normas aprobadas por el Estado siguen insistiendo en invocar esta última competencia. Así, establece la Disposición Final 1ª del vigente RD 754/2005, por el que se regula el régimen de la tasa láctea, que este RD “se dicta al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Lo mismo establecía la Disposición Final Primera del derogado RD 291/2004, de 20 de febrero, sobre la misma materia.

Ello puede tener causas diversas. Puede deberse, en primer lugar, a la simple inercia de acudir a las competencias económicas del Estado cuando de intervenir en la agricultura se trata. También puede responder al deseo de aprovecharse una vez más de la favorable jurisprudencia constitucional que existe en relación con este título competencial. O también a la insuficiente doctrina de la STC 79/1992 que, como se ha señalado, sólo se refiere a la competencia del artículo 149.1.14ª CE en relación sólo con la posibilidad de aprobar Derecho estatal meramente supletorio. Sea como fuere, la situación resultante –la calificación formal como “bases” de normas que materialmente no lo son– se compadece mal con el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En cualquier caso, que el Estado pueda aprobar normas directamente aplicables en todo el territorio nacional sobre la base del título relativo a hacienda general, no significa que pueda hacerlo con cualquier extensión y de cualquier manera. Tampoco la competencia en materia de hacienda general puede convertirse en una suerte de título competencial genérico que vacíe de contenido el área de competencias que corresponde a las Comunidades Autónomas. En particular, y dada la índole de la materia sobre la que recaen estas normas estatales, el ejercicio de la competencia del artículo 149.1.14ª CE debe cohonestarse con el ejercicio de las competencias agrarias de las Comunidades Autónomas. Se precisa también aquí una cuidada ponderación entre los fines que han de ser satisfechos directamente por la Administración del Estado y aquellos otros que pueden cumplirse con la participación o intervención de las Comunidades Autónomas.

La tensión entre ambas esferas de competencias se ha puesto particularmente de manifiesto también con ocasión del régimen de la tasa láctea. En efecto, que el Estado sea el obligado en el plano exterior frente a la Unión Europea no resulta abso-

lutamente decisivo en la medida en que es posible imaginar una exigencia descentralizada de la tasa láctea a los contribuyentes por parte de las Comunidades Autónomas, entregando el producto al Estado para que este pueda a su vez cumplir con sus obligaciones frente al FEAGA,⁷² siendo esto último –ahora sí– materia exclusiva de coordinación con las Comunidades Autónomas por el propio Estado (artículo 93 CE en conexión con el 149.1.14° CE). Es más, es posible imaginar, incluso, que ello sea algo más que una mera conjetura a la luz de las competencias autonómicas sobre “agricultura y ganadería”. En efecto, no debe olvidarse que la tasa láctea no es propiamente un impuesto, sino una exacción parafiscal. Y como tal, sus fines no son tanto recaudatorios como el cumplimiento de una función de fomento o incentivo, si bien en sentido negativo. Por esa razón, podría afirmarse también –al igual que tiene declarado el TC sobre las subvenciones– que la exacción parafiscal no es “concepto que delimite competencias”, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquella ni puede ser considerada tampoco por quien la concede un “núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma”.⁷³

Extrapolando esta doctrina a la materia que aquí nos ocupa, la conclusión no puede ser otra que reconocer en el régimen de gestión de la tasa láctea una decisiva participación a las Comunidades Autónomas de conformidad con sus competencias sobre agricultura y ganadería, aprobando el Estado las imprescindibles normas y mecanismos de coordinación (artículo 93 CE en conexión con el 149.1.14° CE). De hecho, la praxis administrativa se inclina en esta dirección. En efecto, la aludida derogación del RD 291/2004 se produjo como consecuencia de la aprobación del vigente RD 754/2005, también de gestión de la tasa láctea. La sustitución de una norma por otra trae causa del Acuerdo de 11 de junio de 2004, del Gobierno de la Nación, mediante el que se aceptó parcialmente el requerimiento previo de incompetencia formulado por la Generalidad de Cataluña al entender que el RD 291/2004 no se ajustaba al reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El RD 754/2005, de 24 de junio, según se dice en su Preámbulo, tiene como objeto principal el establecimiento de un “nuevo marco de asignación de funciones entre las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la aplicación del régimen de la tasa láctea”. Y, en efecto, entre sus definiciones iniciales, el RD designa como “autoridades competentes” para la gestión de la tasa a los órganos de las Comunidades Autónomas que correspondan, siendo este nuevo marco, en general, mucho más favorable a aquellas que el anterior RD 291/2004.

72 Vid. Ramón Falcón y Tella, “La incongruencia omisiva de la STC en relación con la titularidad de la competencia para gestionar la tasa láctea: en todo caso, la incompetencia del FEAGA”, *Quincena Fiscal* núm. 17 (2001), pp. 6 y 7.

73 Es la propuesta, en general para los tributos con fines no fiscales, formulada por Gabriel Casado Ollero, “Los fines no fiscales de los tributos”, en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública* núm. 213 (1991), pp. 495 y 496.

