
LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE AGRICULTURA

Por Santiago Muñoz Machado

PRIMERA PARTE (*)

I. INTRODUCCION

La transformación de nuestro sistema político, propiciada por la Constitución de 27 de diciembre de 1978 y, en concreto, la sucesiva instauración de Comunidades autónomas que van a asumir buena parte de las competencias que con anterioridad venía desempeñando la Administración del Estado, plantea a cada uno de los organismos titulares de aquellas competencias la necesidad de determinar con toda exactitud cuales son las consecuencias funcionales y organizativas que proyecta el fenómeno de la generalización de las autonomías.

Recientemente, la Comisión de expertos que ha dictaminado sobre el proceso autonómico español ha establecido al respecto las siguientes consideraciones que conviene reproducir en este instante: «es necesario que cada Departamento ministerial se forme su propia composición de lugar frente al hecho autonómico. Es decir, entiende la Comisión que sería ventajoso que cada Ministerio, antes de que se generalicen las transferencias de competencias, hiciera una refle-

(*) La parte que ahora se publica fue redactada por el autor en mayo de 1981, y se da a la imprenta sin modificaciones. Este estudio general formó parte de otro más extenso que atendía a los diversos sectores que comprende la acción pública en matiz de agricultura, en cuya redacción participaron profesores de Derecho Administrativo de varias Universidades, bajo la dirección del autor de esta parte general.

xión sobre su propio futuro como organización a efectos de determinar, primero, cual es el impacto que sobre su estructura produce la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas; segundo, qué parte de su organización va a resultar innecesaria; tercero, cuales son las funciones que le han de seguir perteneciendo y cuál la forma más aconsejable de distribución orgánica de las mismas; y cuarto, cuales con los mecanismos de que debe servirse para lograr una intensa relación con las Comunidades autónomas, para evitar soluciones de continuidad en las acciones públicas que tienen comunmente encomendadas.»

Estas observaciones que, al parecer, van a traducirse en un mandato al ejecutivo, contenido en una ley orgánica de ordenación del proceso autonómico, para que cada Ministerio analice las consecuencias sobre su organización del hecho autonómico concuerdan con la preocupación, ha impulsado la realización de este estudio, que pretende dar respuesta precisamente a los problemas enunciados en el documento elaborado por la citada Comisión de expertos.

De la forma indicada pueden resumirse el origen y los objetivos del presente estudio o informe general.

La realización de un trabajo de esta índole es una tarea obviamente compleja. Ya viene siendo difícil en algunos Departamentos ministeriales en los últimos años determinar cuál es su organización completa y prácticamente imposible concretar las funciones que ejercen cada uno de los órganos que los integran. Por tanto, más compleja puede adivinarse la tarea de tomar como punto de partida una situación un tanto nebulosa, filtrarla por el nuevo esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, y aventurar conclusiones sobre su futuro.

No parece, por tanto, difícil convenir que la propia indeterminación de la situación de partida arroja un saldo adicional de complejidad a una operación analítica que, ya de por sí, no es nada simple.

Para llegar a precisar las consecuencias organizativas y funcionales que para los servicios de un concreto Departamento ministerial tiene la generalización de las autonomías territoriales, deben dejarse también resueltos algunos presupuestos que no aparecen en la Constitución tan claramente definidos como podría esperarse. Son estos presupuestos precisamente el régimen de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en el sector que concretamente se ha de estudiar (la Constitución —artículo 148.7— se limita, como es conocido, por ejemplo, a permitir que las Comunidades autónomas asuman competencias en materia de «agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía») que no sólo es impreciso en su formulación sino que, además, no descubre si va a generalizarse o no un régimen idéntico en todas las Comunidades autónomas que se constituyan. Igualmente la significación exacta de algunos conceptos constitucionales que atribuyen poderes generales al Estado (por ejemplo, «bases de la ordenación general de la economía»). Y, por último, las dificultades de precisar, ante la oscuridad y el silencio de nuestro texto constitucional en este punto, las fórmulas y mecanismos de articular, ensamblar o vertebrar el conjunto que componen los servicios estatales y aquéllos que han pasado o deben pasar a la esfera de responsabilidad de las

Comunidades autónomas, servicios, unos y otros, que deben aparecer interpenetrados, en íntima relación, y no configurarse como instancias y organizaciones separadas.

Todas estas circunstancias aconsejan, y aun imponen, que un estudio como el que aquí se pretende acometer sobre el impacto del sistema autonómico sobre la organización y funciones del Ministerio de Agricultura y Pesca, deba preocuparse primeramente de dejar bien sentados los cimientos sobre los que pretende alzarse, lo que obligará a dejar formuladas algunas precisiones generales que, por las razones expuestas, son un presupuesto ineludible de ulteriores análisis.

Por las mismas razones, el estudio se ha proyectado para ser realizado en dos fases netamente definidas. Abarca la primera el análisis general de la distribución de competencias en materia de agricultura y pesca entre el Estado y las Comunidades autónomas, la problemática de las transferencias de servicios y el análisis de las primeras consecuencias generales que pueden deducirse de lo anterior respecto de las reformas que será preciso introducir en la organización del Departamento.

Contando con este instrumental básico y con un sistema de definiciones suficientemente justificadas y asentadas será posible luego, en la segunda fase del estudio, determinar sector por sector, o bien agrupando conjuntos competenciales homogéneos, qué funciones retiene el Ministerio de Agricultura y Pesca en el Estado de las Autonomías, cuál es el alcance de las supresiones y reestructuraciones orgánicas que deben operarse y, en fin, concretar los instrumentos de que en el futuro debe servirse la Administración estatal con la autonómica para impedir que haya soluciones de continuidad en la prestación de los servicios.

II. LOS CRITERIOS GENERALES UTILIZADOS EN LA CONSTITUCION PARA DISTRIBUIR COMPETENCIAS

El punto de partida necesario debe ser, pues, el establecimiento de algunos principios o criterios básicos, que han de utilizarse luego profusamente a lo largo del estudio, acerca del régimen general de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, según resulta de la Constitución y de los primeros Estatutos de autonomía aprobados.

El problema, como es conocido, ha dado lugar a unas primeras manifestaciones notablemente variadas. Sin embargo, poco a poco se han ido asentando algunos principios generalmente aceptados (en cuya consolidación está empezando a incidir también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) de manera que en la actualidad no es arriesgado intentar un resumen de la interpretación que mejor parece acomodarse a las previsiones de la Constitución y que paulatinamente se va consolidando como doctrina generalmente aceptada.

1. Preliminar

Las dificultades de interpretación del texto constitucional han derivado en la propia imprecisión y de sus notables carencias técnicas en este punto. Aunque bien es cierto que, en muy buena medida, dichas imprecisiones y carencias fueron notadas por el propio constituyente que no quiso o no pudo cerrar, en el período de elaboración de la Constitución, el modelo de Estado que proponía y, sobre todo, dejó sin determinar el efectivo alcance de la operación de distribución territorial del poder que, a partir de sus propias previsiones, quedó desencadenada.

El tratamiento de un tema tan complejo como el de la distribución de competencias entre el Estado y las futuras Comunidades autónomas está prácticamente agotado en las menciones que se contienen en dos concretos preceptos de la Constitución: los artículos 148 y 149; el régimen que imponen puede completarse luego con las previsiones del artículo 150, principalmente, y de otros preceptos aislados que salpican asistemáticamente el texto constitucional.

Desde luego, hay que coincidir con las críticas generales que se han formulado al tratamiento del referido problema, en que nuestra Constitución no puede enorgullecerse de haber derrochado imaginación y ofrecido un panel de soluciones completas a los problemas que plantea la instauración de un Estado basado en autonomías territoriales amplias. Pero tampoco es necesario ni justo exagerar en las críticas. Las Constituciones comparadas que diseñan modelos de Estado similares (incluso algunas federales muy ilustres, como puede ser la norteamericana) no contienen muchas más precisiones que la nuestra, ni apuran más el detalle al fijar el instrumento técnico que se pone al servicio de la operatividad del sistema. Por ello, pudiera deducirse que, en más de un caso, la insistencia en la oscuridad no deja de ser una posición interesada que encubre posiciones que distan entre sí enormemente: en la misma alegación de la oscuridad se alojan quienes creen que con las inexactitudes del Título VIII es imposible montar el sistema autonómico sin desmembrar el Estado, y también quienes piensan que la flexibilidad de su contenido es la mejor fórmula para que la asunción de poderes por los territorios interesados se produzcan de la manera más incondicionada posible, pues de su iniciativa dependería, en verdad, el cierre de un período constituyente que aquel Título ha dejado abierto.

Se parte en este estudio de una idea bien distinta. Ciertamente el Título VIII no es un dechado de perfección, pero no puede decirse que a partir de él no puede especificarse cuál es el armazón técnico que ha de sostener el Estado de las autonomías. Si bien no puede desconocerse que han quedado sin explicitar algunos principios que son claves para el funcionamiento del sistema y que también es cierta la presencia de algunas nociones carentes de la precisa concreción, tampoco puede decirse que aquellos principios, cuya ausencia expresa se nota, no aparezcan insitos en las propias soluciones que se adoptan, al ser piezas esenciales del propio entramado institucional del sistema incorporado a la Constitución, piezas que, por tanto, hay que reconocer latentes en la propia sustancia de las instituciones. Por otra parte, las vaguedades del constituyente pueden también rellenarse con ulteriores previsiones halladas con el auxilio del utillaje interpretativo que el jurista maneja ordinariamente. Se pretende a veces

encontrar escrito, tanto en la Constitución como en los textos legales, más de lo que es razonable que el legislador establezca. Una Constitución, obviamente, no es un reglamento, ni tiene que parecerlo.

En fin, tampoco puede decirse que la opción de nuestra Constitución de 1978 en cuanto a la distribución territorial del poder sea un invento caprichoso y carente de experiencia en derecho comparado. Bien al contrario, las fórmulas propuestas por aquélla recogen sustancialmente ideas y tradiciones en las que están hace tiempo o hacia las que caminan la mayor parte de los países occidentales. Por consiguiente, la apelación a la experiencia y a las soluciones organizativas ensayadas en otros lugares puede servir también para dar respuestas a algunos problemas que se planteen en nuestro caso.

Con lo dicho se deja constancia inicial del espíritu positivo con el que se aborda el análisis de la Constitución y se hace también una justificación general de las razones por las que, con alguna frecuencia, se verán aparecer a lo largo del estudio referencias a otros sistemas comparados de los que es legítimo traer razón porque se apoyan en principios parecidos y puede aportar una experiencia rica para nosotros en estos instantes.

Establecido todo lo anterior, puede iniciarse ya el examen de la cuestión de la distribución de competencias.

2. Las reglas generales

La primera distinción que, aunque sobradamente conocida, es obligada es la relativa al diferente régimen autonómico que la Constitución prevé para algunos de los territorios españoles. La disposición transitoria segunda de la Constitución dispensó a los «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía» de tener que esperar los cinco años a que se refiere el párrafo segundo del artículo 148 para acceder al máximo de autonomía constitucionalmente permitido.

Esta previsión ya ha cumplido sus efectos para los casos de los Estatutos catalán, vasco y gallego, que eran precisamente los territorios excepcionados.

La dispensa del período transitorio de los cinco años que la Constitución establece con carácter general sólo puede producirse, además de en los casos citados, en los supuestos en que un territorio decida acceder a la autonomía por la vía singular prevista en el artículo 151.

Ha de existir, pues, un período transitorio, que durará cinco años a partir de la instauración de cada Comunidad autónoma, en el que sus competencias no alcanzarán el tope o techo constitucionalmente previsto. Esta situación transitoria obliga, por tanto, a establecer las necesarias previsiones en cuanto al alcance de las competencias en materia de agricultura y pesca que se podrá ostentar en cada fase del proceso autonómico, lo que se hará en su momento y en la medida que resulte necesario.

Para determinar el alcance de las competencias que pueden ostentar las Comunidades autónomas es necesario examinar lo establecido en los artículos 148

y 149 de la Constitución, teniendo en cuenta las siguientes precisiones generales.

El artículo 148 (que diseña el marco de la autonomía de las Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 y concordantes) se inicia con la siguiente expresión: «Las Comunidades autónomas podrán asumir competencias sobre las siguientes materias», continuando una relación de veintidós epígrafes de contenido desigual, en cuanto que, aparentemente al menos, sobre algunas materias las Comunidades autónomas pueden asumir todo tipo de facultades legislativas y administrativas (que podrían, por tanto, calificarse de exclusivas en los respectivos Estatutos tanto en el plano legislativo como en el ejecutivo), mientras que en otras las competencias asumibles no rebasarían el nivel de la simple gestión (concretamente, por ejemplo, párrafo, 9.º: «Gestión en materia de protección de medio ambiente»).

La definición del alcance de las competencias autonómicas aparece muy poco desarrollada, en efecto, en bastantes de los párrafos del citado artículo 148. En unos casos atribuye a las Comunidades autónomas una concreta competencia sobre determinada materia (la gestión, por ejemplo). En otros condiciona el contenido de las competencias de la Comunidad autónoma a ulteriores determinaciones del legislador estatal (las competencias en materia de Administración local aparecen condicionadas a lo que establezca la legislación sobre régimen local: párrafo 2.º). Y, en fin, en la mayor parte de los casos fijar el alcance de las competencias autonómicas (y, en concreto, su carácter exclusivo o compartido) es una operación que sólo puede concluirse después de llevar a efecto una interpretación conjunta del artículo 148 y del 149. Esta operación es obligada, desde luego, en aquellos casos en que el artículo 148 hace alguna salvedad respecto de competencias estatales que limitan la disponibilidad de la materia para las Comunidades autónomas (por ejemplo, «agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía», lo que constituye una apelación al artículo 149.1.13.º, donde se reserva al Estado la competencia sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», entre otros párrafos aplicables al caso). Pero también es preciso contar con las determinaciones del artículo 149 en otros supuestos en los que la remisión expresa al mismo no existe en el artículo 148, lo que pudiera dar la inexacta impresión de que la materia puede pertenecer por completo, tanto en el plano legislativo como en el ejecutivo, a la exclusiva disponibilidad de la Comunidad autónoma (la utilización de este criterio interpretativo permitirá precisar, por ejemplo, que «*los montes y aprovechamientos forestales*» que, aparentemente, según el artículo 148.1.8.º, podrían pertenecer a la exclusiva competencia de las Comunidades autónomas, han de ser, en cambio, materia de competencia compartida, toda vez que el artículo 149.1.23 atribuye a aquél «*la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*»).

De la manera indicada podrá dejarse bastante perfilado el régimen de las competencias en cada concreta materia, para lo que será preciso analizarlas una por una, según se hará más adelante para el caso concreto de la agricultura. Con todo, para completar la operación será preciso tener a la vista otros preceptos constitucionales distintos de los artículos 148 y 149, y también distin-

guir, caso por caso, entre las competencias legislativas y las meramente ejecutivas, cuyo régimen, como se verá después, es normalmente diferente.

El límite máximo o techo competencial que pueden alcanzar los territorios que integren el Estado y que se constituyan en Comunidades autónomas está, sin embargo, principalmente, en cuanto a los sectores materiales sobre los que pueden asumir competencias, en el artículo 149, y es un tanto paradójico que sea precisamente este precepto el punto de referencia para concluir la operación de deslinde de las competencias, si se tiene en cuenta que, según puede leerse en su párrafo inicial, lo que en verdad contiene es una relación de materias sobre las que *«el Estado tiene competencia exclusiva»*. Sin embargo, es evidente que la expresión inicial de dicho artículo es imprecisa por dos razones fundamentales:

1.º Porque el artículo 148.2 permite a las Comunidades autónomas de segundo grado, una vez que hayan transcurrido cinco años desde la aprobación de sus Estatutos, ampliar sus competencias en el marco de lo establecido en el artículo 149, de lo que se puede deducir que la aparente exclusividad de la relación en él incluida no es tal, sino que admite una participación de la acción regional sobre todas o algunas de las materias relacionadas.

2.º En conexión con lo anterior, porque efectivamente un análisis del artículo 149 prueba que, en efecto, no todas las materias que pueden ser objeto de atención pública están relacionadas en él (lo que viene a afirmarse en el propio párrafo 3.º, que admite que las Comunidades autónomas puedan asumir competencias sobre las materias «no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución») y, por otra parte, que no todas las competencias sobre las materias incluidas en la relación se atribuyen al Estado; ello ocurre en algunos casos, pero en otros la reserva al Estado sólo alcanza a concretas funciones, normalmente de especial calidad o relevancia (la fijación de las bases o los principios, la programación, la legislación, etc.), permitiéndose, pues, en cuanto a lo demás, que las Comunidades autónomas puedan asumir competencias en virtud de lo que dispongan sus respectivos Estatutos.

El artículo 149 propicia, por consiguiente, la concurrencia de las Comunidades autónomas en la atención pública de los asuntos que relaciona, concurrencia que admite, cuando menos, dos variantes: la primera alcanzaría el nivel legislativo, asumiendo la Comunidad autónoma el desarrollo de la legislación estatal; la segunda, en cambio, quedaría limitada a una simple participación en la gestión sobre la base de regulaciones que, en todos sus aspectos, pertenecerían al Estado.