D) Un caso singular: la Comunidad Autónoma de Canarias como “Región Ultraperiférica” (RUP) de la Unión Europea

Canarias es uno de esos pocos territorios que, por su lejanía e insularidad, goza en la Unión Europea del estatuto especial de “región ultraperiférica”. Ello significa que las autoridades comunitarias están habilitadas para aplicar en ese territorio “medidas específicas” de aplicación de los Tratados, “incluidas las políticas comunes” y entre estas –por tanto– la política agrícola común.⁷⁴

Esa peculiar adaptación a Canarias se ha traducido en la plasmación, a través del Reglamento (CE) nº 247/2006, del Consejo, de 30 de enero, sobre “medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión”,⁷⁵ de una política agrícola específica para dicho territorio, una suerte de “PAC canaria”, que muy poco tiene que ver con la PAC generalmente aplicable en el resto del territorio de la Unión.⁷⁶ Y ello no sólo por la inaplicación en Canarias de la tasa láctea o del sistema de ayudas de “pago único”, sino –lo que jurídicamente es más relevante– por la consagración de un peculiar instrumento normativo destinado a definir el contenido de dicha política específica y a establecer las concretas medidas aplicables: el “programa comunitario de apoyo a las producciones agrícolas locales”, que, si for-

74 Dentro de la “Séptima Parte” del ya vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), titulado “Disposiciones Generales y Finales”, se contiene un artículo –el 349– destinado a delimitar exactamente el ámbito territorial de aplicación del propio Tratado. En concreto, se hace eco de las peculiares características que revisten ciertas zonas o regiones de algunos Estados miembros. Son las llamadas “regiones ultraperiféricas” de la Unión, zonas geográficas que, por su “gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos”, disponen de un estatuto jurídico especial dentro del ordenamiento comunitario. Dicho estatuto jurídico especial se resuelve, como sigue diciendo el artículo 349 TFUE, en fijar condiciones especiales para la aplicación del propio Tratado en dichas zonas, incluyendo las distintas políticas comunes y teniendo en cuenta –entre otros– ámbitos tales como las “políticas agrícola y pesquera”. En resumen, podría decirse que el estatuto de “ultra-perifericidad” consiste en una “modulación” o “adaptación”, más o menos intensa según las necesidades concretas, de las políticas comunes que con carácter general se encuentran vigentes en el territorio de la Unión Europea, entre ellas, la “política agrícola común” (PAC) de los artículos 38-44 TFUE. Entre los estudios que, desde una perspectiva general, abordan el estatuto de las regiones ultraperiféricas en el ordenamiento comunitario, recientemente *vid.* Antonio Brito Pérez, “Las regiones ultraperiféricas de la Unión. Una dimensión singular. Especial referencia a Canarias”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea* núm. 13 (2007); Antonio Domínguez Vila, “Concepto y evolución histórica de las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea”, en *La Constitución Europea: actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España*, coord. por Carrillo López, M., López Bofill, H., 2006; Carlota González Láynez, *Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas, Canarias como ejemplo*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2005; Nicolás Ojeda Belmar, “Las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Europeos* núm. 39 (2005); Marta Sobrido Prieto, “¿Hacia una modificación del estatuto de las regiones ultraperiféricas?”, en *Revista de Hacienda Canaria* núm. 13 (2005); y José Manuel Sobrino Heredia y Marta Sobrido Prieto, “Las regiones ultraperiféricas”, en *Revista de Hacienda Canaria* núm. 5 (2003).

75 Desarrollado a su vez mediante Reglamento (CE) nº 793/2006, de la Comisión, de 12 de abril, también para todas las regiones ultraperiféricas.

76 Para un análisis más extenso de Canarias como región ultraperiférica y las singularidades jurídicas planteadas por la “PAC canaria” me permito remitir a mi trabajo “Canarias como “región ultraperiférica” de la Unión Europea. El caso de la agricultura”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 36 (2010), pp. 497-529.

malmente es una Decisión de la Comisión, su determinación efectiva corresponde a las autoridades nacionales del Estado miembro (art. 9).

Es precisamente en este punto en el que la condición de “región ultraperiférica” de Canarias manifiesta sus mayores potencialidades en lo que al sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma se refiere. Y ello por dos razones. La primera porque, a diferencia de lo que sucedía bajo la vigencia de los Reglamentos comunitarios anteriores, es el “programa comunitario” el que –por expresa remisión del Reglamento 247/2006– debe establecer y concretar las ayudas o “medidas específicas en favor de las producciones agrícolas locales” (artículo 9.1). Y la segunda razón, porque la elaboración del “programa”, pese a calificarse de “comunitario” y ser aprobado formalmente por la Comisión Europea, se confía a las autoridades competentes que designe el Estado miembro interesado y en el nivel geográfico que dicho Estado miembro considere más apropiado (artículo 9.2). Actualmente el “Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias” se encuentra publicado por Orden de 9 de junio de 2009, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.⁷⁷ En él se hallan definidas las muy diversas ayudas que son aplicables en el territorio insular.⁷⁸ Casi en su totalidad –a diferencia de las ayudas directas de la PAC existentes en la generalidad del territorio comunitario– se encuentran vinculadas netamente a la producción.

⁷⁷ “Boletín Oficial de Canarias” núm. 113, de 15 de junio de 2009.

⁷⁸ Las ayudas vinculadas a la *producción agraria o vegetal o a la comercialización de los productos correspondientes* –casi todas con forma de primas– en apoyo o fomento de la producción vegetal o agraria en sentido estricto son las siguientes: ayuda a la comercialización local de frutas, hortalizas, raíces y tubérculos alimenticios, flores y plantas vivas recolectadas en Canarias (punto I.1 del Programa); ayuda para la comercialización fuera de Canarias de frutas, hortalizas, plantas ornamentales, flores y esquejes (punto I.2 del “Programa”); ayuda por hectárea para el mantenimiento del cultivo de vides destinadas a la producción de “vinos de calidad producidos en regiones determinadas (VCPDR)” (punto I.3 del “Programa”); ayuda por hectárea para el cultivo de la patata de mesa (punto I.4 del “Programa”); ayuda por hectárea a los productores de tomate de exportación (punto I.5 del “Programa”); ayuda a la transformación y embotellado de “vinos de calidad producidos en regiones determinadas” (VCPDR) producidos en Canarias (punto 1.6 del “Programa”); ayuda a la mejora de la competitividad en la comercialización exterior de los VCPDR de Canarias (punto I.7 del “Programa”); ayuda a los productores de plátanos (punto II del “Programa”); y ayuda a los productores de determinados cultivos herbáceos destinados a la alimentación animal (punto III.13 del “Programa”). En cuanto a las *ayudas vinculadas a la producción ganadera o animal*, el “Programa” prevé las siguientes: ayuda para el suministro de animales reproductores de razas puras o razas comerciales originarios de la Comunidad (punto III.1 del “Programa”); prima a los terneros nacidos de vaca nodriza (punto III.2.1 del “Programa”); prima a los terneros nacidos de otros vacunos (punto III.2.2 del “Programa”); prima por sacrificio de vacuno (punto III.2.3 del “Programa”); ayuda para la importación de terneros destinados al engorde (punto III.2.4 del “Programa”); ayuda a la reposición en vacuno de leche con novillas nacidas en Canarias (punto III.2.5 del “Programa”); prima a las ovejas y cabras (punto III.3 del “Programa”); ayuda para la producción de reproductores de porcino en Canarias (punto III.7 del “Programa”); ayuda al suministro de pollitos de engorde de origen comunitario (punto III.8 del “Programa”); ayuda para la producción de gallinas ponedoras en Canarias (punto III.9 del “Programa”); ayuda para la producción de miel de calidad procedente de la raza autóctona de abeja negra (punto III.10 del “Programa”); y ayuda a la producción local de huevos de gallina (punto III.12 del “Programa”). Existe también una serie de ayudas destinadas no tanto a los agricultores o ganaderos directamente considerados, como a determinados sectores de la industria agroalimentaria. Se trata de las ayudas al consumo humano de productos de leche de vaca de origen local (punto III.4 del “Programa”), al consumo humano de carne de vacuno de origen local (punto III.5 del “Programa”) y al consumo de productos lácteos elaborados a partir de leche de cabra y oveja de origen local (punto III.6 del “Programa”).

En nuestro caso, esas autoridades nacionales a las que se remite el Reglamento 247/2006 para la elaboración del “programa” no pueden ser otras que las de la propia Comunidad Autónoma de Canarias. Al menos en lo que se refiere a las ayudas directas, nuestro sistema de distribución de competencias apenas deja espacio al Estado para dicha tarea, que casi ha de circunscribirse al establecimiento de las imprescindibles normas de coordinación en materia de Hacienda General.

En efecto, sí, como se ha señalado más atrás, lo que los diversos Estatutos de Autonomía en general, y el de Canarias en particular (art. 31.1 Ley Orgánica 10/1982, de su Estatuto de Autonomía), denominan “agricultura y ganadería” incluye el régimen de las “ayudas directas” de la PAC (y, por tanto, también sus equivalentes del Reglamento 247/2006), la conclusión no puede ser diferente.

Al tratarse de unas ayudas comunitarias aplicables no en la totalidad del territorio nacional, sino exclusivamente en una concreta Comunidad Autónoma, resulta francamente difícil que el Estado pueda escudarse en la “salvaguarda del sistema económico nacional” –tal como, según se ha visto, exige el TC– para reclamar protagonismo en la configuración de esas medidas específicas de apoyo a las producciones agrícolas locales de Canarias al amparo del título competencial del artículo 149.1.13^a CE. Por lo mismo, menor margen aún debe disponer el Estado en lo que a la ejecución de las medidas se refiere. Siendo unas ayudas “territorializadas” desde el mismo momento de su establecimiento, no hay razón alguna para pensar que su gestión directa por parte de las autoridades autonómicas pueda poner en peligro el respeto a la cuantía global a repartir, ni que ello sea obstáculo para asegurar su pleno disfrute por los potenciales beneficiarios. En definitiva, si bien la competencia de Canarias sobre ayudas directas de la PAC es “compartida” con la del Estado, lo es desde luego en mucho menor grado que en el resto de Comunidades Autónomas. Y ello porque en Canarias concurre una condición que no se da en las demás Comunidades Autónomas: la de ser, además de Comunidad Autónoma, “región ultraperiférica” de la Unión Europea.

E) Apunte final sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la “fase ascendente” y en el control del Derecho comunitario derivado en materia agraria

Es ya casi un lugar común poner de manifiesto la profunda alteración del orden constitucional interno de distribución de competencias que supone el hecho de que sean los Gobiernos centrales de los Estados miembros de la Unión los que acaparen casi todo el protagonismo en el proceso de elaboración (o “fase ascendente”) del Derecho comunitario europeo.⁷⁹ Este fenómeno es particularmente tangible en rela-

⁷⁹ Así lo afirmaba por ejemplo Jorge Pueyo Loaysa, “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, *Revista de Instituciones Europeas* vol. 16, num. 1 (1987), p. 34.

ción con la agricultura, objeto al mismo tiempo de una competencia “exclusiva” de las Comunidades Autónomas y de la PAC, una de las políticas comunitarias más consolidadas y con la que en mayor medida se ha realizado por el momento el ideal de la integración europea.