Más difícil, si no constitucionalmente imposible, es que una Comunidad autónoma pueda recibir competencias exclusivas sobre algunos de los asuntos relacionados en el artículo 149, pues, siempre y en todo caso, aquéllas habrán de ejercerse en concurrencia o colaboración con el Estado; por mínimas que sean las potestades que conserve siempre se reservará alguna, lo que impide la exclusividad en el sentido de tratamiento autónomo y separado de las mismas sin necesidad de acomodar las acciones a ningún tipo de decisión estatal.

Por todas las anteriores razones resulta claro que la frase que encabeza el artículo 149 de la Constitución es técnicamente inexacta (materias sobre las que «el Estado tiene competencia exclusiva»), ya que no sobre todas las materias que allí se relacionan tiene el Estado competencias exclusivas, sino sólo sobre algunas de ellas, pudiendo, en las demás, según ha quedado dicho, participar también las Comunidades autónomas, dándose, por consiguiente, una concurrencia que puede alcanzar en algunos casos el nivel legislativo (legislación de desarrollo de las leyes marco o básicas que se dicten en virtud de lo establecido en dicho artículo) y en otros solamente el nivel ejecutivo. De la imprecisión referida han derivado, sin embargo, algunas consecuencias respecto de la interpretación del sistema de distribución de competencias llevada a cabo por los Estatutos que inmediatamente se comentarán con algún detenimiento.

La referencia al sistema constitucional puede cerrarse, por ahora, con la mención del artículo 150.2, precepto que permite que el Estado transfiera o delegue en las Comunidades autónomas competencias de titularidad estatal. Esta previsión constitucional es de una importancia notoria, como podrá ponerse de manifiesto más adelante cuando se analicen las reglas que deben disciplinar su utilización en el sector de la agricultura; en este instante tan sólo es preciso dejar establecido que el artículo 150.2 no permite que el Estado opere transferencias generales de competencias en favor de las Comunidades autónomas, sino que es un precepto cuya funcionalidad específica es la de permitir que, operando sector por sector o materia por materia, o agrupando, en su caso, bloques competenciales homogéneos, el Estado complete por vía legislativa las competencias de que disponen las Comunidades autónomas por determinación de sus propios Estatutos. Es, por tanto, un precepto que debe ponerse a contribución de la más correcta ordenación de los servicios públicos a efectos de facilitar un funcionamiento lo más eficaz y menos costoso de los mismos. No son de recibo, por tanto (al menos se van a rechazar de plano en el presente informe), aquellas interpretaciones del artículo 150.2 en base a las cuales pudiera organizarse una operación de vaciamiento de las funciones del Estado en beneficio de las Comunidades autónomas o, en su caso, de alteración del ritmo que constitucionalmente es obligado observar en las operaciones de transferencias de servicios desde el Estado hacia las Comunidades autónomas.

Como conclusión de cuanto va dicho puede dejarse establecido lo siguiente:

- 1.º Las Comunidades autónomas podrán asumir por vía de sus Estatutos competencias tanto de la lista del artículo 148 como del artículo 149 (transitoriamente las constituidas por la vía del artículo 143 sólo de la primera referida).
- 2.º Para determinar el régimen exclusivo o compartido de cada competencia hay que analizar conjuntamente las dos listas y verificar el alcance de las reservas de poderes en favor del Estado.
- 3.º Sobre algunas de las materias relacionadas en el artículo 149 de la Constitución, las competencias de las Comunidades autónomas pueden ser exclusivas en el plano ejecutivo o de simple gestión, pero nunca en el plano legislativo, donde las facultades que puedan responder a aquéllas son siempre, cuando más, de desarrollo de la legislación estatal.

Mayores precisiones pueden hacerse aún, a efectos de determinar el régimen exacto de las competencias autonómicas, pero por las razones que van indicadas es preciso operar materia por materia. Por consiguiente, con el esquema ge-

neral que se ha establecido podrá luego profundizarse en el análisis concreto de la cuestión agrícola, sin que sea preciso descender a otros detalles en estos momentos.

3. Las interpretaciones estatutarias: el problema de las cláusulas «sin perjuicio»

Tomando como punto de partida las listas contenidas en los artículos 148 y 149 de la Constitución, los primeros Estatutos de autonomía aprobados han clasificado las competencias que atribuyen a las respectivas Comunidades autónomas en torno a los tres siguientes tipos fundamentales: exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecución y de simple ejecución.

Las competencias exclusivas (según el artículo 25 del Estatuto catalán que puede tomarse como ejemplo general, pues los demás Estatutos contienen determinaciones prácticamente idénticas) permiten a la Comunidad autónoma el ejercicio de la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección. Las competencias de ejecución han de ejercitarse de acuerdo con las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado. Y, en fin, la de desarrollo legislativo y ejecución suman a las facultades de ejecución simple las de completar por vía legislativa la legislación propia del Estado.

No plantean problemas singulares que deban ser atendidos en este momento los dos últimos tipos de competencias referidos (desarrollo legislativo y ejecución simple). Aparece poco clarificada, sin embargo, la cuestión de saber los poderes que el Estado se reserva en ambos supuestos o, cuando menos, la explicación de los mecanismos de que ha de servirse para articular el ejercicio de sus competencias con las autonómicas, pero es éste un problema que será atendido después de modo específico para el caso de la agricultura.

Una respuesta general merece, sin embargo, desde este mismo instante, el problema de las competencias exclusivas.

Los primeros Estatutos de autonomía aprobados a que se ha hecho referencia han tratado de apurar las posibilidades constitucionales para atribuir el máximo de competencias a las respectivas Comunidades autónomas. Ningún reparo ha de hacerse a esta pretensión que se ha desarrollado, en principio, en el marco de las propias previsiones constitucionales. Objetable es, en cambio, el hecho de que el deseo de extender al máximo las listas de competencias propias se haya acompañado de una discutible interpretación del texto constitucional que ha llevado a calificar como «exclusivas» de la Comunidad autónoma competencias sobre materias respecto de las cuales el artículo 149 de la Constitución también atribuye alguna competencia al Estado.

Los ejemplos de lo que acaba de indicarse son muchos: artículos 9 (párrafos 5, 7, 8, 10, 11, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 30) y 11 del Estatuto Catalán; artículo 10 (párrafos 4, 8, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 25, 27), etcétera, del Estatuto Vasco.

Esta contradicción, que no tiene nada de aparente, sino que es bien real, ha tratado de salvarse con la inclusión de expresiones con las que se reconoce específicamente la competencia estatal que recae sobre la misma materia: son las cláusulas «sin perjuicio», «de acuerdo con», «en el marco de», «respetando la legislación» estatal u otras similares.

En apariencia, pues, la aplicación de los principios constitucionales se ha hecho con el mayor escrúpulo. Según se ha manifestado más atrás, el artículo 149 de la Constitución, sólo reserva al Estado, en ocasiones, la determinación o fijación de las «bases», «principios», la «legislación básica», etc., por lo que, salvadas tales reservas, el resto está disponible para las Comunidades autónomas, de lo que podría deducirse que la operación culminada por los Estatutos es constitucionalmente impecable.

Todo ello no sería, en efecto, objetable de no ser por la aparición inmediata de los dos siguientes problemas: primero, el mantenimiento, pese a todo, de la calificación formal de exclusivas de las competencias de las Comunidades autónomas, cuestión que incide muy notablemente en una regla constitucional de primer orden de importancia como es la contenida en el artículo 149.3. Segundo, la interpretación que se viene haciendo de estas mismas declaraciones, según la cual las referidas salvedades hechas en favor de las competencias estatales sólo suponen el reconocimiento de facultades legislativas al Estado, pero ninguna de orden ejecutivo.

Aplazamos la respuesta a este segundo problema para cuando se analice la cuestión de las competencias en materia de agricultura, que es el objeto específico de este estudio. Son precisas, sin embargo, algunas consideraciones sobre las consecuencias de que las cláusulas «sin perjuicio» y similares no hayan impedido que los Estatutos de autonomía mantengan la calificación de exclusivas de las competencias sobre las correspondientes materias en favor de las Comunidades autónomas.

El alcance del problema es el siguiente: ya se ha dicho más atrás que la concurrencia de competencias puede darse en el plano legislativo o en el ejecutivo. Es posible, según se ha explicado, que una competencia exclusiva del Estado en cuanto a la legislación, sea compartida o incluso exclusiva, en cuanto a la ejecución, de una Comunidad autónoma. Sin embargo, no es de recibo, en puros principios constitucionales (ni común tampoco en el derecho comparado), que cuando dos entes concurren en el ejercicio de un mismo tipo de funciones, las competencias de que uno y otro disponen se califiquen de exclusivas: así, por ejemplo, no puede decirse que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica, y las Comunidades autónomas competencias, también exclusivas, sobre la legislación de desarrollo. Cuando se da un sistema de reparto como el indicado, las competencias legislativas deben calificarse de concurrentes. Y todo ello no por razones técnicas más o menos indiferentes desde el punto de vista del ejercicio y de la articulación práctica de los poderes, sino por una razón constitucional de la máxima importancia.

En efecto, se trata de que si la cuestión no se interpreta en la forma que acaba de indicarse, pierde todo su sentido y se trastoca una regla de orden constitucionalmente consagrada que es clave para la ordenación del proceso autonómi-

co. En concreto, la contenida en el artículo 149.3, donde se expresa que «las normas (del Estado) prevalecerán, en caso de conflicto sobre las de las Comunidades autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas».

Se comprenderá ahora en toda su amplitud el efecto de la calificación como exclusivas por las Comunidades autónomas de largas listas de competencias. Supone dicha calificación, de no aclararse, que es el derecho de la Comunidad autónoma el que prima o prevalece ordinariamente sobre el del Estado y no al contrario, como la más consecuente interpretación del artículo 149.3 debe hacer sostener.

He aquí, pues, la consecuencia de no llamar a las cosas por su nombre calificándose por los Estatutos como «exclusivas» competencias que, en verdad (por suponer, cuando menos, que dos legisladores —el estatal y el autónomo— dictan normas sobre la misma materia), son compartidas y en las que, por tanto, debe prevalecer el derecho estatal cuando se produzca alguna colisión o conflicto entre normas de procedencia diversa. Se advertirán también las consecuencias que una situación de este tipo pueden tener para la formación del ordenamiento jurídico general, ya que los grandes principios, las reglamentaciones básicas sobre las que se monta toda la cadena de producción normativa, corren el riesgo de ser continuamente desatendidas en beneficio de la aplicabilidad inmediata de otras distintas que, por cierto, no han de ofrecer un único planteamiento alternativo, sino tantos, al menos potencialmente, como Comunidades autónomas se constituyan.

Una situación de este género no es, obviamente, sostenible, como la propia experiencia comparada demuestra (donde las reglas *Bundesrecht bricht Landesrecht*, *Bundesrecht bircht Kantonalesrecht*, *supremacy clause*, etc. aseguran la preeminencia del Estado central, sin hacer distinción alguna por razón de la naturaleza de la competencia de que disponen las autonomías territoriales; y todo ello, incluso, en países federales que constituyen un modelo de organización política de una profundidad en el reconocimiento de las autonomías hasta donde nuestra Constitución, supuestamente, no habría llegado), además de no acomodarse a los principios constitucionales, ya que no puede decirse que una competencia es exclusiva en el plano legislativo cuando dos entes tienen facultades de legislar sobre la misma materia. Y, en fin, la pretensión de extender al máximo las competencias exclusivas de las Comunidades autónomas contrasta vivamente con la tendencia, más común en derecho comparado, de organizar los sistemas políticos basados en autonomías territoriales amplias sobre la base de la cooperación y la participación, y no sobre la idea de separación que la fórmula de la exclusividad parece alimentar.

En resolución, lo que debe proponerse es el reconocimiento de un valor puramente nominal, sin otros efectos ni incidencia alguna en la referida cláusula del artículo 149.3, a las largas listas de competencias exclusivas de las Comunidades autónomas cuando se den los supuestos que se han examinado. Cuando se produzca, por tanto, una colisión entre normas estatales y autónomas será preciso concretar, a efectos de determinar qué norma es aplicable hasta tanto el conflicto se resuelve (en su caso, por el Tribunal Constitucional), si el Estado

dispone, según la lista del artículo 149, de algún tipo de competencia sobre la misma materia, indagación que, de resultar positiva, será razón sobrada para concretar que el régimen de la competencia es, cuando más, de concurrencia o compartición; en cuyo caso, cualquiera que sea la calificación que los Estatutos empleen para designarla, primará o prevalecerá el derecho del Estado en caso de conflicto entre normas.

4. Otros criterios interpretativos

Las respuestas que han quedado fijadas para los problemas generales referidos forman un bloque conceptual básico que en lo sucesivo va a ser empleado reiteradamente con la significación y el valor que acaba de convenirse.

Obviamente, sin embargo, son todavía muchos los pormenores a precisar antes de concluir definitivamente acerca de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en una materia determinada. Esta operación exige definir el alcance de otra larga serie de conceptos constitucionales («legislación», «legislación básica», «bases», «coordinación», «inspección», «planificación», «solidaridad», «relaciones internacionales», etc.) que inciden de forma muy ostensible en el régimen concreto de las competencias sobre cada materia. Sin embargo, por el contrario, de lo que ocurre con los que se han manejado con anterioridad, en este último caso los conceptos referidos no son de aplicación general siempre, sino que afectan al régimen concreto de las materias a las que son aplicados. Por esta razón parece preferible, para no alargar innecesariamente esta parte introductoria, hacer un examen de su concreto alcance aplicado al problema específico de la agricultura que aquí nos ocupa. Es obligada, pues, una remisión a otro lugar del estudio.

La mayor concreción que resultará del indicado análisis complementario tampoco es suficiente, sin embargo, para determinar la ordenación definitiva del sector. Para ello será preciso hacer uso de otros elementos instrumentales. Estas últimas son las fórmulas para organizar la cooperación y las relaciones entre los poderes públicos, fórmulas de ineludible empleo en un moderno Estado basado en autonomías territoriales. Pero también pueden ahorrarse en este momento planteamientos generales sobre esta cuestión, para hacer uso de esta problemática en su posible proyección sobre la ordenación concreta del sector agrícola.

III. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE AGRICULTURA

1. Introducción

El artículo 148.7.º de la Constitución permite que las Comunidades autónomas asuman competencias en materia de «agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía». Al margen de esta última salvedad, un primer análisis del texto constitucional podría llevar a la conclusión de que, en efecto, toda la materia agrícola y ganadera está a disposición de las Comunidades autónomas a las que habría de transferir paulatinamente todos los servi-

cios que en la actualidad integran la organización del Ministerio de Agricultura.

Esta conclusión no podría formularse, sin riesgo de errar por el excesivo apresuramiento, si no se consideran previamente las dos importantes cuestiones siguientes: primero, el alcance que la Constitución ha dado a los conceptos de «agricultura y ganadería», ya que otras materias íntimamente relacionadas con aquéllas reciben en el texto constitucional un tratamiento o mención separados (obras públicas, aguas, montes, pesca, ferias y mercados, industria, investigación, etc.), lo que impide generalizar el régimen fijado para la «agricultura» a los demás asuntos que están sometidos a un régimen singular de distribución de competencias. Segundo, cuáles son las competencias actuales del Ministerio de Agricultura y Pesca, pues un análisis sumario de las mismas revela en seguida que son más amplias que lo que el concepto de «agricultura», según se maneja por la Constitución, parece alcanzar.

Los dos criterios anteriores son básicos para un análisis consecuente del problema que nos ocupa y de ellos habrá que partir.

No obstante, antes de entrar en el examen concreto de la rica problemática que suscita la Constitución española en este punto será útil contar con una visión general de las soluciones que se han dado a la misma cuestión en otros Estados organizados sobre la base de autonomías territoriales amplias, pues su ejemplo puede resultar ilustrativo para hallar luego las mejores conclusiones en el estudio de la Constitución española.

2. Los sistemas comparados

La indagación sobre las experiencias comparadas permite en seguida generalizar una impresión que se obtiene con relativa rapidez: los temas agrícolas aparecen en todos los Estados federales y regionales notablemente descentralizados o, dicho de otros modo, son ordinariamente competencias reconocidas a los Estados miembros de las federaciones o a las regiones en los Estados regionales. Existe, en efecto, sobre todo en los Estados federales, una cierta tradición de localismo en la ordenación de los asuntos agrícolas. Ello ha sido así, al menos durante una larga época, en la que el intervencionismo público en el sector agrícola ha sido escaso con notorio predominio, en cuanto a elementos de ordenación, de los valores de la propiedad privada y del libre juego de las fuerzas de mercado.

Sin embargo, tan cierta es la anterior observación como la correlativa apreciación de que progresivamente se ha ido produciendo, en todos los países citados, un notorio movimiento de centralización que se ha ido profundizando en la medida en que se ha ido destacando la relevancia del sector agrícola para la ordenación general de la economía.