Para corregir dicho desequilibrio se ha propiciado la utilización de diversas técnicas orientadas a facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en esa función atribuida por el Derecho comunitario al Estado. En esta línea se sitúan las diversas “cláusulas europeas” contenidas sobre todo en los nuevos Estatutos de Autonomía. Algunas de ellas prevén con gran detalle no sólo la forma de participación en el proceso de formación del Derecho comunitario, sino también el papel jugado por la Comunidad Autónoma en el control de legalidad de ese mismo Derecho comunitario una vez ya creado.⁸⁰

De cualquier modo, esa predeterminación estatutaria sobre las formas de participación no es definitiva, pues los propios Estatutos las subordinan a lo establecido en “la legislación del Estado” sobre esta materia. Así lo subraya, por lo demás, la STC 31/2010, de 28 de junio, a propósito del Estatuto de Autonomía de Cataluña (FJ 118°). Así pues, sigue siendo imprescindible atender a lo que el Estado haya dispuesto sobre este particular.

a) La participación de las Comunidades Autónomas en la llamada “fase ascendente”

Y a este respecto, recogiendo la práctica de años anteriores, la Ley 2/1997, de 13 de marzo, reguló la “Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas” (CARCE) como órgano permanente de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a fin de articular la participación de estas en las cuestiones propias de su competencia en los asuntos comunitarios europeos (art. 1). Por el Estado, la componen el Ministro competente en Administraciones públicas –que la preside–, el Secretario de Estado competente en política exterior y Unión Europea, y el Secretario de Estado competente en Administraciones territoriales. Por las Comunidades Autónomas, se integran en este órgano los Consejeros que, competentes en los asuntos propios de la Conferencia, designen las Comunidades Autónomas (art. 2).⁸¹

80 Es el caso, por ejemplo, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuyo Título V (“De las relaciones institucionales de la Generalitat”) se contiene un extenso Capítulo II destinado a regular las “Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea”. Previsiones semejantes se contienen en los artículos 230-239 EAA. Sobre el particular, *vid.*, David Ordóñez Solís, “Las cláusulas europeas de los nuevos Estatutos de Autonomía en la perspectiva del Tratado de Lisboa”, en *Revista Andaluza de Administración Pública* núm., 77 (2010), pp. 131-170.

81 Sobre la compleja y problemática naturaleza jurídica de la CARCE, *vid.* Humberto Gosálbez Pequeño, “Los actos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas: naturaleza y régimen jurídico”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 59 (2001), pp. 221-254.

El acuerdo de la CARCE –ahora autodenominada “Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea” (CARUE)–⁸² adoptado el 24 de noviembre de 1994⁸³ establece que será la Conferencia Sectorial el instrumento para la participación de las Comunidades Autónomas en la “fase ascendente”,⁸⁴ esto es, para la fijación de la posición a defender por España en las negociaciones comunitarias.⁸⁵ Con no pocas dificultades en su funcionamiento, la CARCE ha impulsado el papel de las Conferencias Sectoriales mediante dos Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, atribuyéndoles un papel más relevante en el proceso de participación. Una de esas Conferencias es precisamente la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo, que cuenta –ade-

82 Mediante decisión adoptada por Acuerdo del Pleno de la CARCE el 15 de abril de 2010 (BOE núm. 136, de 4 de junio de 2010).

83 Acuerdo de la CARCE de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1995).

84 La Conferencia Sectorial es un mecanismo general de cooperación interadministrativa regulado con carácter general en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LAP). Se trata de un órgano colegiado de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúne a miembros del Gobierno (en representación de la Administración General del Estado) y de los Consejos de Gobierno (en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas). El régimen de cada Conferencia es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno. La convocatoria de la Conferencia se realiza por el Ministro con competencias en la materia objeto de la Conferencia correspondiente, y debe hacerse con la antelación que exijan las circunstancias, acompañándose del orden del día y, en su caso, de la documentación que sea precisa para la preparación previa de la Conferencia. Los acuerdos adoptados pueden formalizarse como Convenios interadministrativos, aplicándoseles entonces el detallado régimen jurídico establecido en el artículo 6 de la LAP (*vid.* Luis Cosculluela Montaner, *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson – Civitas, Cizur Menor, Navarra, 21ª ed., 2010, p. 173) y con todos los problemas que los convenios de esta clase llevan consigo. *Vid.* José María Rodríguez de Santiago, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 95 ss. Las Conferencias Sectoriales pueden acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias de su correspondiente ámbito material.

85 Sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la “fase ascendente” en relación con la PAC, *vid.* José Luis Martínez López-Muñiz, “Papel de las Comunidades Autónomas españolas en la PAC”, *cit.*, pp. 44-46. Sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través del expediente de las Conferencias Sectoriales, *vid.* Antonio Calonge Velázquez, “Los sistemas de participación de las entidades subestatales...”, *cit.*, p. 98; Luis Cosculluela Montaner, “El sistema de autonomías en el contexto de la Unión Europea”, *cit.*, pp. 380-384; y José-Eugenio Soriano García, “Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 69 (1991), defendiendo el valor jurídico vinculante de los acuerdos adoptados en el seno de dichos organismos (pp. 30 y 31). En contra de esta conclusión, Jorge Pueyo Loaysa, “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración...”, *cit.*, p. 40. Sobre estos instrumentos de colaboración también puede consultarse Javier Salas Hernández y Andrés Betancor Rodríguez, “La incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española”, *Revista de Administración Pública* núm. 125 (1991), pp. 518-524; Eduardo García de Enterría, “La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias”, *cit.*, pp. 24 y 25; Santiago González-Varas Ibáñez, *El Derecho Administrativo Europeo*, *cit.*, pp. 77-80; y, específicamente para el sector de la pesca, Fernando Criado Alonso, “Participación regional en el gobierno de la Unión Europea: los casos de Galicia, Euskadi y Escocia y la política común de pesca”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 51 (1998), p. 53. Con anterioridad, señalando la conveniencia de articular la participación autonómica a través de la figura del convenio, Antonio Calonge Velázquez, “Los sistemas de participación de las entidades subestatales...”, *cit.*, p. 96; y José-Eugenio Soriano García, “La participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder exterior y la ejecución autonómica de la legislación comunitaria”, en *Libro homenaje a Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 1304-1306.

más– con un órgano de apoyo, el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios.⁸⁶

b) La participación autonómica en el control del Derecho derivado en materia agrícola. El caso de la reforma del algodón como ejemplo

Distinta de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación del Derecho derivado es su participación en el control del Derecho derivado ya creado. Nos referimos en concreto a la posibilidad de controlar con carácter *ex post* el respeto del Derecho comunitario originario por parte del Derecho comunitario derivado sobre la materia. La solución general existente resulta aplicable también en lo que se refiere a la disciplina agrícola. A este respecto es inexcusable referirse al importante Acuerdo de la CARCE de 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE; hoy Tribunal de Justicia de la Unión Europea).⁸⁷

En concreto, su apartado primero se refiere al recurso de anulación ante el TJCE, disponiendo que cuando “una Comunidad Autónoma considere que una disposición o acto adoptado por una institución comunitaria que pueda producir efectos jurídicos debe ser impugnado por el Reino de España ante el Tribunal de Justicia, por estar viciado de ilegalidad y afectar a sus competencias o a sus intereses, lo pondrá en conocimiento, a través del miembro de su Consejo de Gobierno que forma parte del Pleno de la Conferencia, del Presidente de la Comisión de Seguimiento en un plazo de veinte días naturales contados a partir de la publicación o notificación de la disposición o acto que pretenda impugnarse”. Una vez decidida la interposición del recurso por el Reino de España, el Abogado del Estado-Jefe del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia procederá a realizar todas las actuaciones procesales necesarias en permanente contacto con la Comunidad Autónoma interesada, la cual podrá nombrar, por lo demás, Abogados o asesores para que asistan a aquel en su actuación.⁸⁸

En cuanto a la experiencia práctica de estos mecanismos en el ámbito de la política agrícola, es reseñable la STJCE de 7 de septiembre de 2006, asunto C-310/04, mediante la cual el Tribunal de la Unión anuló la reforma del sector del algodón llevada a cabo por el Reglamento nº 864/2004, del Consejo, en el marco de la ya citada “revi-

86 Sobre las dificultades padecidas en la práctica por la CARCE, así como sobre los citados Acuerdos de 2004, *vid.* recientemente Susana Beltrán, “La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)”, en *Revista General de Derecho Europeo* núm. 22 (2010), sobre todo pp. 2-24.

87 Dicho Acuerdo fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* num. 79, de 2 de abril de 1998, mediante Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.

88 Acerca de la intervención de las Comunidades Autónomas ante el TJCE, *vid.* Luis Cosculluela Montaner, “El sistema de autonomías en el contexto de la Unión Europea”, *cit.*, pp. 387 y 388.

sión intermedia de la PAC” del año 2003. La reforma consistía en un desacoplamiento de la mayor parte de la ayuda, que en esa proporción pasaba al sistema de pago único. Ello suponía prácticamente la desaparición de las ayudas acopladas a la producción de algodón, resultado contrario a lo dispuesto en el Acta de Adhesión de Grecia, el cual exigía a las autoridades comunitarias la garantía de la rentabilidad suficiente para asegurar la pervivencia de la producción algodonera en las regiones propicias para dicho cultivo.

El correspondiente recurso fue interpuesto por el Reino de España previa solicitud de la Junta de Andalucía en tal sentido, presentada el 20 de mayo de 2004 ante la CARCE “por afectar gravemente a los intereses de la Comunidad Autónoma, con infracción del Derecho Comunitario”.⁸⁹ El Tribunal estimó el recurso porque, con base a los estudios económicos aportados por las autoridades españolas, el desacoplamiento pretendido por el Consejo era manifiestamente insuficiente (desproporcionado) para la consecución de aquellos objetivos.⁹⁰ Uno de los estudios presentados, decisivos a la postre para el fallo de la Sentencia, fue elaborado precisamente en el seno de la Universidad andaluza de Córdoba.⁹¹

89 Según informan diversos medios de comunicación. *Vid.* “La Junta presentará hoy el recurso por el algodón” (*Diario Córdoba*, 20-05-2004) en www.diariocordoba.com [consulta: 07/02/2011]; y “La Junta presenta al Gobierno la petición oficial de recurso a la reforma del algodón” (*Cinco Días*, 20-05-2004) en www.cincodias.com [consulta: 07/02/2011]. La delegación española en la causa estuvo integrada –además de por el Abogado del Estado y representantes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación– por técnicos y responsables de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía. Sobre los intereses andaluces en este conflicto, debe señalarse que en España, tanto el cultivo del algodón como la industria transformadora del mismo se situaban –en ese momento– casi exclusivamente en la Comunidad Autónoma de Andalucía (98% de la superficie cultivada de algodón a nivel nacional). Sobre todo ello, *vid.* Fernando Ramos Real y Rosa Gallardo Cobos, “El proceso de anulación del Reglamento de reforma del sistema de apoyo al algodón en la UE”, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* núm. 215-216 (2007), pp. 51 y 55. El Reino de España se abstuvo en el Consejo de Ministros que aprobó la reforma del algodón y se comprometió a no recurrir el Reglamento 864/2004, todo ello a cambio de ciertas contrapartidas en el sector oleícola. Pero la presión del sector algodonero y la posición de la Junta de Andalucía llevaron a la interposición del recurso. *Vid.* en este sentido Cruz Fernández Mariscal, “La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 7 de septiembre de 2006, anulando el reglamento de base del Consejo instaurando el régimen comunitario de ayuda al algodón bruto”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia* núm. 245 (2006), p. 7. Según se informa en el trabajo citado, su autor es Consejero Jurídico de la Comisión Europea en excedencia y colaboró con la Administración española en el recurso de anulación contra el Reglamento 864/2004. Al parecer, el pacto consistió en el ofrecimiento a España de 20 millones adicionales de euros para el sector del olivar español y un aumento de las ayudas directas al algodón de 850 a 1.039 euros por hectárea. *Vid.* Fernando Ramos Real y Rosa Gallardo Cobos, “El proceso de anulación del Reglamento...”, *cit.*, p. 54.