Esta idea está, por ejemplo, expresada con meridiana claridad en el meritorio libro de Bowie y Friedrich sobre los sistemas federales (*Etudes sur le fédéralisme*, I, París, 1962, págs. 63 y ss.). El estudio de la distribución de competencias en materia de agricultura en tres países federales con indiscutible tradición en este ámbito (Estados Unidos, Australia y Canadá) ha llevado a los autores citados a la conclusión siguiente: «En cada una de las tres naciones, la posibilidad

téorica y la existencia de hecho de decisiones judiciales que favorecían los derechos de los Estados (miembros de la federación) y de las provincias, en detrimento de los del gobierno central, limitaban la iniciativa del gobierno central en la realización de una política agrícola positiva. Sin embargo, las exigencias, suscitadas por las dos guerras mundiales y por la crisis económica, de establecer una política económica que integrase en el marco nacional todos los factores de la economía, quebró la mayor parte de los obstáculos. En estos últimos tiempos han sido establecidos programas positivos y los gobiernos centrales han fijado las bases de una política económica general. *En el curso de esta evolución ha aparecido claramente que la política agrícola debe, para conformarse a los objetivos de interés general, coordinarse e integrarse en la política económica general, hecho al menos implícitamente admitido en las diferentes Constituciones federales que no establecieron disposiciones especiales para la agricultura.»* Y añaden más adelante que «el éxito del sector agrícola de la economía depende de la integración de la política agrícola en un programa general tendente a mantener el pleno empleo, a promover el eficaz desarrollo de los recursos y a incrementar el comercio. *La economía agrícola forma parte de un todo. Los fundamentos de su prosperidad y de sus enfermedades residen en la economía entera.»*

El sector agrícola no ha quedado, pues, marginado de un proceso, que es común en todos los Estados organizados sobre la base de autonomías territoriales amplias, hacia la centralización de las decisiones que inciden en la ordenación del sistema económico y los grandes sectores que lo componen (como, por demás, se ha estudiado entre nosotros, extensamente, en el libro colectivo sobre *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980).

Es notable que este proceso sea absolutamente general y que se haya cumplido incluso en países en los que la Constitución no preveía la atribución de competencias al poder central en materia agrícola. Para lograrlo ha debido ponerse mucho esfuerzo imaginativo en la interpretación de algunas previsiones constitucionales (es el caso de las interpretaciones relativas a la *commerce clause* o a los *implied powers* en Estados Unidos; la cláusula *peace, order and good government* en Canadá, etc.). Esfuerzos aquéllos que es preciso tener bien presentes al desarrollar nuestro sistema autonómico para que no se deslicen errores en la ordenación del sector que han precisado ser corregidos de forma progresiva e inexorable en otros lugares de los que, en punto a la organización de las autonomías territoriales, es obligado traer ejemplo. Tales errores serían tanto más lamentables cuanto que nuestra Constitución contiene previsiones suficientes para ordenar el sector desde un primer momento con arreglo a las exigencias referidas, sin que tenga, pues, que recorrerse el largo camino de rectificaciones que se ha hecho preciso en otros lugares.

Sobre la base de partida que ofrece la contemplación del sector agrícola como factor importante para la ordenación general del sistema económico, las formas y las motivaciones de la intervención del poder central en la ordenación de la agricultura son muchas y variadas. Por ejemplo, en Estados Unidos, las referidas intervenciones se han fundamentado en la necesidad de asegurar la de-

bida protección de la enseñanza en este ámbito, en la creación de organismos comunes de investigación, en la ordenación de la distribución de semillas, en la incidencia del sector agrícola sobre el comercio exterior (normas de control de importaciones y exportaciones), en la generalización de normas de calidad, en exigencias sanitarias, en la política general de subvenciones, etcétera.

Las Constituciones que se han podido aprobar contando con la experiencia que ofrecían estos otros sistemas, como el norteamericano, más viejos e ilustres, se han preocupado de reservar a favor del poder central las facultades necesarias para ordenar los aspectos más sustanciales del sector. Por ejemplo, en la Alemania federal la ley fundamental de Bonn, dejando al margen los poderes de ordenación de la economía que se reservan al poder central y que, naturalmente, pueden emplearse también en el campo de la agricultura ha establecido previsiones específicas que configuran como legislación concurrente (en cuyo plano, según el artículo 72 de la ley fundamental citada, los Länder tienen facultad de legislar en tanto y en cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa), por ejemplo, las materias siguientes (artículo 74): las transferencias de la tierra; el fomento de la producción agrícola, ganadera y forestal, el abastecimiento de alimentos, la importación y exportación de productos agrícolas, ganaderos y forestales, la pesca costera y de alta mar y la protección de las costas; el régimen de los arrendamientos agrarios; las medidas contra las epidemias y epizootias; las medidas de protección del comercio de productos alimenticios, artículos de consumo, semillas y plantas agrícolas y forestales, la protección de las plantas contra las enfermedades y plagas, así como la protección de los animales, etc. Asimismo, se faculta a la federación para dictar normas básicas sobre la caza y la protección de la naturaleza y la estética del paisaje; la distribución de la tierra, la planificación del espacio y el régimen hidráulico, etc. (artículo 75).

En fin, una de las llamadas «tareas comunitarias» impuestas por el artículo 91 a) (y que, por tanto, suponen una intensa colaboración entre la federación y los Länder) es «la mejora de las estructuras agrarias». La importancia de estas fórmulas de cooperación para el sector agrícola habrá de ser ponderada después con mayor detalle.

De no menor importancia para nosotros es el ejemplo italiano, en el que, como también aparece previsto en nuestra Constitución, se ha formado un Estado regional partiendo de una situación de fuerte centralización.

Prescindiendo ahora de otros detalles que pueden omitirse en este momento, el proceso de transferencias de competencias a las regiones de Estatuto ordinario, iniciado en 1972, ha tenido continuación reciente en el Decreto del Presidente de la República núm. 616, de 24 de julio de 1977, que desarrolla las previsiones de la Ley 382/1975, de 22 de julio. El Decreto está elaborado sobre la base de las propuestas formuladas por la *Comisión Giannini*, que estudió el alcance que debía tener, sector por sector, el traspaso de poderes a las regiones (el texto del informe, que es de gran interés, también para la ordenación del sector agrícola que aquí se está estudiando, está publicado bajo el título *Il completamento dell'ordinamento regionale*, Il Mulino, Bolonia, 1977).

Aunque el Decreto citado se separa (en algunos puntos más que en otros; no demasiado, en concreto, en las propuestas sobre agricultura) de lo indicado por el informe de la Comisión Giannini (esta separación fué lo que motivó la agria crítica que dicho autor hizo en un comentario suyo posterior al referido Decreto, crítica que concluía tomando la frase popular italiana: *chi lava la testa all'asino perde il tempo ed il sapone*. Este comentario es el prólogo al libro dirigido por Barbera y Bassanini, *Il nuovi poteri delle regione e degli enti locali*, Il Mulino, 1978, en cuyas páginas 397 y siguientes podrán encontrarse referencias más amplias a la distribución de competencias en materia de agricultura entre el Estado y las regiones en Italia), un análisis de su contenido, en la parte que interesa a este informe, podría ilustrar de cómo la profundidad del movimiento descentralizador se ha intentado combinar en Italia con la reserva al Estado de algunos poderes de ordenación básicos.

El ensayo italiano es también particularmente ilustrativo para el caso español, puesto que el artículo 117 de la Constitución italiana permite que se atribuyan a las regiones competencias sobre «agricultura y montes», términos escuetos que coinciden bastante con lo que puede encontrarse en el artículo 148 de nuestra propia Constitución.

El Decreto de 1977 citado toma como punto de partida las transferencias ya operadas en materia de agricultura por el Decreto número 11/1972, de 11 de junio, cuyas determinaciones, no muy generosas para las competencias regionales, eens posible omitir aquí.

La materia de agricultura y montes está tratada en los artículos 66 y siguientes del Decreto referido de 1977. Se reconocen en él a las regiones las funciones administrativas en las materias siguientes: el cultivo de la tierra y la actividad zootécnica; los sujetos singulares o asociativos que operan en este campo; los medios y los instrumentos que se destinan a estas actividades; la defensa y la lucha fitosanitaria; los bosques o montes y las actividades de producción forestal y de utilización del patrimonio forestal; la recolección, conservación, transformación y comercio de los productos agrícolas, forestales y zootécnicos por parte de empresarios agrícolas individuales o colectivos; las actuaciones a favor de la empresa y de la propiedad agraria; la actividad de investigación y de experimentación de interés regional, etc. Las anteriores funciones comprenden la propaganda para la cooperación y divulgación, la mejora fundiaria y modernización de las estructuras, el mejoramiento e incremento zootécnico, etc. También se transfieren a las regiones (artículo 67) las funciones que correspondían al Estado u otros entes públicos relativas a la construcción y gestión de edificios para la recolección, la conservación, la preparación, la transformación y la venta de los productos agrícolas y zootécnicos. Las funciones que correspondían a la Hacienda del Estado para los montes demaniales se transfieren igualmente a las regiones. En fin, el mismo reconocimiento de competencia se hace en materia de conservación del suelo, intervención en el caso de calamidades naturales (con algunas excepciones en este caso), la defensa contra las enfermedades de las plantas, las funciones antes ejercitadas por el Estado u otros entes públicos relativas a las Cámaras de Comercio y un largo etcétera de otro tipo de actuaciones singulares respecto de concretos aspectos de la actividad agrícola.

No obstante lo anterior, se reservan específicamente al Estado las *funciones administrativas* concernientes a:

- la actividad de investigación y de información conexas a la programación nacional de la producción agrícola y forestal;
- las actuaciones de interés nacional para la regulación del mercado agrícola; la garantía de la seguridad de los aprovisionamientos, la organización del comercio con el exterior; la investigación e información del mercado a nivel nacional e internacional;
- la investigación y la experimentación científica de interés nacional; la determinación de las actuaciones en materia fitosanitaria y zoonosológica;
- la ordenación y gestión de los registros de variedades y libros genealógicos; la disciplina y el control de la calidad de los productos agrícolas y certificaciones de prototipo de máquinas agrícolas, así como su homologación;
- el fondo de solidaridad nacional para las calamidades y adversidades atmosféricas;
- la formación de la carta de la montaña, la determinación de las obras y de los medios de protección de los bosques contra los incendios y los servicios antiincendio;
- el reclutamiento, formación e integración del cuerpo forestal del Estado, el cual se adscribe también a las regiones;
- las asociaciones y uniones nacionales de productores en materia de agricultura y montes.

En relación con la programación nacional para la realización de la política de producción y mercados de productos agrícolas y de la política de alimentación, se reserva al Estado las facultades para determinar los criterios productivos y los objetivos, incluso cuantitativos, las áreas a favorecer, los niveles máximos de incentivación, los instrumentos para la gestión de la política de mercado, los criterios generales para la ejecución de los reglamentos y directivas comunitarias y también la coordinación financiera de las actuaciones regionales y nacionales en relación con los mercados.

Las conclusiones que pueden extraerse de cuanto va dicho sobre los sistemas comparados son muy simples pero, desde luego, útiles para ilustrar los problemas con que ahora nos enfrentamos.

Se puede considerar, por lo pronto, hasta qué punto sería inconsecuente con las experiencias comparadas entender que el artículo 148.7.º de nuestra Constitución ha permitido que las Comunidades autónomas asuman en bloque todas las facultades relativas a la «agricultura y ganadería». Semejante esquema no es el generalizado en otros Estados, incluso federales, respecto de los cuales, en razón de cuanto va dicho, puede establecerse lo siguiente: 1.º, el poder central se reserva siempre facultades de ordenación del sector agrícola, estas facultades se justificarán inicialmente en el peso específico que dicho sector tiene en la ordenación general de la economía, pero paulatinamente han empezado a compren-

der también otras cuestiones, no directamente implicadas en el sistema económico, pero que precisan un tratamiento uniforme y homogéneo, al menos en sus aspectos básicos, para el conjunto del Estado; 2.º, las reservas de poderes en favor del Estado comprenden normalmente funciones legislativas y de programación y más excepcionalmente funciones puramente ejecutivas o administrativas (la regla tiene excepciones en todas partes y muy singularmente en Italia, donde las funciones administrativas del Estado en materia de agricultura son amplias); 3.º, el concepto de agricultura o de sector agrícola se reconoce en todas partes como extremadamente amplio, en el sentido de que bajo el mismo rótulo pueden situarse acciones administrativas enormemente variadas. Por esta causa, en ningún país se da un tratamiento común en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las autonomías territoriales a todas las ramas que comprende la acción pública en materia de agricultura o que están relacionadas con la misma, sino que las reglas de distribución difieren según el aspecto concreto de que se trate. En consecuencia no podrían establecerse generalizaciones sin establecer las obligadas salvedades respecto de muy variadas cuestiones.

Con este bagaje comparado podemos ya adentrarnos en el análisis del sistema español.

3. El concepto «agricultura» y las competencias actuales del Ministerio de Agricultura y Pesca

La amplitud de los términos utilizados por la Constitución («agricultura y ganadería»), al referirse a las competencias que pueden asumir las Comunidades autónomas en materia de agricultura, impone una delimitación de su alcance que permita concretar el contenido que debe reconocerse a tales conceptos.

Una primera aproximación, quizá la más simplista, a la solución de este problema sería la de poner en conexión los conceptos de «agricultura y ganadería» con las competencias actuales del Ministerio de Agricultura y Pesca. En este sentido, el contenido del concepto «agricultura» sería equivalente de las competencias que detenta en este ramo el citado Ministerio.

Sin embargo, una interpretación de este género sería errónea tanto por exceso como por defecto. Por exceso, desde luego, porque las competencias del Ministerio de Agricultura son fruto de un proceso de decantación y de aluvión no siempre cumplido como hubiera exigido la más eficiente organización del sector, que se ha prolongado por muchos años y que ha concluido, por el momento, con la asignación a dicho Departamento de actividades más amplias que las que pudieran caber dentro de la rúbrica estricta de «agricultura» que la Constitución emplea. Igualmente porque el Ministerio cumple en la actualidad funciones sobre el sector cuyo mantenimiento en régimen de unidad y uniformidad es imprescindible para su correcta ordenación.

Pero también una interpretación como la que se comenta se quedaría corta, o pecaría por defecto, ya que, por causas de lastres históricos, del dominio por cuerpos funcionariales de parcelas de la organización administrativa, por el vertiginoso crecimiento de la Administración centralizada, etc., existen bastantes campos íntimamente conectados con la agricultura que no están atribuidos a la

exclusiva responsabilidad del Ministerio de Agricultura. Así, por ejemplo, el régimen de las aguas, las industrias agrarias, ferias y mercados, medio ambiente, sanidad animal, etc.

Por consiguiente, interpretar que las competencias en materia de «agricultura» que las Comunidades autónomas pueden detentar coinciden con las actuales del Ministerio de Agricultura y servicios de él dependientes, sería erróneo y gravemente inconveniente: una interpretación de este signo obligaría a reconocer competencias a las Comunidades autónomas y a transferir servicios que, en todo caso, deben quedar en la órbita del Estado, lo cual no sería admisible. Pero no menos grave es que las transferencias en materia de agricultura sólo alcancen algunos servicios del Departamento específicamente competente, sin comprender otros inmediatamente relacionados con la misma materia que en la actualidad dependen de diferentes organismos. Una solución de este tipo, por lo pronto, impediría reconocer un efectivo alcance de las competencias de las Comunidades autónomas, pero también que éstas pudieran organizar sus servicios de manera más eficiente que como lo estaban en la Administración de procedencia, obligándoseles, por el contrario, a soportar la carga de irracionalidad que, por las razones apuntadas, es en la actualidad notoria en los servicios de la Administración estatal. Lo que, en definitiva, concluiría por frustrar la esperanza de que la constitución de Comunidades autónomas sirva para despojar a la organización de los servicios de muchas de sus actuales disfunciones y rémoras.

El problema del contenido del concepto de «agricultura» y los intentos de hacerlo coincidir con las competencias del Ministerio de Agricultura se ha manifestado, en términos idénticos a los expuestos, en otros sistemas comparados.

Es el caso de Italia, donde la Constitución, como ya se ha dicho, reconoce en el artículo 117 de la competencia de las regiones en materia de «agricultura y montes». Y respecto del alcance de la expresión, la Corte Constitucional ya tuvo ocasión de expresar en su Sentencia número 142, de 24 de julio de 1972, lo siguiente:

«No susceptibles de transferencia (a las Regiones) deben considerarse las materias que no pueden ser reconducidas al sector de la agricultura. Sector que, por su complejidad y carácter inorgánico, aparece de no fácil delimitación. A ésta no puede llegarse partiendo de la atribución de las competencias que corresponden al Ministerio de Agricultura, ya que las mismas se han figurado en ocasiones por consideraciones de oportunidad política que han conducido a centralizar en dicho ministerio una serie de funciones que sólo en términos generales y sin un nexo directo pueden comprenderse en el cuidado de los intereses conexos a los productos del suelo.»

Aunque el argumento fue utilizado luego por la Corte Constitucional para operar injustificables restricciones en las competencias regionales (por ejemplo, en materia de parques nacionales) que luego fue preciso ampliar (en el Decreto de 1977, ya citado) y, por esta causa, fue severamente criticada en su momento por la doctrina, el párrafo que se ha transcrito es difícilmente contestable y avala con autoridad el criterio interpretativo que aquí se ha sostenido.