90 Sobre el contencioso del algodón, así como sobre sus importantes consecuencias jurídicas, *vid.* los comentarios de Cruz Fernández Mariscal, “La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 7 de septiembre de 2006...”, *cit.*, pp. 3 ss; y Rafael Bonete Perales, “La fallida reforma de la OCM del algodón: comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de septiembre de 2006 sobre la anulación del nuevo régimen de ayudas para el algodón”, en *Revista General de Derecho Europeo* núm. 12 (2007).

91 Se trata del “Informe sobre el impacto socioeconómico de la reforma del sistema de apoyo al algodón”, elaborado por el Prof. Dr. Fernando Ramos Leal y la Prf^a. Dra. Rosa Gallardo Cobos, del Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria de la Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y de Montes (ETSIAM). *Vid.* Cruz Fernández Mariscal, “La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 7 de septiembre de 2006...”, *cit.*, p. 9.

IV. CONCLUSIÓN

Las submaterias con las que los más recientes Estatutos de Autonomía pretenden determinar el contenido de la materia “agricultura” como objeto de la competencia exclusiva autonómica, sólo tienen un valor meramente descriptivo, a tenor de la más reciente jurisprudencia constitucional. Por encima de esos intentos, es posible aislar un concepto general de la materia “agricultura” a efectos competenciales y que sirva como patrón o criterio delimitador en los casos que se presenten en la realidad. La agricultura es para los Estatutos de Autonomía actividad del primer sector de la economía y fuente de riqueza digna de tutela y protección. La competencia autonómica se proyecta sobre la agricultura desde esta perspectiva, y las normas y actos derivados de ella la tutelan precisamente en cuanto factor de la economía. Los poderes derivados de dicha competencia son, podría decirse, poderes de *ordenación económica referidos a la agricultura*.

Por eso mismo, las competencias autonómicas sobre agricultura no son exclusivas. Se trata de competencias “relativamente” exclusivas o compartidas en muchos aspectos con las del Estado. En efecto, existen diversos títulos cruzados de competencia estatal potencialmente esgrimibles sobre agricultura (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, protección del medio ambiente, sanidad...). Se trata de títulos estatales de competencia que, si bien ocasionalmente comparten con las competencias autonómicas el mismo objeto material –la agricultura–, difieren de estas desde el punto de vista de su objeto formal, porque se proyectan sobre la materia agraria desde una perspectiva diferente a la económica y con ellos se tutelan bienes o intereses públicos de naturaleza diversa (el medio ambiente, la salud, la buena administración...). No son, o no deben ser, *ordenación económica de la agricultura*.

Muy distinto es el caso del título estatal relativo a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Dicha competencia estatal comparte con la autonómica el mismo objeto formal. Cuando la ordenación económica estatal aprobada sobre esta base tiene a la agricultura como sector de referencia, constituye ordenación económica de la agricultura, y la coincidencia con la competencia autonómica tiende entonces a ser total. Pero, evidentemente, la competencia estatal es sobre las “bases y la coordinación”, y desde este punto de vista tiene límites inmanentes que la separan de la esfera propia de las Comunidades Autónomas.

Pese a todo, y particularmente a los límites señalados por el TC para el ejercicio de esta competencia, el Estado continúa apoyándose en él para aprobar normas que no responden a la ordenación económica de la agricultura, sino con las que se tutelan bienes jurídicos diversos y que deben ser aprobadas –en consecuencia– sobre títulos competenciales diferentes. Es posiblemente el caso de la producción integrada en relación con la competencia sobre medio ambiente; y es también el caso de la aplicación de la PAC, en el que muchas de las normas aprobadas por el Estado se dirigen a tutelar el interés financiero de la Unión y, por eso, responden más bien a la competencia estatal sobre hacienda general. En esos últimos supuestos, además, la incorrecta

invocación del título puede provocar errores o infundir dudas acerca de la naturaleza y el alcance de las normas aprobadas, con detrimento de la seguridad jurídica. En el caso de Canarias, finalmente, debe advertirse que las competencias económicas del Estado para aplicar la PAC en ese territorio son prácticamente inoperantes, dada la condición de “región ultraperiférica” de la citada Comunidad Autónoma.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., revista *El Cronista* núm. 15 (octubre de 2010), sobre “El Tribunal Constitucional y el Estatut”.
- Albertí Rovira, Enoch, “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna”, en *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- Alonso García, Ricardo, “La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en ordenamiento español” en *Revista de Administración Pública* núm. 121 (1990).
- Alonso García, Ricardo, “Supletoriedad del Derecho estatal y ejecución del Derecho comunitario”, *Gaceta Jurídica de la C. E.* núm. 123 (1997).
- Álvarez Conde, Enrique, y Tur Ausina, Rosario, *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la Perfecta Libertad*, Thomson – Aranzadi, 2010.
- Amat Llobart, Pablo, y Llobart Bosch, Desamparados, “El sistema de ayudas agrarias y el pago único por explotación tras la reforma de la PAC de 2003: análisis jurídico y consecuencias sociales en su aplicación a España”, *Derecho Agrario y Alimentario* núms. 46 y 47 (2005).
- Argullol Murgadas, Enric, “Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria”, en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985.
- Baño León, José María, “La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 252/1988, de 20 de diciembre)”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 62 (1989).
- Barnés Vázquez, Javier, “El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas”, en *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, coord. por el mismo autor, Civitas, Madrid, 1993.
- Beltrán, Susana, “La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)”, en *Revista General de Derecho Europeo* núm. 22 (2010).
- Bonete Perales, Rafael, “La fallida reforma de la OCM del algodón: comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de septiembre de 2006 sobre la anulación del nuevo régimen de ayudas para el algodón”, en *Revista General de Derecho Europeo* núm. 12 (2007).

- Borràs, Alegria, “España como miembro de la Comunidad Europea y sus efectos sobre las Comunidades Autónomas”, *Autonomies* núm. 13 (1991).
- Brito Pérez, Antonio, “Las regiones ultraperiféricas de la Unión. Una dimensión singular. Especial referencia a Canarias”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea* núm. 13 (2007).
- Bullain López, Iñigo, *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990.
- Bustos Gisbert, Rafael, “Competencias legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y ejecución interna del Derecho derivado europeo (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992)”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 37 (1993).
- Calonge Velázquez, Antonio, “El principio de unidad de mercado en la Constitución Española de 1978”, en *Libro homenaje a Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.
- Calonge Velázquez, Antonio, “Los sistemas de participación de las entidades subestatales en la formación y ejecución del Derecho comunitario”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 241 (1989).
- Cantó López, M^a Teresa, “La producción integrada. Aspectos de régimen jurídico estatal y autonómico”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 23 (2003).
- Carbonell Porras, Eloísa, “La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional”, *Revista de Administración Pública* núm. 143 (1997).
- Casado Ollero, Gabriel, “Los fines no fiscales de los tributos”, en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública* núm. 213 (1991).
- Casanovas y la Rosa, Oriol, “Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo (Comentario a la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional)”, en *Revista de Instituciones Europeas* vol. 16, núm. 3 (1989).
- Cosculluela Montaner, Luis, “El sistema de autonomías en el contexto de la Unión Europea”, en *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, dir. por José Manuel de Bernardo y Santiago Muñoz Machado, Iustel, Madrid, 2006.
- Cosculluela Montaner, Luis, “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Administración Pública* núm. 89 (1979).
- Cosculluela Montaner, Luis, *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson – Civitas, Cizur Menor, Navarra, 21^a ed., 2010.
- Cosculluela Montaner, Luis, y López Benítez, Mariano, *Derecho público económico*, Iustel, Madrid, 3^a edic., 2009.
- Criado Alonso, Fernando, “Participación regional en el gobierno de la Unión Europea: los casos de Galicia, Euskadi y Escocia y la política común de pesca”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 51 (1998).
- Díez-Picazo, Luis María, “El principio de autonomía institucional de los Estados miembros de la Unión Europea”, en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 73 (1, 2005).
- Domínguez Vila, Antonio, “Concepto y evolución histórica de las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea”, en *La Constitución Europea: actas del III Congreso Na-*

- cional de Constitucionalistas de España*, coord. por Carrillo López, M., López Bofill, H., 2006.
- Falcón y Tella, Ramón, “La incongruencia omisiva de la STC en relación con la titularidad de la competencia para gestionar la tasa láctea: en todo caso, la incompetencia del FEGA”, *Quincena Fiscal* núm. 17 (2001).
- Fernández Farreres, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Lustel, Madrid, 2005.
- Fernández Mariscal, Cruz, “La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 7 de septiembre de 2006, anulando el reglamento de base del Consejo instaurando el régimen comunitario de ayuda al algodón bruto”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia* núm. 245 (2006).
- Fernández Torres, Juan Ramón, *La Política Agraria Común*, Aranzadi, Elcano, 2000.
- García de Enterría, Eduardo, “La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 33 (1991).
- García de Enterría, Eduardo, “La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 55 (1999).
- García Llovet, Enrique, “Constitución económica y Constitución territorial económica”, *Autonomies* núm. 22 (1997).
- García Torres, Jesús, “La “ordenación general de la economía”, título sustantivo de competencia estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 17 (1986).
- Gómez-Ferrer Morant, Rafael, “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, en *Revista de Administración Pública* núm. 113 (1987).
- González Láynez, Carlota, *Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas, Canarias como ejemplo*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2005.
- González-Varas Ibáñez, Santiago, *El Derecho Administrativo Europeo*, 3ª ed., Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.
- Gosálbez Pequeño, Humberto, “Los actos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas: naturaleza y régimen jurídico”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 59 (2001).
- Izcara Palacios, Simón Pedro, “La ecologización de la PAC”, *Revista de Estudios Europeos* núm. 27 (2001).
- Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1986.
- López Benítez, Mariano, “Agricultura. Régimen general”, en *El Estado de las Autonomías*, vol. I, dir. por A. Jiménez-Blanco y Julián Martínez Simancas, ed. Ceura/BCH/Consejo Económico y Social de Madrid, Madrid, 1996.
- López Benítez, Mariano, “Competencias sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, dir. por Santiago Muñoz Machado y Manuel Rebollo Puig, Thomson – Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- López Benítez, Mariano, “El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura”, en *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autono-*