La misma conclusión es en nuestro caso tanto más obligada si se tiene en cuenta, además de las razones que han quedado expuestas, que la Constitución se ha preocupado de mencionar especialmente algunas materias agrícolas o íntimamente relacionadas con la ordenación del sector, a las que no siempre asigna el mismo régimen previsto en el artículo 148 para la «agricultura». Lamentablemente, sin embargo, nuestra Constitución no ha desgranado tanto este concepto como otras comparadas (así, la Ley Fundamental de Bonn, a que ya se ha hecho referencia), pero tampoco ha sido tan parca en referencias como otras que también han podido dar amparo a una distribución territorial del poder equilibrada y armoniosa.

Se deduce de lo anterior que lo que inmediatamente debe hacerse para seguir decantando el concepto de «agricultura», a los efectos de concretar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, es hacer una referencia especial a esa serie de materias relacionadas con el sector agrícola que la Constitución atiende de forma separada.

En la indagación de estas especiales referencias constitucionales no puede manejarse, obviamente, como criterio único, el de las actuales competencias del Ministerio de Agricultura y Pesca, para analizar tan sólo aquellas materias que entran en su ámbito organizativo. Existen otras también, no inmediatamente referibles a aquel Departamento, que tienen una conexión directa con los temas agrícolas y que será preciso considerar. Sin embargo, como el objetivo final de este informe es determinar el impacto de la distribución de competencias sobre la organización y funciones del Ministerio de Agricultura serán sus atribuciones actuales el objeto principal de atención.

Para ello, antes de seguir adelante, sería preciso hacer una referencia previa a la organización actual del Ministerio de Agricultura, pero ello nos ha parecido innecesario, ya que por ser precisamente dicho Departamento el destinatario del informe y por figurar aquella organización en documentos oficiales, su conocimiento puede darse por supuesto, ahorrándonos en este momento una exposición larga que puede romper la estructura misma del informe y distraer su línea argumental. Ello no obstante, las referencias organizativas indicadas serán obligadas más adelante cuando se analicen en concreto cada una de las parcelas que integran la actividad actual del Departamento.

Basta, por tanto, para despejar el camino con dejar hecha una referencia a los grandes bloques materiales que integran o determinan en la actualidad las competencias y la actividad del Ministerio de Agricultura y organismos de él dependientes, que pueden resumirse en las rúbricas siguientes: desarrollo agrario; reforma agraria; montes; conservación de la naturaleza; caza y pesca; intervención en la producción y el comercio; producción agraria; sanidad vegetal y animal; defensa de la calidad y fraudes; semillas y plantas de vivero; industrias agrarias; viticultura y enología; relaciones internacionales; estadística e informática; investigación agraria y pesquera; capacitación y extensión agraria.

4. Régimen específico de algunas materias relacionadas con la agricultura expresamente referido en la Constitución y en los Estatutos de autonomía

Se hacen todas las consideraciones que siguen con la advertencia de que, según se anotó al principio, no se pretende en esta parte agotar el análisis de la distribución competencial y sus consecuencias organizativas que serán concretadas con mayor detalle en la parte segunda de este informe, examinando materia por materia cada una de las que ocupan la actividad actual del Ministerio de Agricultura.

Teniendo en cuenta este punto de partida, puede establecerse lo siguiente respecto del sistema constitucional y estatutario.

A) «Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía»

Esta es la rúbrica, según se ha manifestado reiteradamente, que aparece en el artículo 148.1.7.º, como criterio general para la distribución de competencias en el sector agrícola entre el Estado y las Comunidades autónomas. En correspondencia con esta previsión, los dos primeros Estatutos aprobados (el examen de cuyas soluciones es suficiente a nuestros efectos y puede generalizarse) han atribuido a las respectivas Comunidades autónomas competencias exclusivas sobre las mismas materias, a cuyo efecto emplean los mismos conceptos generales utilizados por la Constitución («agricultura y ganadería»), que sólo se matizan para expresar, en el caso vasco, que tales competencias se asumen «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (artículo 10.9 del Estatuto), y en el catalán «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado» y «en los términos de lo previsto en los artículos 38 y 131, y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».

Estas matizaciones sólo alcanzan, pues, considerándolas en conjunto, al debido respeto al principio de libertad de empresa, a la planificación de la actividad económica y a la ordenación del sistema monetario, crédito, banca y seguros. Todos ellos son conceptos también genéricos, ya que la Constitución no ilustra de las facultades en que se descomponen.

Las excepciones son, pues, escasas; las reservas efectivas de poder en favor del Estado un tanto nebulosas y no parecen alcanzar, en principio, más allá de la intervención en algunos aspectos económicos de la ordenación del sector.

Desde luego, antes de seguir adelante puede convenirse desde este mismo instante que es la rúbrica «agricultura y ganadería» la que justifica la mayor parte de las competencias de las Comunidades autónomas sobre el sector estudiado y que también es el *concepto residual*; en el sentido de que el régimen fijado en la Constitución para el mismo será el que habrá de aplicar a todas aquellas materias agrícolas o relacionadas con el sector que no hayan recibido un tratamiento específico en la Constitución. Así se ha entendido, en efecto, en los Reales Decretos de 9 de enero de 1981, que traspasan a la Generalidad servicios en materia de extensión y capacitación agrarias, reforma y desarrollo agrario, etc.

Por todo ello conviene dejar reconocido que la Constitución permite que las competencias de las Comunidades autónomas en el sector agrícola sean realmente amplias, con lo que se viene a conectar con esa tradición, que ya se ha hecho observar en este estudio, que considera las materias agrícolas esencialmente regionalizables.

Establecido lo cual deben sentarse ahora algunos criterios interpretativos de las menciones constitucionales y estatutarias al tema.

El primero es, desde luego, que debe darse su justo alcance a la definición como «exclusivas» de estas competencias. Esta exclusividad no significa separación, como los propios Estatutos de autonomía reconocen al salvar las competencias de ordenación económica que le pertenecen al Estado. Por ello, cuando menos, la exclusividad no puede predicarse del conjunto de acciones públicas que recaen sobre la materia, sino tan sólo de algunas funciones públicas en relación con el sector. Más claramente: a las Comunidades autónomas no les pueden pertenecer en exclusiva las potestades legislativas siempre, sino que en buena parte de los casos son concurrentes; en segundo lugar, la exclusividad se da casi siempre en materia de gestión administrativa o de actividad de ejecución, aunque también en este supuesto pueden aislarse excepciones concretas.

Lo anterior puede ilustrarse con ejemplos concretos: *a las Comunidades autónomas no le pertenecen siempre las competencias legislativas exclusivas porque en el artículo 149 se contienen títulos legislativos que benefician directamente al Estado. Por tanto, las indiscutibles competencias legislativas de aquéllas son normalmente concurrentes con las del Estado.* Puede demostrarse lo anterior considerando que la materia agraria, según los propios Estatutos reconocen, tiene una incidencia capital en la ordenación económica, cuestión que el Estado puede regular mediante leyes. Una importancia, en ninguna forma menor, tiene la reserva contenida en el artículo 149.1.1.º para que el Estado regule «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», reserva que se corresponde con los principios consagrados en el artículo 139 («Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado»). «Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y los bienes»), que a su vez es desarrollo del principio de igualdad reconocido en los artículos 9 y 14 de la Constitución. Bastará, por consiguiente, con considerar que una parte muy importante de la legislación agrícola (como un somero repaso de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973 probará sin discusión) incide sobre el derecho de propiedad, para justificar el reconocimiento de potestades legislativas en favor del Estado en el sector agrícola. Esta legislación estatal, más o menos desarrollada según la materia de que se trate (por ejemplo, en materia de transferencias forzosas de propiedad que puedan calificarse de ventas forzosas —así, la adquisición de productos agrarios por el S. E. N. P. A. o la «entrega vinica obligatoria» a que se refiere el artículo 104 del Estatuto del vino de 2 de diciembre de 1970—o expropiaciones —en el área de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 14 de noviembre de 1979, por ejemplo—, el artículo 149.1.18.º contiene una reserva en favor del Estado que incluye la totalidad de la legislación,

lo que excluye los complementos que por vía legislativa pudieran pretender aportar las Comunidades autónomas), permite una unificación del tratamiento de la materia agrícola de suma importancia en un sector en el que, como se irá viendo, casi todas las competencias de gestión pertenecen a las Comunidades autónomas. Lo dicho, en fin, no impide, sino que viene a confirmar la admisibilidad de potestades legislativas de las Comunidades autónomas sobre algunos aspectos de la ordenación del sector, aunque normalmente tengan el carácter de concurrentes.

No se encuentran en la Constitución los mismos títulos generales, ni las mismas reservas, para que el Estado mantenga competencias de ejecución, de pura gestión administrativa en el sector agrícola, aunque, desde luego, si bien como excepción, también existen. Con mayor claridad podría ilustrarse esta observación si afirmáramos que lo que hay, en efecto, es pocos títulos para que el Estado siga ejerciendo las competencias tradicionales de gestión que había venido desempeñando hasta ahora, pero que, en cambio, está habilitado y debe ejercer, para que el sistema autonómico pueda permanecer en pie, algunas funciones ejecutivas de las que se ha hecho menos uso hasta ahora.

La ilustración de esta aseveración también es simple: es la regla que las competencias de gestión en materia de agricultura pertenecen o pasarán a ser ejercidas por las Comunidades autónomas, pero ello no excluye el mantenimiento por el orden central de algunas funciones ejecutivas. Esta es la tesis. Su justificación puede apoyarse en ejemplos concretos: si el Estado es competente sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.º), es evidente que estos poderes ni se agotan ni pueden agotarse en el ejercicio de funciones legislativas estrictas; la fijación de precios, las medidas sobre mercados y abastecimientos, el aseguramiento de la libre circulación de mercancías, etc. no tienen por qué contenerse siempre en leyes, sino que pueden estarlo en reglamentos que desarrollan aquéllas o en actos de ejecución. Lo mismo puede decirse de la planificación que es, básicamente, una función ejecutiva (aunque el plan económico general pueda formalizarse luego en una Ley: artículo 131 de la Constitución), que puede desarrollarse programando la acción administrativa en sectores concretos del ámbito agrícola, lo que será necesario en la España de las autonomías para asegurar la coordinación de las acciones públicas y la concentración de esfuerzos para la consecución de objetivos comunes. Más adelante habrán de establecerse mayores precisiones sobre el alcance y la específica funcionalidad de la planificación, así como su instrumentación procedimental, en el sector agrícola. En fin, las referencias a las necesarias reservas de potestades de ejecución en favor del Estado pueden concluirse con una última observación de donde aquéllas resultan con toda evidencia: el mantenimiento de registros relativos a la calidad o procedencia de los productos agrícolas o ganaderos a escala nacional persistirá como necesidad indiscutible; la formación de estadísticas reveladoras de la estructura del sector agrario, la producción, los precios, etcétera, será una exigencia igualmente perdurable en el sistema de las autonomías. Por su naturaleza, no parece discutible que es la Administración del Estado la que debe atender los referidos extremos en relación estrecha con las Administraciones autónomas.

Como ha podido observarse ya, por razón de algunos de los ejemplos propuestos para ilustrar alguna de las anteriores consideraciones, pese a lo que pueda resultar de una primera lectura de lo establecido en el artículo 148.1.7.º de la Constitución y de los correlativos preceptos de los primeros Estatutos, más atrás transcritos, la economía, o «la ordenación general de la economía» (que aún parece un concepto menos amplio), por decirlo como la Constitución, no es el único resorte que habilita competencias en favor del Estado en materia de agricultura, de manera que todo lo que no pudiera justificarse en razones económicas estuviera radicalmente excluido. Por el contrario, existen otros títulos de intervención que aparecen dispersos en otras previsiones constitucionales: la propiedad y la libre empresa (art. 33 y 38 en relación con el 139 y 149.1.1.º), la igualdad (art. 9, 14, 139, 149.1.1.º), la planificación (art. 131 y 149.1.13.º), la regulación de la expropiación (art. 149.1.18.º), las estadísticas (art. 149.1.31.º), etc., además de otras específicas reservas constitucionales sobre sectores concretos a los que se irá haciendo mención sucesivamente (por ejemplo, en materia de montes, aguas, sanidad, etc.).

La progresiva depuración del esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas que se está formulando admite aún otras precisiones.

Es bastante elemental que subrayemos en estos momentos que las competencias de las Comunidades autónomas están limitadas al territorio de las mismas (obviedad recogida de manera expresa en los primeros Estatutos; por ejemplo, art. 25.1 del catalán). Pero es importante destacarlo porque ello tiene consecuencias directas sobre el régimen de distribución de competencias. En algunas cuestiones agrícolas es más evidente que en otros sectores que los problemas no conocen de límites territoriales, sino que suelen franquearlos con frecuencia. Es fácil observar que un número importante de asuntos extralimitan el campo específico de interés de la Comunidad autónoma y se proyectan más allá de su territorio. Por ejemplo, los espacios naturales protegidos se ajustan mal el corsé de los límites del territorio (como justifica sobradamente la política de parques internacionales); lo mismo puede decirse de las aguas continentales; igual de la incidencia en toda una cuenca hidrográfica de las obras hidráulicas; efectos similares producen en territorios vecinos las obras de infraestructura, etc. En algunas ocasiones este fenómeno ha sido contemplado directamente por la Constitución y tiene su reflejo en los Estatutos: así, sólo se atribuyen a las Comunidades autónomas competencias sobre las aguas «que discurran íntegramente» por el territorio de la misma; o la competencia sobre las obras públicas «que no tengan la calificación legal de interés general», etc. Pero no siempre se encuentra una previsión expresa en este sentido, aunque, evidentemente, se produce en relación con otros muchos problemas del sector agrícola. Pues bien, hay en esta proyección general de los problemas, en la extralimitación del territorio estricto de la Comunidad, un título para la intervención del Estado. *Su justificación general está, en concreto, en el artículo 149.3, donde se atribuyen al Estado todas las competencias que no hayan sido asignadas a las Comunidades autónomas por sus Estatutos y, obviamente, no han podido serlo aquellas que afectan a otros territorios.* En todo caso debe tenerse bien presente que el hecho de que la atención administrativa o legislativa de un problema supere el ámbito

de una Comunidad autónoma, si bien justifica la intervención estatal, no debe amparar una asunción íntegra de la competencia por el Estado (que en lo sucesivo se encargaría exclusivamente de legislar o administrar el asunto), sino sólo su participación en la acción sobre la materia de que se trate. Y ello porque *aplicando tal filosofía sería muy fácil vaciar de contenido las competencias de las Comunidades autónomas (porque, obviamente, la mayor parte de sus competencias inciden en materias de interés general) trasvasándolas progresivamente hacia el Estado*. Situaciones como las descritas lo que apelan es a la utilización de técnicas o fórmulas de cooperación, a las que más adelante se hará una referencia pormenorizada.

Problema distinto, pero que también debe tenerse muy presente para delimitar las competencias de las Comunidades autónomas en materia de «agricultura y ganadería», son las competencias que tradicionalmente han ostentado en este ámbito las Administraciones locales (Diputaciones y Ayuntamientos. Respecto de las primeras es ilustrativo el libro de García Viana, Lara y otros, *Agricultura, ganadería y riqueza foresta*, Estudios de las Diputaciones provinciales I. E. A. L., Madrid 1980).

El proceso de transferencia de servicios a las Comunidades autónomas no debe suponer una rebaja de las competencias tradicionales de las Diputaciones y Ayuntamientos. Pero tampoco debe aprovecharse la ocasión autonómica para transferir a las Diputaciones, por ejemplo, directamente por el Estado, competencias que deben pertenecer, según la Constitución, a las Comunidades autónomas. Hay un punto de equilibrio entre estos dos extremos que es el siguiente: el proceso de asunción de competencias por las Comunidades autónomas debe hacerse con respeto a las atribuciones que la Ley de Régimen Local y la legislación especial atribuyen a las Diputaciones. Las transferencias de poderes y servicios estatales deben beneficiar fundamentalmente a las Comunidades autónomas. Sin embargo, nada impide, sino que incluso es aconsejable que las Comunidades autónomas utilicen los servicios administrativos de las Diputaciones para ejercer sus atribuciones, así como que transfieran o deleguen a estas últimas las competencias que les pertenecen por determinación de sus Estatutos (o incluso que subdeleguen las competencias recibidas por delegación del Estado). La idea fundamental es, pues, que no conviene al sistema de autonomías que el Estado se relacione ordinariamente con las Administraciones locales y les transmita directamente competencias, sino que canalice dichas relaciones y transferencias a través de las Comunidades autónomas.

Según se ha podido ver hasta este momento parece poco discutible que las competencias de las Comunidades autónomas sobre el sector agrícola son, en el plano legislativo, ordinariamente, concurrentes con las del Estado y que, por otra parte, disponen con normalidad de la totalidad de las competencias administrativas o ejecutivas, salvo excepción. Estas excepciones ya se han señalado en una primera aproximación y suponen la reserva al Estado de algunas funciones específicas (de planificación, coordinación, registrales, estadísticas, etc.) o, incluso, la gestión directa en supuestos claramente excepcionales en los que las Comunidades autónomas (por los límites territoriales y por el marco reducido de sus intereses) no pueden responsabilizarse en exclusiva. Estos supuestos no son difíciles de localizar y así se hará en el momento oportuno (aunque deba

advertirse de nuevo que la apelación continua al interés general es inconveniente y no puede traducirse en la continua retención de servicios por la Administración estatal, sino en la apelación a fórmulas de cooperación).