- mía de Andalucía. Desarrollo de las competencias autonómicas, Revista Andaluza de Administración Pública* núm. extraord. vol. II, 2003.
- López Benítez, Mariano, *Las denominaciones de origen*, Cedecs, Barcelona, 1996.
- López Benítez, Mariano, *Regulación jurídico-administrativa del sector oleícola*, Fundación Unicaja, Málaga, 2006.
- López Castillo, Antonio, “La creación y ejecución del Derecho comunitario en España”, en *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, coord. por Javier Barnés Vázquez, Civitas, Madrid, 1993.
- López Ramón, Fernando, “Agricultura”, en *Derecho Administrativo Económico. II.*, dir. por Sebastián Martín-Retortillo Baquer, Le Ley, Madrid, 1991.
- Manzanedo Mateos, José Antonio, *El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1968.
- Martínez López-Muñiz, José Luis, “Papel de las Comunidades Autónomas españolas en la PAC”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* núm. 18 (1992).
- Montilla Martos, José Antonio, “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible”, en *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- Montoro Chiner, María Jesús, “Integración europea y creación del Derecho”, *Revista de Administración Pública* núm. 128 (1992).
- Muñoz Machado, Santiago, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura”, *Agricultura y Sociedad* núm. 21 (1981).
- Muñoz Machado, Santiago, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986.
- Navarro Fernández, José A., “Derecho y Agricultura”, en *Introducción al Derecho Agrario*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.
- Ojeda Belmar, Nicolás, “Las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Europeos* núm. 39 (2005).
- Ordóñez Solís, David, “Comunidades Autónomas, financiación europea y responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario”, en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 59 (2001).
- Ordóñez Solís, David, “Las cláusulas europeas de los nuevos Estatutos de Autonomía en la perspectiva del Tratado de Lisboa”, en *Revista Andaluza de Administración Pública* núm., 77 (2010).
- Ortega Álvarez, Luis, “El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 55 (1987).
- Pérez Tremps, Pablo, “Comunidades Autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Autonomías* núm. 13 (1991).
- Pérez Tremps, Pablo, “Constitución Española y Unión Europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 71 (2004).
- Pérez Tremps, Pablo, “Las competencias en materia internacional y la Unión Europea”, *Autonomías* núm. 22 (1997).

- Pérez Tremps, Pablo, “Las competencias en materia internacional y la Unión Europea”, en *Autonomías* núm. 22 (1997).
- Pérez Tremps, Pablo, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987.
- Pueyo Loaysa, Jorge, “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, *Revista de Instituciones Europeas* vol. 16, núm. 1 (1987).
- Pulido Quecedo, Manuel, “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de competencias económicas”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 18 (1987).
- Quintana López, Tomás, *Derecho veterinario: epizootias y sanidad animal*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- Ramos Real, Fernando, y Gallardo Cobos, Rosa, “El proceso de anulación del Reglamento de reforma del sistema de apoyo al algodón en la UE”, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* núm. 215-216 (2007).
- Rebollo Puig, Manuel, “Sanidad Animal”, en *Los animales y el Derecho*, dir. Santiago Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1999.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro, “La doctrina constitucional de las relaciones competencias en la Política Agraria”, en *Cuadernos del Foro Agrario. La Política Agraria en una España autonómica. Aspectos competenciales*, Mundi-Prensa, Madrid – Barcelona – México, 2001.
- Rodríguez de Santiago, José María, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- Rodríguez Portugués, Manuel, “Canarias como “región ultraperiférica” de la Unión Europea. El caso de la agricultura”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 36 (2010).
- Rodríguez Portugués, Manuel, “Competencias sobre agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y marisqueo (comentario al art. 48)”, en la obra colectiva dirigida por los Profesores Santiago Muñoz Machado y Manuel Rebollo Puig, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson – Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- Rodríguez Portugués, Manuel, “Régimen jurídico de la producción integrada. En especial, sus signos distintivos”, en *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros* núm. 225 (2010).
- Rodríguez Portugués, Manuel, *Tasa láctea y ayudas comunitarias a la ganadería*, Unicaja, Málaga, 2009.
- Roldán Barbero, Javier, “Derecho comunitario y principios fundamentales del Derecho interno”, en *Revista de Instituciones Europeas* núm. 3 (1996).
- Ruiz Ruiz, Florentino, “La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho comunitario europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 51 (1997).
- Sáenz de Santa María, Paz Andrés, “El Derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias”, en *El funcionamiento del Estado autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999.

- Salas Hernández, Javier, y Betancor Rodríguez, Andrés, “La incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española”, *Revista de Administración Pública* núm. 125 (1991).
- Samaniego Bordiú, Gonzalo, “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de comercio exterior en relación con la Comunidad Económica Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 25 (1989).
- Sánchez Díaz, José Luis, “La ejecución normativa del Derecho de la Comunidad Europea por las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 231 (1986).
- Sánchez Legido, Angel, “Las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 33 (1991).
- Sobrido Prieto, Marta, “¿Hacia una modificación del estatuto de las regiones ultraperiféricas?”, en *Revista de Hacienda Canaria* núm. 13 (2005).
- Sobrino Heredia, José Manuel, y Sobrido Prieto, Marta, “Las regiones ultraperiféricas”, en *Revista de Hacienda Canaria* núm. 5 (2003).
- Soriano García, José-Eugenio, “Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 69 (1991).
- Soriano García, José-Eugenio, “La participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder exterior y la ejecución autonómica de la legislación comunitaria”, en *Libro homenaje a Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.
- Tena Piazuelo, Vitelio, *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997.

Recibido: 3 de marzo de 2011

Aceptado: 24 de mayo de 2011