Pueden encontrarse, sin embargo, algunos supuestos que son difíciles de encajar en la rúbrica «agricultura y ganadería», que, como se ha dicho, es la que justifica la mayor parte de las competencias de las Comunidades autónomas en esta parcela de la acción pública, para los que no hay tampoco una mención o tratamiento especial fijado en la Constitución y que, sin embargo, pertenece en la actualidad a la órbita competencial del Ministerio de Agricultura.

En estos casos, el régimen de la competencia viene determinado, en primer lugar, por los Estatutos de autonomía (a los que la Constitución se remite: artículo 149.3). Puede ser el caso, por ejemplo, de los espacios naturales protegidos, difícilmente encajables tanto en el concepto «agricultura y ganadería» como en el amplísimo de «medio ambiente» que la Constitución (art. 149.1.23) maneja. Los Estatutos de autonomía han aclarado que es aquella una competencia de las Comunidades autónomas y a ello habrá de estarse.

Más complicado es el supuesto siguiente: de la aplicación de las reglas que se están exponiendo puede resultar que no exista una norma específica que ampare las transferencias de competencias y servicios sobre un aspecto concreto de los asuntos que nos ocupan. La alternativa que se presenta es la de que la Administración estatal retenga dicho servicio o lo entregue, por el contrario, a la Comunidad autónoma correspondiente. Dos reglas deben manejarse para resolver el problema: primera, si la mencionada competencia o el servicio son complementarios de otros que corresponden a las Comunidades autónomas deben transferirse también, a efectos de permitir la más racional organización y correcto ejercicio de sus responsabilidades. Segundo, aún no siendo complementaria la competencia que plantea dudas o problemas, debe reconocerse su pertenencia a la Comunidad autónoma si dispone de todas las que inciden en la misma materia o puede deducirse o considerarse implícita en el bloque de competencias que le están atribuidas. Así, por ejemplo, en el caso de los espacios naturales protegidos, es claro que su disciplina hace referencia a cuestiones agrícolas y forestales, protección de la fauna, recursos hidráulicos y minerales, comunicaciones, circulación y estancia de las personas, a cuestiones industriales, urbanísticas y de turismo. Siendo las Comunidades autónomas específicamente componentes en estos últimos asuntos (al menos en su nivel administrativo), es claro que no podría escamotearse la materia de los espacios naturales protegidos, si se pretende que la disciplina de los mismos sea coherente y correcta.

No es, pues, aventurado concluir que en los casos dudosos es lícito sostener la presunción de que las competencias de gestión pertenecen a las Comunidades autónomas.

B) «Los montes y aprovechamientos forestales»

La mención que a esta materia se hace en el artículo 148.1.1.º hay que completarla, para las Comunidades de autonomía plena, con la previsión contenida

en el segundo párrafo del artículo 149.1.23.º, que reserva al Estado «la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias».

Los primeros Estatutos de autonomía han atribuido a las respectivas Comunidades las competencias (sobre su conceptualización como «exclusivas» hay que hacer una remisión general a lo ya dicho) en las materias referidas (arts. 9.10 del catalán y 10.8 del vasco).

Nos plantea la interpretación de estos preceptos las dificultades que hemos podido ver respecto del caso de la «agricultura y ganadería». Algunas de las excepciones y límites al ejercicio de las competencias regionales son aplicables también para este supuesto, pero los términos constitucionales y estatutarios son bastante claros al repartir las competencias: al Estado sólo le quedan reservados poderes legislativos y para regular, además, únicamente las cuestiones básicas, no el pormenor de la materia. Todo lo demás, en el plano legislativo (desarrollo de la legislación básica) y ejecutivo, pertenece a las Comunidades autónomas.

Se deduce, por consiguiente, de ello, con las salvedades que se harán al estudiar *in extenso* la problemática de los montes, que los servicios de la Administración estatal que atendían estos asuntos habrán de quedar profundamente afectados por el nuevo esquema de distribución de competencias.

C) Obras públicas y aprovechamientos hidráulicos

Hay en estas materias amplios títulos para la intervención del Estado, aunque el problema de las obras públicas y, más especialmente, el de las aguas y los aprovechamientos hidráulicos, está mal resuelto en la Constitución y, por tanto, también en los Estatutos de autonomía.

Del juego de los preceptos que han distribuido las competencias resulta que pertenecen a las Comunidades autónomas las «obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad autónoma» (art. 9.13.º del Estatuto Catalán), lo que viene a coincidir con el artículo 148.4.º de la Constitución y, especialmente, con la reserva que el 149.1.24.º hace al Estado de «las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad autónoma».

Por primera vez, en la relación de preceptos constitucionales, aparecen aquí reservas explícitas y terminantes de *facultades de gestión administrativa, en favor del Estado*. No se le atribuye sólo la legislación, como ocurre con otros supuestos examinados en los que así resulta explícita o implícitamente, sino la realización misma de las obras públicas, lo que apela, en principio, al mantenimiento de servicios de la Administración estatal que se ocupen de estos asuntos. También parece claro que las competencias legislativas para ordenar la realización de las obras públicas pertenecen al Estado; la atribución puede entenderse incluida en la referencia constitucional a la «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas» (art. 149.1.18.º).

La problemática es que el criterio divisorio entre las competencias estatales y autonómicas sean, respectivamente, el «interés general» o el «interés de la Co-

munidad autónoma». Un deslinde entre ambos interesa para introducir una división rígida de competencias es imposible en la práctica, donde aparecen, con toda evidencia, interconectados. Por ello, los Estatutos han establecido un discutible requisito formal para separar los intereses generales de los propios de una Comunidad autónoma: una obra pública es de interés general cuando así venga establecido en la correspondiente legislación estatal. La fórmula no es, desde luego, feliz, porque se presta a todo tipo de artificiosidades y abusos por parte del legislador estatal que puede atraer hacia sí, con arreglo a tan fácil expediente de la calificación legal, competencias administrativas sobre la materia [es curioso notar que exactamente la misma fórmula ha dado lugar a los abusos correspondientes en la federación canadiense, donde la *British North America Act*, de 1867, art. 10 c), en relación con el 91, permite también a la federación que atraiga para sí competencias en materia de obras públicas por medio de su calificación como de «interés general» por el Parlamento].

Dadas las continuas interferencias de intereses que en materias como la de obras públicas se suscitan, es solución técnica indiscutiblemente superior a la que acaba de citarse la de «procedimentalizar» la competencia. Esto es, no intentar una división rígida entre las esferas de interés, sino arbitrar mecanismos para que los diferentes entes interesados colaboren o participen en la programación y culminación de las actividades correspondientes. La técnica de la planificación de las obras públicas, al menos de las de mayor importancia, es aquí un instrumento difícilmente sustituible. Más adelante se indicará el sentido concreto de su utilización.

Menos acertada aún es la fórmula empleada para distribuir competencias en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos. Según resulta de los artículos 148.1.10.º y 149.1.22.º de la Constitución y 9.16 del Estatuto Catalán y 10.11 del Vasco, la distribución de competencias resulta ser la siguiente: al Estado le pertenece la «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad autónoma y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial» (art. 149.1.22.º) y a las Comunidades autónomas (al menos a las de autonomía plena: art. 9.16 del Estatuto Catalán, por ejemplo) las mismas competencias cuando las aguas «discurran íntegramente dentro» de su territorio, o cuando las actividades correspondientes no «salgan de su territorio» o «no afecten a otra provincia o Comunidad autónomas».

Puede verse que, de nuevo, la Constitución reserva al Estado en este campo funciones puramente administrativas (la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos y la autorización de otras actividades), lo que, de entrada, justificará el mantenimiento de los servicios correspondientes en la Administración estatal. Además, la competencia legislativa del Estado alcanza no a la legislación básica tan sólo, sino a la totalidad de la legislación, por lo que dichos aprovechamientos podrán ser regulados de manera pormenorizada y uniforme para todo el territorio español.

Los problemas interpretativos están, primero, como en el caso de las obras públicas, en la ambigüedad de la distribución de competencias con arreglo al

criterio del interés, cuestión que ya se ha comentado y que no ha de reproducirse en estos momentos. Segundo, y fundamentalmente, en la aplicación de un elemento totalmente artificioso, como es el territorio estricto de la Comunidad autónoma, para distribuir las competencias sobre las aguas. Es evidente que la fórmula no es válida para este caso, pues es difícil que una corriente fluvial no tenga alguna incidencia en otras; es la cuenca hidrográfica y no una corriente concreta el objetivo entero de la acción administrativa que debe tenerse en cuenta. Por demás, ha quedado en el olvido más estricto el fenómeno de las aguas subválveas, las subterráneas ordinarias, depósitos naturales, etc., cuya utilización o no, es conocido que influye siempre en la administración de los demás recursos acuíferos.

Estamos, pues, de nuevo, en la imposibilidad de formular un deslinde razonable (salvo casos de territorialidad de las aguas muy claros y, aun así, discutiblemente) entre las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas. En la duda habría que dar primacía ordinariamente al interés general y ello supondría un vaciamiento casi total de las facultades que ostenten aquellas últimas. La solución al caso ha de venir de nuevo con arreglo a las técnicas de procedimentalización ya referidas, pero también, en este caso concreto, por medio del reconocimiento que la unidad natural de la acción administrativa es la cuenca hidrográfica entera, lo que abona como solución más lógica la de que tanto el Estado como las Comunidades autónomas cedan sus competencias a entes administrativos intermedios que, con la referida visión de conjunto, ejerciten las competencias administrativas.

Sobre todo ello habrá que volver después.

D) *La caza y la pesca*

A las competencias en materia de pesca se hace más adelante una referencia separada a la que ahora nos remitimos.

Respecto de las competencias sobre caza, están atribuidas en bloque tanto en la Constitución (art. 148.I.11.º) como en los Estatutos (por ejemplo, artículo 9.17 del de Cataluña) a las Comunidades autónomas, sin que puedan encontrarse reservas concretas a favor del Estado que, en este caso, no parece que puedan justificarse en sus competencias sobre la «ordenación general de la economía» (aunque la trascendencia económica de la caza no sea discutible) o sobre el «medio ambiente» o los «montes».

Es lógico, por otra parte, que tales reservas no existan, dado el carácter sustancialmente regionalizable de las competencias sobre el sector caza.

Aunque también, evidentemente, algunos mínimos de uniformidad son precisos en este caso para la protección de las especies, duración de las temporadas, vedas, etc. y no se excluyen las competencias estatales sobre la reglamentación del uso de armas de fuego, que derivan de las atribuciones sobre «seguridad pública» que le atribuye el párrafo 29.º del artículo citado y aunque son estas cuestiones instrumentales que es necesario mantener al margen de la ordenación de las cuestiones cinegéticas.

E) *Sanidad vegetal y animal*

Tanto la Constitución como los Estatutos de autonomía han omitido menciones específicas a la Sanidad animal y vegetal. Por tanto, el régimen de distribución de competencias en este campo hay que entender que es el mismo fijado con carácter general para la «Sanidad e higiene». En este sentido hay que tener en cuenta lo siguiente: según el artículo 149.1.16.º de la Constitución, es competencia del Estado la «Sanidad exterior» y las «bases de coordinación general de la Sanidad», así como la «legislación sobre productos farmacéuticos». En los Estatutos de autonomía (en concreto, art. 17 del Estatuto Catalán) se atribuye fundamentalmente a las Comunidades autónomas «el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en la materia de Sanidad interior».

De estas especificaciones puede deducirse que las competencias sanitarias que forman el bloque denominado «exterior» (que es más amplio que el concepto de internacional) pertenecen íntegramente, tanto en sus aspectos legislativos como ejecutivos, al Estado. Que la legislación sobre productos farmacéuticos pertenece igualmente de manera íntegra, en sus aspectos básicos y en el pormenor, al Estado. Y, en fin, que respecto del gran conjunto de materias no incluíbles en los dos apartados anteriores al Estado le corresponde la fijación de las bases y la coordinación. El resto es de la competencia de las Comunidades autónomas.

El problema interpretativo que suscita la concreción del alcance de las competencias estatales es el que deriva de la dificultad de definir exactamente los conceptos «bases y coordinación». A este problema habrá de dedicarse un análisis especial más adelante. Pero puede quedar dicho, ya que cuando la Constitución utiliza tales conceptos está atribuyendo al Estado no sólo facultades de tipo legislativo, sino también otras administrativas. Un solo ejemplo puede bastar para ilustrar, por el momento, esta afirmación: es evidente que la estandarización de los criterios para la inspección de las carnes con destino al consumo humano es necesaria, puesto que tales criterios de análisis deben ser únicos para todo el territorio del Estado. Es ésta, pues, una cuestión básica para la ordenación del sector sanitario y, por tanto, el Estado posee competencias para ordenarla.

F) *Enseñanza e investigación agrarias*

Tampoco existen menciones específicas en la Constitución para estas parcelas de la actividad docente e investigadora. Por ello, al igual que en el caso anterior hay que aplicar los criterios generales sobre distribución de competencias en materia de enseñanza e investigación, como, por otra parte, han hecho ya los Reales Decretos de 9 de enero de 1981, que transfieren a la Generalidad de Cataluña competencias sobre dichas materias.

Resulta de los citados preceptos generales que la competencia del Estado sobre la investigación científica y técnica se limita al «fomento y coordinación general», lo que ha permitido a los Estatutos de autonomía atribuir competencias a las respectivas Comunidades autónomas en materia de «investigación», salvando tan sólo lo establecido en el precepto constitucional citado.

Es evidente que las competencias sobre el fomento, coordinación e investigación incluyen facultades de tipo legislativo sin las cuales difícilmente podrían desarrollarse. Lo problemático es que supongan la atribución al Estado también de la gestión o Administración directa de personal de investigación y de centros investigadores. Es ésta una cuestión polémica, compleja de resolver, y para la que, sin duda, cabe más de una respuesta. Una de ellas, por ejemplo, puede ser la ya empleada por el Real Decreto de 9 de enero de 1981. El criterio sostenido por este Real Decreto parece ser el de la transferencia de los centros y del personal, procurándose luego la cooperación mediante el desarrollo de programas de investigación acordados conjuntamente o a través de la utilización de los resultados por todos los demás interesados. Con arreglo a esta fórmula, centros de investigación únicos en toda España, por su naturaleza y características, pueden depender de una sola Comunidad autónoma.

Frente a esta solución, que implica que el Estado, a la larga, quede desprovisto de todo aparato de investigación propio, puede manejarse no con menos fundamento (puesto que vuelve a operar en este campo el interés general), la solución de que el Estado retenga los centros de investigación que son únicos en todo el territorio español por razón de sus actividades. Evidentemente, el «fomento y la coordinación» de la investigación científica y técnica también pueden asegurarse de este modo. No parece tampoco que la expresión «fomento» excluya el sostenimiento de centros propios, sino que incluso, cuando son únicos (de manera que el interés de su creación y funcionamiento trasciende al ámbito de la Comunidad autónoma) o muy especializados, parece incluirla, sin perjuicio de que las Comunidades autónomas puedan cooperar en sus programas de investigación o incluso sostener otros centros similares. Todo ello se estudia más adelante específicamente.

El régimen general de distribución de competencias en materia de educación es el aplicable también a la materia de extensión y capacitación agraria. Así lo ha entendido igualmente un Real Decreto de 9 de enero de 1981, que transfiere a la Generalidad de Cataluña los servicios correspondientes a este sector.

En materia de educación, la competencia de las Comunidades autónomas de primer grado se extiende a «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, *modalidades y especialidades*, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía» (art. 15 del Estatuto Catalán).

Deja bastante claro el precepto transcrito que las facultades del Estado en este campo no son sólo normativas (nivel éste que, desde luego, está comprendido y, además, en toda su extensión, *en cuanto que la formulación estatutaria comprende no sólo medidas legislativas, sino también puramente reglamentarias*, sino también ejecutivas o administrativas, que se concretan en el ejercicio de la alta inspección. Por consiguiente, aunque el impacto de las competencias de las Comunidades autónomas sobre los servicios de extensión y capacitación agraria es ostensible y amplio, restan algunas funciones administrativas que de-

sarrollar (reglamentación, programación, inspección), para lo que será preciso mantener en parte la estructura orgánica preexistente a la instauración de las autonomías territoriales.

G) *Otras cuentiones específicas reguladas en la Constitución y los Estatutos de autonomía*

Ya que no se trata en esta parte, según se ha manifestado reiteradamente, de agotar el tema de la distribución de competencias en el sector agrario y materias conexas, sino tan sólo de ofrecer criterios interpretativos generales para que pueda saberse exactamente en cada caso el alcance de las atribuciones de las Comunidades autónomas y, sobre todo, de los poderes que el Estado se reserva, a efectos de poder formular ulteriormente un juicio sobre el impacto que el nuevo régimen de distribución territorial del poder causa sobre las estructuras del Ministerio de Agricultura y sobre los criterios que en el futuro pueden sustentarse para ordenar las relaciones entre los entes competentes en el sector, no es preciso seguir el análisis pormenorizado de los diferentes conceptos constitucionales y estatutarios que inciden en el problema que nos ocupa. Bastará, por tanto, para completar las referencias con hacer mención de otros preceptos que asimismo reparten competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, preceptos para cuya interpretación han de utilizarse de nuevo criterios que ya han sido suficientemente expuestos en este estudio.

Industria: Las competencias en materia de industria se atribuyen globalmente a las Comunidades autónomas, «sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear», manteniéndose reservada al Estado la competencia exclusiva sobre autorizaciones para transferencia de tecnología. La incidencia de las referidas reservas a favor del Estado tiene una repercusión escasa en el sector agrícola, si bien es claro que las funciones que se retienen son normalmente legislativas y en algunos casos también ejecutivas (éstas últimas parece que pudieran concretarse en las autorizaciones referentes a la tecnología extranjera). Todo ello sin perjuicio de que en este tema también pueden actualizarse las competencias estatales básicas y de coordinación de la actividad económica general, facultades aquéllas que también incluyen funciones administrativas puras.

Sector público económico: Aunque los primeros Estatutos de autonomía han atribuido a las Comunidades autónomas competencias exclusivas sobre su respectivo «sector público económico» y el derecho a participar en la gestión del sector público estatal (art. 12.1.7.º y 2 del Estatuto Catalán), no parece dudoso que el Estado, apoyándose en la previsión contenida en el artículo 128.2 de la Constitución, puede mantener su iniciativa en la creación de empresas agrícolas o de mercado o la participación en las mismas.

Ordenación del territorio: Las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que tienen una incidencia indiscutible en el sector agrícola, se han atribuido por el artículo 148.1.3.º de la Constitución a la disponibilidad de las Comunidades autónomas. En consecuencia, los primeros Estatutos

de autonomía aprobados han atribuido, en efecto, las citadas competencias a las Comunidades respectivas. Sin embargo, como prueba la experiencia de todos los países federales y regionales, que han partido comúnmente de aceptar el dominio de las citadas competencias por las regiones o Estados miembros y que luego se han visto forzados incluso a reformar sus Constituciones para dar cabida a las competencias del poder central en este ámbito (por ejemplo, reforma suiza de 1969), el Estado no puede quedar despojado de competencias en materia de ordenación del territorio, porque las decisiones que se adopten en ese campo inciden y condicionan el ejercicio por el mismo de otras atribuciones que le están reconocidas en la Constitución. Por consiguiente, éste es otro supuesto de competencia que ha de «procedimentalizarse», a los efectos de permitir la concurrencia de todos los entes públicos interesados en su ejercicio.

Medio ambiente: El artículo 148.1.9.º de la Constitución permite la atribución a las Comunidades autónomas de autonomía no plena, «la gestión en materia de protección del medio ambiente». Sin embargo, como el artículo 149.1.23.º sólo atribuye al Estado «la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección», los primeros Estatutos de autonomía aprobados, correspondientes a Comunidades de autonomía plena, han podido atribuir la totalidad de las facultades sobre la materia a las mismas, sin perjuicio de aquellas normas básicas de protección a que se refiere el artículo 149 citado. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el concepto de «medio ambiente» no aparece en la Constitución concretado y que hay materias que, sin duda, tienen que ver con la misma cuestión (montes, industrias, urbanismo, etc.) que reciben en la Constitución un tratamiento singular.

Ferías: El artículo 148.1.12.º permite la atribución a las Comunidades autónomas de las competencias en materia de ferias interiores. A falta de otras especificaciones, los primeros Estatutos de autonomía han recibido tanto las competencias dichas como las relativas a las ferias internacionales que se celebran en su territorio (art. 11.6 del Estatuto Catalán). Sin embargo, tanto en uno como en otro caso está en juego la libertad de comercio y la unidad de mercado y, por tanto, parecen claras las facultades tanto legislativas como ejecutivas que el Estado pueda retener. Y, más en concreto, en el caso de las ferias internacionales, aparece comprometida la competencia que sobre «relaciones internacionales» pertenece al Estado (art. 149.1.3.º); de aquí que sólo se haya atribuido en este campo a las Comunidades autónomas la ejecución de la legislación estatal. Puede afirmarse, no obstante, que tan asunción de la competencia de ejecución no excluye, sino que, por las razones dichas, incluso presupone la intervención del Estado en la programación y desarrollo de las ferias, estableciendo, en su caso, los precisos mecanismos de cooperación con las Comunidades autónomas.

Comercio: Curiosamente no hay en la Constitución, al menos en el listado del artículo 149, una referencia explícita a este tema, utilizándose concretamente el término comercio, que tan sólo se emplea para el «comercio exterior», pero no para el interno. Las competencias del Estado resultan, sin embargo, de un extenso bloque de previsiones constitucionales que entregan a aquél, desde la competencia sobre el régimen aduanero y arancelario a la ordenación del crédito y la banca, la ordenación de la economía, la protección de la unidad de

mercado (artículo 139.2 y 138.2 y diversos párrafos del art. 149.1); muchas de las funciones actuales del Ministerio de Agricultura inciden en este campo del comercio. Puede afirmarse, en razón a las citadas determinaciones constitucionales, que las competencias que retiene el poder central en este campo son tanto legislativas como administrativas. Así lo han entendido también los primeros Estatutos cuando atribuyen a las Comunidades autónomas competencias en materia de comercio interior, «sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia», permitiéndose también la atribución de funciones sobre las denominaciones de origen, aunque «en colaboración con el Estado» (art. 12.1.5.º del Estatuto Catalán).

Otras materias económicas: Un amplio conjunto de facultades de indiscutible repercusión económica, que forman en la actualidad un importante sustrato de la actividad ordinaria del Ministerio de Agricultura, no tienen fijados en la Constitución un régimen concreto (por ejemplo, toda la política de fomento que se desarrolla a través de subvenciones, moratorias, medidas fiscales, etc.), de lo que resulta que su pertenencia o no en el futuro a las Comunidades autónomas dependerá de que se les hayan asignado o no las competencias materiales sobre las cuales se proyectan las citadas medidas económicas (por ejemplo, las subvenciones a los jóvenes agricultores de que la Comunidad autónoma sea, en efecto, la que disponga de las competencias precisas para la tutela de estos colectivos), también del carácter «territorializable» o no de la ayuda (por ejemplo, debe mantenerse un fondo de solidaridad interregional administrado por el Estado para atender las catástrofes naturales localizadas, sequías, etc.) o, en fin, de que la Constitución permita a las Comunidades autónomas decidir acerca de exenciones, rebajas, moratorias y otras medidas de tipo fiscal, cuyo alcance, cuantías, supuestos aplicativos, etc. dependen de determinaciones legales que no siempre están disponibles para las Comunidades autónomas. Por las dificultades de articulación del sistema, esta cuestión de las medidas de fomento de carácter económico es un campo abonado para la cooperación o colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas. Sólo tomando tales principios como inspiradores del nuevo sistema parece que pueda llegarse a una ordenación racional, solidaria y justa del mismo. Dicho lo cual, puede añadirse ahora que en los sistemas federales y regionales comparados se han considerado regionalizables la mayor parte de las subvenciones y ayudas públicas a la agricultura y que son, por tanto, las autonomías territoriales las que disponen efectivamente y reparten los fondos. Sin embargo, se observa también en todos ellos una tensión entre el carácter vinculado o no de las disponibilidades económicas de las autonomías territoriales, en el sentido de que deban destinarlas precisamente a concretas finalidades que se fijan en el concreto momento en que se ponen a disposición fondos para aplicar en el sector agrario. Esta tensión es notoria en todas partes, pero se ha manifestado recientemente de manera singular en Italia, donde las propuestas de la Comisión Giannini concluían en la afirmación, para el caso de la agricultura, de que «*la transferencia de la disponibilidad de los fondos (a las regiones)... debe implicar un efectivo y definitivo acantonamiento del sistema de financiación regional con destino vinculado*».

5. Recapitulación

De los diferentes preceptos constitucionales examinados resulta claramente que la asunción de competencias por las Comunidades autónomas sobre la materia agraria y otras conexas que figuran en la actualidad en la órbita competencial del Ministerio de Agricultura produce un impacto no uniforme o regular sobre la organización y atribuciones de éste. Depende, en efecto, del sector que se contemple. En unos casos, el Estado sólo retiene la legislación básica; en otros se definen sus facultades como legislativas, sin otras precisiones; aunque funciones normativas se mantienen siempre, no en todo caso alcanzan el nivel reglamentario; en buena parte de los casos, las competencias de ejecución o administrativas se entregan íntegramente a las Comunidades autónomas; sin embargo, aunque en ningún caso se retienen por la Administración estatal todas las competencias ejecutivas sobre el sector, no es inusual que se retengan algunas funciones de este signo: *son normalmente la planificación, programación, coordinación, fomento, inspección, etc., y, sólo excepcionalmente, la gestión directa de servicios concretos.*

Es preciso ahora, por tanto, determinar cuál es el contenido de dichas funciones estatales para que pueda saberse con exactitud qué facultades atribuye la Constitución al Estado, cuando, por ejemplo, le entrega la competencia sobre las «bases». Sólo concretando el contenido de estos conceptos podrá saberse luego cuál ha de ser la posición futura del Ministerio de Agricultura, cuáles son las actividades que se le encomiendan y, por tanto, cómo debe disponer su organización para atenderlas.

6. Análisis de otros conceptos que la Constitución utiliza para delimitar las funciones del Estado

A) Legislación

Cuando la Constitución emplea este concepto (lo hace, entre otros varios supuestos, al referirse a las competencias al Estado en materia de aprovechamientos hidráulicos) *está atribuyendo al Estado todos los poderes normativos para la ordenación primaria y de desarrollo de la materia de que se trate.* Esto es, le pertenece al Estado la legislación ordinaria, que puede ser más o menos pormenorizada, y también la potestad reglamentaria que puede ponerse a contribución para completar la regulación. Así lo han entendido también los primeros Estatutos de autonomía (aunque luego hayan introducido la ya comentada confusión de calificar como exclusivas competencias que, en verdad, no lo son, con lo que se trastoca el régimen constitucionalmente ordenado para cada caso): por ejemplo, artículo 25.2 del Estatuto Catalán, donde se establece que las competencias de pura ejecución deben sujetarse en su ejercicio *«a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado».* Toda la regulación, legislativa y reglamentaria, queda, pues, por entero a disposición de aquél, que puede modificarla con libertad, estableciendo nuevos criterios para la actualización de las competencias ejecutivas de las Comunidades autónomas.

Este supuesto de partición de competencias según el cual al Estado pertenece toda la legislación o normación y a las Comunidades autónomas sólo la eje-

cución aparece, como hemos dicho, con alguna frecuencia y plantea el problema de saber si, en tales casos, el Estado queda desprovisto de todo tipo de funciones administrativas.

En puridad, así debería ser, ya que la fórmula que comentamos ubica toda la acción administrativa en sede autonómica desalojando este tipo de actividades de la Administración estatal. Sin embargo, el supuesto teórico se da rara vez en estado puro (considerando, al menos, las determinaciones constitucionales, no lo que sería deseable en la práctica sobre lo que habrá luego que decir). En el mismo ejemplo propuesto más arriba de los aprovechamientos hidráulicos (artículo 149.1.22.º), las impurezas del esquema de distribución de competencias se advierten en seguida: se reserva al Estado la legislación, pero no se entrega a las Comunidades autónomas toda la ejecución, sino que aquél retiene también funciones administrativas respecto de determinadas concesiones y autorizaciones. Ello, sin duda, distorsiona los esquemas administrativos que pierden inmediatamente organicidad, capacidad de atender un bloque entero de asuntos homogéneos, lo que se deja notar en seguida en la eficiencia de los servicios públicos.

Podría, sin embargo, adjudicarse a estos supuestos el calificativo de excepcionales: el Estado sólo retiene competencias administrativas, cuando se aplica el comentado esquema de distribución, en los casos en que así aparezca expresamente dicho, pero no normalmente.

Establecido lo cual puede afirmarse ahora que *existe un bloque de funciones ejecutivas que quedan reservadas, siempre y con carácter ordinario al Estado cuando las Comunidades autónomas ejecutan su legislación*. Así lo ha observado también con toda justicia el informe de la Comisión de expertos sobre autonomías (pág. 53 de la edición del Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno): «La ejecución por las Comunidades autónomas de la legislación del Estado permite al Gobierno central vigilar la observancia de la legislación que aplican; a cuyos efectos puede solicitar información, enviar comisionados, ante las autoridades superiores de aquéllas y formular los requerimientos procedentes a efectos de subsanación de las deficiencias observadas.» Hay aquí un título evidente para el mantenimiento de algún servicio administrativo en los Departamentos estatales que se ocupe de este tipo de actividades e incluso para el desplazamiento de agentes a la periferia, aunque respecto de esta cuestión se fijarán también más adelante algunos criterios generales.

B) *Legislación básica*

Una matización sobre el supuesto anterior es que las competencias estatales sólo alcanzan a la «legislación básica» (ocurre, por ejemplo, en materia de protección del medio ambiente y montes: art. 149.1.23.º). El ejercicio de esta competencia legislativa puede hacerse efectivo usando dos instrumentos normativos principales: primero, dictando una Ley ordinaria, directamente aplicable, por tanto, que contenga los elementos fundamentales de la regulación de que se trate, los criterios generales y comunes, que luego pueden ser desarrollados mediante leyes regionales; segundo, aprobando leyes marco, no aplicables directamente a los ciudadanos, sino conteniendo principios vinculantes para las Co-

municipalidades autónomas, que serán las encargadas de desarrollar aquellas leyes recogiendo sus principios en dicha legislación de desarrollo.

Cuando se emplea esta fórmula de distribución competencial a las Comunidades autónomas les quedan facultades legislativas de desarrollo y, normalmente, todas las administrativas o de ejecución (incluyendo aquí, también ordinariamente, las reglamentarias, salvo lo que en seguida se dirá). En estos supuestos, como también en los comentados en el epígrafe anterior, puede ocurrir que interfieran luego otros títulos (el interés general, la superación de los límites territoriales de la Comunidad autónoma, la implicación de las relaciones internacionales, etc.) de los que puede derivar la retención por el Estado de funciones administrativas, que también en este caso cabría calificar de excepcionales, pues ni siquiera suelen derivar de reservas constitucionales expresas (como ocurre con las autorizaciones y concesiones a que se refiere el art. 149.1.22.º o el 24.º, que ya hemos comentado), sino que resultan del necesario respecto a otros principios constitucionales de vigencia y aplicabilidad general.

Las competencias ejecutivas de control e inspección sobre la ejecución de la legislación estatal son más discutibles cuando la competencia estatal sólo alcanza a la legislación básica que cuando comprende la totalidad de la legislación. Este último caso ya ha sido comentado; aquel otro, que es el que ahora nos ocupa, no parece dar cabida a las mismas potestades si se considera que el Estado se limita a fijar principios legislativos luego desarrollados por la legislación regional. La legislación que ejecutan las Comunidades autónomas es, en verdad, dada la referida articulación, la suya propia, no la del Estado. A éste lo que le deben quedar son resortes que le permitan verificar que la legislación regional se acomoda a la de principios fijados por el Estado, pero esto, obviamente, no se lleva a cabo o comprueba por vías administrativas, sino jurisdiccionales.

Una última observación sobre el tema de la legislación básica: es posible que la definición normativa de los aspectos básicos de la materia no pueda agotarse con una sola Ley. Por esta razón, la «Ley básica» podría hacer una reserva a favor del Estado para que complete, incluso por vía reglamentaria, las cuestiones principales que le compete definir. La operación será válida en tanto que la aureserva no se extienda más allá de lo estrictamente básico.

C) Bases

Este concepto es, obviamente, mucho más amplio que en anterior. La propia palabra lo revela: ahora no se reserva al Estado la legislación sobre las bases, sino la intervención sobre todo lo que pueda considerarse básico en el sector al que la fórmula se aplica.

La explicitación del contenido de este concepto es fundamental para el sector agrario, pues, como ya se ha visto más atrás, es precisamente una expresión de este tipo la que ampara la mayor parte de las reservas estatales (la atribución de competencias a las Comunidades autónomas en materia de agricultura y ganadería se hacen «de acuerdo con la ordenación general de la economía» —artículo 148.1.7.º— y las competencias de ordenación del Estado se extienden principalmente a las «bases y coordinación» —art. 149.1.13.º—, además de a

otras intervenciones sobre asuntos concretos —moneda, banca, protección de la unidad de mercado, precios, etc.).

El titular de la competencia sobre las «bases», puede, desde luego, hacerla efectiva utilizando instrumentos legislativos, pero, con normalidad, esto no será suficiente. La Ley no siempre puede agotar el tratamiento de las cuestiones básicas, por lo que la apertura a la vía reglamentaria, que puede ser excepcional en el caso de la «legislación básica», antes comentado, es normal en estos supuestos. La explicación del fenómeno puede ilustrarse con simplicidad. Por ejemplo, es competencia del Estado las «bases» de la Sanidad. Evidentemente, una Ley de Sanidad no podría agotar las cuestiones básicas de la Sanidad. Póngase el caso de la coordinación de los servicios hospitalarios, las reglas mínimas de funcionamiento con arreglo a patrones homogéneos, la lucha contra las enfermedades infecciosas, etc. Difícilmente una Ley puede abordar estas cuestiones que sólo reglamentos podrán completar.

Pero la competencia sobre las bases habilita también otras facultades distintas de las normativas (legislativas o reglamentarias). *Básico para un sector puede ser también programar o coordinar la acción de las Administraciones públicas, establecer reglas de actuación uniformes (instrucciones o directivas) o, incluso, aunque ahora en régimen de excepción, gestionar directamente algunos negocios. El ejemplo de la política de precios ilustra suficientemente la anterior afirmación.*

La forma más lógica de ejercitar el tipo de competencias estatales «sobre las bases» que estamos comentando es que la legislación que se dicte sobre cada sector (que no necesariamente tiene que ser un texto único) establezca qué tipo de actuaciones se reservan al Estado para asegurar un tratamiento uniforme a todas las cuestiones básicas (los excesos en la definición de lo que es o no básico pueden dar lugar a juicios de constitucionalidad). Las funciones administrativas complementarias que se reserven al Estado deben ser ordinariamente de programación o coordinación, según se ha dicho ya, sólo muy excepcionalmente de gestión directa, ya que esta tarea debe pertenecer, como regla, a las Comunidades autónomas.

Se podrá observar por cuanto va dicho que cuando la Constitución emplea el concepto que se está examinando deja bastante indefinido la situación real de distribución de competencias, pues las que resten a las Comunidades autónomas siempre quedan condicionadas por la concreción ulterior que el Estado haga de lo que es básico (juicios de constitucionalidad aparte para concretar los excesos). Definición ulterior al momento constitucional y estatutario que siempre han salvado los propios Estatutos de autonomía con sus famosas cláusulas «sin perjuicio», «de acuerdo con», etc. que ya hemos examinado.

D) *Coordinación*

A este principio, por su importancia, se dedica un análisis especialmente extenso más adelante al que ahora nos remitimos.

E) *Gestión*

Ya se ha dicho repetidamente que las funciones de gestión o administración directa de los servicios pertenecen ordinariamente, considerando en bloque el sector agricultura a las Comunidades autónomas, salvo las excepciones que se han ido estableciendo. Los títulos en que se amparan estas excepciones son de lo más diverso: en unos casos derivan de *previsiones constitucionales expresas* (autorizaciones y concesiones de aprovechamientos hidráulicos, obras públicas —art. 149.1.22.º y 24.º); en otros es el *interés general* el que impone la intervención del Estado (aunque rara vez, como se ha advertido, el interés general autoriza actividades de gestión directa, sino de programación y coordinación); en ocasiones es la salvaguarda de algunos *principios constitucionales de aplicación general* (por ejemplo, la gestión en materia de precios y las exigencias de la unidad de mercado); otras veces de la *incidencia de las relaciones exteriores* en las que el Estado debe presentarse como conjunto (ferias internacionales); supuestos hay en los que la acción administrativa directa por parte del Estado se fundamenta en el *carácter no territorializable de la acción* (ayudas económicas coyunturales por causa de adversidades atmosféricas); las medidas administrativas que el poder central puede adoptar son, en algunos casos, *consecuencia o complemento de otras intervenciones previas de carácter normativo o de programación y coordinación*, que resulta necesaria para la ordenación del asunto en términos uniformes (instrucciones estadísticas, criterios mínimos uniformes para el control de los productos alimentarios, reglas sobre inspección de funcionamiento de los servicios, etc.); otras competencias de gestión derivan de la necesidad de asegurar *la certeza pública y general en todo el Estado* de determinadas circunstancias (registros, denominaciones de origen, etc.).

Es oportuno observar, no obstante, reiterando ideas ya expuestas, que, aunque es claro que el Estado retiene funciones administrativas sobre el sector agrícola, éstas han de ser normalmente de programación, planificación, coordinación, inspección, etc., y sólo con carácter absolutamente excepcional de gestión directa. Lo que supone, en definitiva, que el núcleo esencial de las funciones ejercía el Ministerio de Agricultura (que han venido siendo las de gestión directa) se van a ver sustituidas por las nuevas citadas, cuya potenciación va a resultar absolutamente precisa.

F) *Inspección*

Sus manifestaciones pueden ser diversas y se justificarán en razones asimismo variadas.

Ya ha quedado recogido más atrás un supuesto general en el que parece obligado que el Estado retenga funciones inspectoras: es el caso de la ejecución por las Comunidades autónomas de leyes estatales, a efectos de comprobar su efectivo cumplimiento.

Intervenciones de la naturaleza dicha están habilitadas también de forma general por la Constitución cuando las Comunidades autónomas ejercen competencias por transferencia o delegación del Estado (artículo 153 b).

Hay supuestos en los que la inspección deriva de una reserva constitucional expresa (por ejemplo, «alta inspección» en materia de sanidad o de educación —arts. 15 y 17.4 del Estatuto Catalán—, actualizable, por tanto, en materia de sanidad vegetal y animal y de extensión y capacitación agraria).

En todos los casos, las funciones inspectoras permiten al Estado impugnar las decisiones de las Comunidades autónomas, privar de efectos generales a las resoluciones que adopten, revocar acuerdos y ayudas, etc. (de todo ello ilustra el Real Decreto de 6 de marzo de 1981 sobre la inspección docente). Pero también, y muy especialmente la facultad de «alta inspección», adoptar medidas complementarias que condicionan la actuación regional en el sentido de imponerle la aceptación de criterios generales establecidos por el Estado. Se trata, en definitiva, de que aquel concepto habilita también al Estado para dictar instrucciones que han de ser necesariamente observadas por las Comunidades autónomas. Es cierto que cuando se atribuyen al Estado facultades de inspección suelen asignársele también otras que pueden justificar muy claramente el dictado de dichas instrucciones y directivas (la competencia sobre las bases, por ejemplo), pero en caso necesario también la inspección puede ser título suficiente para emanarlas.

La necesidad de este tipo de medidas puede ilustrarse muy fácilmente: si en materia de Sanidad alimentaria no se establecieran estándares técnicos de general aplicación en todo el territorio del Estado, podría ocurrir que las exigencias sanitarias para el agua embotellada fueran distintas en unos y otros territorios, o que determinados aditivos alimentarios permitidos en una Comunidad no lo fueran en otra. Tal situación de heterogeneidad proyectaría consecuencias inmediatas para el interés general —de modo directo para la correcta ordenación de la sanidad alimentaria— y también de estándares sanitarios distintos afecta al tráfico comercial en el conjunto del territorio, a la libre circulación de los bienes (art. 139). Esta circunstancia y la necesaria protección de los derechos constitucionales exigen la adopción de medidas de uniformación que muy bien pudieran actualizarse, en el sentido indicado, usando de las funciones estatales de alta inspección.

G) *Planificación*

El plan ha de convertirse en el futuro en una técnica capital de coordinación en el Estado de las autonomías.

La Constitución prevé la utilización de este instrumento y atribuye al Estado la competencia para formarlo (art. 131 y 149.1.13.º), aunque las referencias son siempre al plan económico general. En cuanto a la formulación de éste, el artículo 131.2 establece que «el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas».

Evidentemente, la posibilidad de formar un plan general de ordenación económica está abierta por la Constitución y la implicación en el mismo de las cuestiones agrarias puede hacerse perfectamente, en cuyo caso se estará instru-

mentando de forma muy aconsejable la programación de la actividad en el sector y la coordinación de las diferentes acciones administrativas.

Pero el plan puede también elaborarse y emplearse con un alcance menos general sino para ordenar sectores económicos concretos. Es viable, en nuestro criterio, y cabe perfectamente dentro de las competencias de que dispone el Estado en materia agraria, la aprobación de un plan o de programas sectoriales referentes a uno o varios aspectos de la misma.

Ahora bien, al elaborarse este tipo de planes no debe dejarse en el olvido que la práctica totalidad de las competencias ejecutivas en materia de agricultura pertenecen a las Comunidades autónomas, por lo que, primero, no debe entenderse utilizar aquella vía para que la Administración estatal asuma competencias que no son suyas; segundo, la planificación no debe alcanzar a la totalidad del sector, sino a asuntos concretos que se desenvuelven en el seno del mismo y que tienen trascendencia general (política común de producción agrícola, política de subvenciones y ayudas, etc.), y tercero, que ningún plan de este tipo puede formarse sin que medie una decisiva intervención de las Comunidades autónomas cuyos criterios (en cuanto a sus prioridades internas, localización de actividades, etc.) deben respetarse e incluirse en el plan, sin perjuicio de que el orden general de las actuaciones públicas o las prioridades generales se fijen siguiendo valoraciones de ámbito nacional.

Las mismas necesidades de uniformación de las acciones administrativas se pueden plantear en la parcela de la financiación pública del sector agrícola, lo que puede conseguirse operando sobre los criterios presupuestarios a adoptar tanto por las Comunidades autónomas como por el Estado.

De la necesidad de estas medidas ilustra la experiencia de la República Federal Alemana, donde se ha atendido de forma muy notable el sometimiento de la programación financiera de la Federación y los Lander a principios comunes. Es muy notable en este sentido (además de la Ley de Fomento de la Estabilidad y Expansión de la Economía de 8 de junio de 1967) la reforma constitucional número 15, de 8 de junio de 1967, que modificó el artículo 109 de la Ley fundamental, para (sin perjuicio de mantener el principio de autonomía y separación en materia de presupuestos entre la Federación y los Lander) permitir en el párrafo 3 del referido artículo que mediante Ley federal se puedan establecer principios para una programación financiera plurianual. Tal programación se estableció por primera vez para el periodo 1967-71 e implica una coordinación en materia presupuestaria de la Federación y los Lander, *una vinculación de las subvenciones de la primera a los objetivos de aquella programación*, la obligación de federación de proporcionar datos conforme a los cuales pueda orientarse la actividad económica, el establecimiento de un orden duradero de las finanzas federales con un pronóstico a medio plazo de la evolución económica teniendo en cuenta los objetivos principalmente perseguidos.

Es claro que las urgencias que han llevado a asumir en un país federal los principios referidos son aplicables de lleno en nuestro caso y, especialmente, en relación con las operaciones de financiación pública de las actividades agrarias o su reforma. Tampoco en este campo parecen válidas las fórmulas de separa-

ción, sino que, al menos para acciones relevantes, es preferible acordar los objetivos comunes y concurrir conjuntamente Estado y Comunidades autónomas a financiarlos. La técnica de los *grants in aids programs*, a la que luego se aludirá, aplicada en Estados Unidos, se soporta en la misma idea y ha dado frutos apetecibles.

H) *Relaciones internacionales*

El artículo 149.1.3.º, reserva al Estado íntegramente la competencia en materia de relaciones internacionales (competencia que los Estatutos respetan —art. 27 del Catalán y 20 del Vasco—, aunque previendo que las Comunidades autónomas respectivas sean informadas de los tratados y convenios a celebrar que puedan afectar a sus competencias —en el caso vasco la incidencia en la situación competencial definida en el Estatuto requiere una reforma previa de éste—, lo cual no obsta para que la ejecución de los tratados y convenios internacionales, en lo que afecten a las competencias atribuidas a las Comunidades autónomas, pueda pertenecer a éstas (por ejemplo, art. 27.3 del Estatuto Catalán).

Esta última circunstancia implica que las relaciones internacionales, como límite a las competencias de las Comunidades autónomas, inciden de forma más notoria en la actividad legislativa de éstas que en la puramente ejecutiva. En el siguiente sentido: las normas internacionales ratificadas por España se imponen a las potestades legislativas de las Comunidades autónomas; cuando se ratifica un tratado o convenio sobre una materia si las competencias de que aquéllas disponían sobre la misma materia eran exclusivas en el plano legislativo pasarán a ser concurrentes y si eran, como es más normal, concurrentes comenzarán a participarse también con las normas adoptadas por la vía del derecho internacional.

Sin embargo, la incidencia de los tratados en las competencias ejecutivas de las Comunidades autónomas es menor, dada la citada previsión de los Estatutos, que coinciden con un principio generalizado en derecho comparado, según el cual a las autonomías territoriales les pertenece la ejecución de lo acordado en los tratados y convenios internacionales.

Este problema de la ejecución del derecho internacional o supraestatal plantea cuestiones de interés de cara a nuestro ingreso en la Comunidad Europea (problemas complejos cuya exposición ni siquiera puede intentarse en este lugar, pues son, por sí mismos, asunto suficiente para un estudio especial; puede encontrarse un estudio de todo ello en S. Muñoz Machado, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad europea y la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1980). Sobre todo por que el artículo 93 de nuestra Constitución ha establecido que la garantía del cumplimiento de los tratados que permiten la transferencia a una organización internacional de competencias derivadas de la Constitución (como son paradigmáticamente los constitutivos de las Comunidades europeas) «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos», lo que permite plantear la duda de si las Comunidades autónomas van a tener o no competencias en este campo.

Por razones que serían muy largas de exponer en este momento y que nos llevarían muy lejos de los objetivos de este informe, nuestro criterio es que habrá de pertenecer a las Comunidades autónomas la ejecución del derecho europeo, aunque en algún caso tenga que interferir el Estado para establecer directrices que uniformicen los criterios para llevar a cabo dicha ejecución.

Para concluir este tema hay que observar que, en ocasiones, la implicación de las relaciones internacionales en algunas acciones públicas ha determinado su reserva al Estado. Así, las aduanas, las ferias internacionales, etc.

1) *El interés general*

Por el contrario de lo que ha establecido la Constitución italiana, cuyo artículo 117 ha elevado el interés general a la condición de límite general al ejercicio de las competencias de las regiones, una formulación de tanta amplitud no se encuentra expresa en nuestra Constitución, que sólo emplea el concepto de interés general en supuestos concretos (obras públicas y aprovechamientos hidráulicos son los casos típicos ya examinados).

Ello no quiere decir, obviamente, que el interés general no opere también en nuestro sistema constitucional como límite a las competencias regionales. Lo que acontece es que la misma idea que intenta expresarse con la apelación al interés general se ha reconducido a otros conceptos que la Constitución emplea profusamente (coordinación, planificación, igualdad, solidaridad, etc.).

En cualquier caso, lo que importa ahora destacar es que el interés general opera más como límite a las acciones de las Comunidades autónomas que como título de atribución de potestades administrativas de gestión al Estado. Esto último rara vez ocurre y puede decirse que es, en verdad, acertado el criterio seguido por la Constitución. Realmente el interés general tiene una poderosísima *vis atractiva* fortalecida aún por la dificultad de establecer fronteras exactas a los intereses propios de las Comunidades autónomas diferenciándolos exactamente con los generales del Estado. Siendo claro lo anterior, si la incidencia del interés general pudiera justificar siempre una asunción por el Estado, de las competencias administrativas de las Comunidades autónomas, éstas podrían quedar vaciadas de contenido muy rápidamente. Por ello, según decimos, el interés general opera como límite a las competencias regionales, pero no puede usarse para reducirlas a la nada; *la confluencia de intereses diversos lo que ape-la es a la utilización de técnicas de colaboración. Al instrumentarlas debe facilitarse que las Comunidades autónomas se responsabilicen de las funciones administrativas de gestión, aunque tengan que desarrollarse conforme a programas en cuya formulación se reserven funciones al Estado.*

Puede afirmarse, en conclusión, que la implicación del interés general en el régimen de distribución de competencias sobre una concreta materia inducirá a que se adopten medidas legislativas para uniformar el tratamiento de la cuestión o que se utilicen las funciones de programación y coordinación, con indiscutible participación estatal. Pero no que el Estado se responsabilice de la gestión administrativa de todos los asuntos en que el interés general aparece implicado (este criterio tiene repercusiones claras en el ámbito de las competencias

actuales del Ministerio de Agricultura: parques nacionales, transformación de grandes zonas de interés nacional, aprovechamientos en cursos hidráulicos interregionales, etc.). Lo que deben usarse en estos casos, insistimos, son otras fórmulas de cooperación a las que después se hará una referencia más pormenorizada.

7. El carácter asistemático de la distribución de competencias en materia de agricultura y su necesaria reducción

El análisis que acaba de concluirse sobre los conceptos constitucionales que delimitan las funciones que al Estado le restan en materia de agricultura descubre que, desde luego, no es pobre el instrumental que puede ponerse a contribución de una ordenación eficiente del sector.

Sin embargo, también hay que notar que las fórmulas empleadas para distribuir competencias carecen de sistema. Mientras que para algunas parcelas de la acción agraria el Estado parece no tener atribuidas otras facultades que las legislativas, en otros casos se le encomiendan funciones de gestión directa de los servicios.

Evidentemente, este carácter asistemático del régimen de distribución de competencias repercute luego en la organización del sector, en un doble frente: el Ministerio de Agricultura se vería obligado a mantener servicios atípicos en el nuevo esquema de las funciones que le van a pertenecer en el Estado de las autonomías; a las Comunidades autónomas les faltaría capacidad para ordenar eficazmente los servicios, pues siempre quedarían retazos o cabos sueltos que no les estarían disponibles, se producirían problemas de coordinación, las interferencias de la Administración estatal serían continuas, etc.

Todo ello viene a apoyar, de nuevo, una afirmación que se ha venido exponiendo con reiteración: el Estado debe reducir sus funciones de gestión directa de los servicios en el sector agrario al mínimo, a lo ineludible o indispensable, proyectando su acción ordinariamente a través de las funciones legislativas, reglamentarias, de planificación, coordinación, etc.

Ello es factible y recomendable en este campo de la acción administrativa, según viene a demostrar la experiencia del derecho comparado.

Giannini (en su *Diritto pubblico dell'economia*, ed. il Mulino, Bologna, 1977, págs. 240 y ss.) intentó una sistematización de las funciones públicas en el ámbito de la agricultura, llegando a la siguiente clasificación: *funciones relativas a las cosas* (que subdivide en las relativas a la habilitación de suelo y las que atienden a su conservación —montes, parques nacionales, reservas naturales, etc.—) y *funciones relativas a la producción*. Respecto de las primeras subraya su reparto entre el Estado y las regiones, pero haciendo notar que la intervención de aquél debe reconducirse principalmente en la aprobación de las leyes marco o básicas y de los programas precisos. En cuanto a las funciones relativas a la producción, analiza una tipología variada: 1) funciones relativas a la disciplina de las estructuras productivas —reforma y desarrollo agrario, diríamos nosotros—; 2) de auxilio a la empresa agraria (todos los tipos de subven-

ciones, ayudas técnicas, asociaciones de agricultores, protección de cultivos de especial interés, daños por calamidades, etc.); 3) *de sostenimiento y tutela de los productos agrícolas, de aseguramiento de la certeza pública de su origen o calidad —registros, denominaciones de origen, comercio internacional, precios, reservas de productos alimentarios*; 4) otras funciones instrumentales: crédito, capacitación, experimentación, etcétera

Pues bien, de todo este abanico de funciones (que coincide, como puede observarse, con las grandes rúbricas competenciales de nuestro actual Ministerio de Agricultura) sólo se manifiesta partidario de que se reserven al Estado algunas de las funciones recogidas en el apartado 3 anterior, que se ha subrayado.

Debe decirse que la referencia a los criterios de Giannini tiene en este caso el valor especial que le presta el hecho de que sus esquemas coincidan con las propuestas que la Comisión que presidió y tengan su reflejo en el Decreto número 616, que transfirió competencias en esta materia, entre otras, a las regiones.

Es de resaltar que ni la citada Comisión ni el Decreto núm. 616 (que en cuanto a las competencias que reserva al Estado se ha transcrito más atrás) encomiendan al Estado muchas más funciones de gestión o de Administración directa que las indicadas por el autor referido.

Lo que no significa, según venimos insitiendo también nosotros, una privación total de competencias en el sector, sino su reconducción a funciones ordinarias distintas de la administración o gestión directa y a la utilización de mecanismos, técnicas o fórmulas de cooperación Estado-regiones, a través de las cuales se instrumenta la participación de ambas instancias en la atención de los asuntos agrarios que trascienden el campo estricto del interés regional.

En conclusión, también debe interpretarse nuestro sistema constitucional y estatutario de la forma indicada, lo que aliviará su asistematicidad, permitirá una ordenación eficaz de los servicios y una reforma consecuente de la Administración estatal de la agricultura.

IV. LAS TRANSFERENCIAS DE SERVICIOS

1. Una crítica general del sistema actual

El tema de las transferencias es, sin duda, un punto clave en el proceso de instauración de las autonomías y de reforma de la Administración estatal. Sin embargo, es una cuestión que se ha resuelto mal en la Constitución (hay que decirlo así, con toda franqueza) y que, en la práctica, está produciendo dificultades y distorsiones innumerables. La Constitución, en efecto, ha dado un excesivo peso a los Estatutos en este punto, confiando a sus previsiones el procedimiento con arreglo al cual tengan que producirse las transferencias (art. 147). Los Estatutos, por su parte, han optado por generalizar el sistema de Comisiones mixtas, en cuyo seno se negocia el alcance de la transferencia para cada materia y cada Comunidad autónoma.

Un sistema así, difícilmente puede permitir la vertebración ordenada del nuevo Estado autonómico. El informe de la Comisión de expertos en materia de autonomías lo ha expresado con palabras que ahorran aquí otros comentarios: «Con un procedimiento de este tipo las transferencias de servicios dependen más de la habilidad de los negociadores que de la aplicación estricta de las reglas de distribución de competencias; los Ministerios retienen más de lo que deben; los recursos (personales, patrimoniales y financieros) se distribuyen inequitativamente; algunos cuerpos funcionariales que dominan parcelas enteras de la organización se resisten a la operación y logran evitarla; los ritmos y prioridades de las transferencias son distintos; la Administración estatal no acierta a hacer un diseño previo de sus propias necesidades; la articulación de las competencias estatales y las de las Comunidades autónomas no llega a hacerse efectiva; la reforma administrativa se aplaza continuamente; la inseguridad jurídica es notoria, etc.»

Por fortuna parece que en el futuro va a producirse un giro de ciento ochenta grados en las fórmulas a emplear. Ello es, desde luego, absolutamente preciso. Si se produce la sustitución (al menos para las Comunidades autónomas que se constituyan en el futuro) de las actuales Comisiones mixtas por otras Comisiones de carácter sectorial (comunes para todas las Comunidades autónomas y especializadas por materias o bloques homogéneos de materias) se habrá dado un primer paso importante para corregir algunas de las disfunciones más graves que pueden detectarse.

Lo que, en definitiva, debe pretenderse y conseguirse en materia de transferencias es bastante fácil de explicar y no más difícil de aplicar en la práctica que las fórmulas que ahora se están siguiendo: en primer lugar, ha de procurarse que las transferencias serán *homogéneas* para todas las Comunidades autónomas que se constituyan (al menos que lo más sustancial de su contenido sea idéntico, lo que no excluye algunas especialidades —normalmente transitorias en el ámbito de la agricultura —para dejar marcadas las diferencias, también transitorias, entre las Comunidades autónomas de primer grado y de segundo grado); segundo, que las transferencias sean, en la medida de lo posible *simultáneas*, en el sentido de alcanzar de un solo impulso a todas las Comunidades autónomas (se ha de producir la inevitable espera que impone la necesidad de contar con la aprobación de todos los estatutos, pero, en cualquier caso, debe procurarse que las diferencias temporales se cierren al máximo); tercero, según luego se explicará más detenidamente, a cada transferencia debe acompañar la *reforma automática* de aquella parcela de la Administración estatal afectada por la misma, y cuarto, las transferencias deben referirse a *bloques orgánicos completos*; en el sentido siguiente: es necesario que el esquema de distribución de competencias que figura en la Constitución y los Estatutos de autonomía se interprete con la suficiente flexibilidad, al concretar los traspasos de servicios, para permitir que las Comunidades autónomas puedan ejercer no sólo las competencias que principalmente le pertenezcan, sino también todas aquellas complementarias o conectadas directamente con la competencia principal, a fin de evitar que queden residuos aislados, flecos competenciales que impidan la más eficiente atención de los servicios y la más comprensiva visión de los problemas; en definitiva, se trata también de impedir con ello que las Comunidades

autónomas tengan que heredar las mismas tareas organizativas y disfunciones diversas que se observan hoy, por causas muy variadas, en la organización de los servicios estatales.

2. Aplicación de la crítica a las transferencias en materia de agricultura

De lo anterior puede hacerse, desde luego, aplicación general al caso de las transferencias en el sector agrícola. Sin embargo, no parece preciso añadir recomendaciones especiales, puesto que las correcciones referidas han de provenir de la revisión general de la política de transferencias más que de las concretas iniciativas del Ministerio de Agricultura, aunque algunas de ellas, como la atinente a la aplicación de la idea de los «bloques orgánicos», debería empezar a operarse singularmente y sin mayores demoras.

Señalado dicho límite a las indicaciones que en este lugar pueden hacerse, debe ponerse a su lado inmediately otro del siguiente tenor: una valoración crítica, materia por materia, de las transferencias efectuadas sólo puede hacerse después de haber analizado en cada caso el régimen de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, lo que, de manera pormenorizada, sólo se va a hacer en la segunda parte de este estudio.

Por consiguiente, las valoraciones que a continuación se hacen tienen un simple carácter general y aproximativo.

La primera cuestión que suscita la lectura de los Reales Decretos que han traspasado competencias en materia de agricultura a las Comunidades autónomas es la falta de medidas complementarias respecto de la reforma de la Administración estatal que está resistiendo el embite sin perturbarse demasiado, crítica ésta que es general y sobre la que no hemos de insistir más.

En segundo lugar, no aparecen suficientemente explicitadas las funciones que el Estado se reserva. Es evidente que en relación con buena parte de los servicios transferidos al Estado le pertenecen funciones de programación, dirección, etc. de las que ni se suele hacer mención ni menos señalar los instrumentos a través de los cuales se van a hacer efectivas.

En tercer lugar, por el contrario, de lo que acaba de criticarse se manifiesta con una insistencia casi obsesiva la retención por parte de los servicios del Ministerio de Agricultura de algunas competencias de administración directa o de gestión pura de los servicios. Ciertamente ello es obligado algunas veces por determinación constitucional expresa (autorizaciones y concesiones sobre aprovechamientos hidráulicos suprarregionales, obras públicas de interés general), pero en la mayoría de los casos se han derivado las reservas de la aplicación reiterada de esa cláusula-comodín que es el «interés general» o «nacional». Ya se ha dicho repetidamente que los supuestos en que el Estado debe retener competencias de gestión deben interpretarse restrictivamente; primero, porque la propia distribución de competencias en el sector así lo exige, y segundo, porque en un contexto de transferencias generalizadas que alcanzan siempre la gestión de los servicios mantener en la Administración del Estado funciones de esta índole es disfuncional y afecta a la adecuada organización de los servicios. *La presen-*

cia de los intereses generales en la atención de los negocios públicos no debe resolverse sistemáticamente, según nos hemos esforzado en repetir, atribuyendo al Estado la gestión de los mismos, sino usando otras fórmulas de participación y cooperación.

Cuarto: el juego propio de las reservas en favor del Estado hacen perder franqueza a las transferencias, en el sentido de que provocan la presencia de dos entes públicos ejerciendo funciones de gestión análogas sobre los mismos asuntos, funciones que sólo se separan con arreglo a la fórmula de lo general-particular, que es, a la larga, un semillero de conflictos. Por la misma causa se generan de forma inmediata muchas más interferencias en el funcionamiento de las Administraciones estatal y autonómica de las que son lógicas o vienen impuestas por la propia naturaleza del sistema autonómico. Dichas interferencias han de ordenarse, y para hacerlo se está acudiendo sistemáticamente a la fórmula de crear nuevas comisiones o de celebrar convenios que aclaren los papeles relativos de cada una de las Administraciones competentes.

Quinto: las relaciones interadministrativas en un Estado organizado sobre la base de autonomías territoriales han de ser tan intensas y son ya de por sí lo suficientemente complejas como para que sea rechazable de plano cualquier complicación adicional que derive de las pretensiones desorbitadas por parte del Estado de gestionar servicios o retener funciones que no deben pertenecerle.

Y sexto: por las razones que se han expresado anteriormente, tal vez las fórmulas de relación entre poderes que se han arbitrado (comisiones y convenios) serán innecesarias en algunos casos. No obstante lo cual, debe decirse en seguida que, aplicadas justamente, en su momento y para cuando sea necesario, las fórmulas de relación interadministrativas son de ineludible empleo en el Estado de las autonomías. Con esta finalidad, las técnicas de que se puede hacer uso son muchas y *algunas de las mismas hubieran sido más efectivas que los convenios para determinados casos en que éstos se han aplicado.*

En la importancia de los instrumentos de articulación de las relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas hemos venido insistiendo a lo largo de este estudio y es ya momento de que se contemple el problema de forma detenida.

V. LA COOPERACION ESTADO-COMUNIDADES AUTONOMAS

1. Las imperfecciones del sistema constitucional de distribución de competencias

Después de cuanto ha quedado analizado y dicho puede hacerse sin rodeos una imputación a nuestra Constitución que resultará evidente: al distribuir las competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en general y, en particular, en el sector de la agricultura, no ha operado un corte seco y limpio, separando netamente los campos de acción de ambos poderes. Por el contrario, la interconexión, el entrecruzamiento, la implicación de las competencias de un ente en el ejercicio por el otro de las suyas es la regla.

Sin embargo, considerando la experiencia del derecho comparado y las dificultades de la operación que anunció el constituyente, tampoco era lícito esperar mucha mayor claridad. En el campo de la agricultura, por demás, hemos podido derivar ya la conclusión general de que las Comunidades autónomas sólo disponen, en el plano legislativo, de competencias concurrentes y, en la esfera ejecutiva, de la práctica totalidad de las competencias, salvo excepción. Lo cual no es poco y aclara bastante acerca del porvenir de los órganos administrativos del Estado que se venían ocupando de dichas tareas.

Ningún criterio interpretativo podría llevar, sin embargo, a la separación neta entre ambas esferas, de manera que cada una de ellas, la estatal y la autonómica, pudieran operar de espaldas y desconociéndose.

En algunos casos, la visión confusa que ofrece el panorama de la distribución competencial se debe a defectos técnicos de la Constitución que hubieran podido obviarse. Así, por ejemplo, la ya famosa cuestión de las competencias exclusivas y las cláusulas sin perjuicio, a la que van hechas referencias sobradas. También la falta de precisión y la ambigüedad de algunos conceptos, como el mismo de agricultura, que es vago y remite a un importante bloque de cuestiones difícilmente susceptibles de un tratamiento común (lo que si bien contrasta con el mayor rigor y pormenorización de algunas Constituciones como la alemana, se alinea junto a otras que han barajado la misma ambigüedad, como es el caso de italiana). Nótese, sin embargo, que no conviene dramatizar en exceso este problema de los defectos técnicos, pues como, según nos parece, puede tenerse ya por probado, casi todas las dificultades pueden solventarse con arreglo a criterios interpretativos bastante seguros.

Pero, al margen de los defectos técnicos, el problema de la interconexión de las competencias es un problema común en derecho comparado y prácticamente imposible de resolver desde una Constitución, ya que remite a una casuística enormemente variable y con modulaciones riquísimas que es vano intentar dejar petrificadas en un texto con vocación de permanencia.

El problema no es, por ello, el de determinar si es exigible que una Constitución afine tanto como para no dejar cabos sueltos al fijar las competencias de cada ente, sino que contenga los instrumentos y resortes precisos para solventar los problemas que se presenten, permitiendo una articulación armoniosa del sistema.

Hasta el más riguroso de los textos constitucionales que han apoyado la idea de la autonomía territorial, el problema se da casi como un inevitable efecto del reparto competencial. Las muestras son variadas: en Italia la doctrina (recientemente Gabriele) se ha referido a estos problemas de entrecruzamientos, intentando sistematizarlos con arreglo a la siguiente pareja de conceptos: existe una *conexión funcional* cuando los intereses generales quedan implicados en el ejercicio por la región de sus competencias; puede hablarse de una *conexión material* cuando el ejercicio de una competencia por la región proyecta sus consecuencias sobre una materia de competencia estatal. Las mismas ideas de la *conexión orgánica* y la *conexión funcional* maneja la doctrina alemana, junto con otras fórmulas que le permiten resolver problemas de entrecruzamiento: las competencias federales por naturaleza (*Natur der Sache*), por ejemplo, que

emulan la idea de los *implied powers* norteamericanos. En Canadá la doctrina y la jurisprudencia utilizan las nociones de poder de *impieter* y *pouvoir ancillaire* para resolver los vacíos, los huecos que dejan las listas de competencias, etc.

La limitación territorial, que es obligada para el ejercicio de los poderes autonómicos, es también en sí misma una fuente de interconexión de competencias. La superación del límite territorial determina la incapacidad del ente regional para resolver el asunto o atender en exclusiva la materia y apela a la conjunción de acciones complementarias. Y es notorio que muchos asuntos se resisten al tratamiento exclusivo desde los límites que marcan las fronteras regionales. La insuficiencia es, en ocasiones, puramente material (no se pueden administrar bien los recursos hidráulicos regulando un solo curso fluvial sin tener en cuenta la cuenca hidrográfica entera), y, en otros, por razón de la trascendencia general de la acción que se pretende emprender (no puede ordenarse el territorio, aunque la acción material de planificarlo no sobresalga de los límites regionales, impidiendo el establecimiento de servicios generales —centrales nucleares, nuevo trazado de autopistas, aeropuertos, etc.)

El problema nos parece claro y no creemos que sea preciso detenernos por más tiempo en su análisis.

2. Las consecuencias de una separación imposible

La fórmula más evidente que pudiera utilizarse para resolver los entrecruzamientos competenciales de que venimos hablando sería primar las competencias de uno de los entes responsables en perjuicio del otro. Esta idea es simple de explicar: bastaría que un asunto tuviera una trascendencia territorial supra-regional para que, aun siendo, en principio, de la competencia de la Comunidad autónoma, pasara íntegramente a la competencia del Estado. Sería suficiente que, en el ejercicio de sus competencias, por las Comunidades autónomas interfirieran en problemas o planteamientos de trascendencia e interés general, para que el asunto saliera de la órbita propia de aquéllas y hubiera de ser atendido, en lo sucesivo, exclusivamente por el Estado.

Obviamente, aun en un plano puramente intuitivo, es fácil concluir que el sistema no puede funcionar de esta manera, pues las reglas de reparto de competencias constitucionalmente establecidas quedarían sin efecto inmediatamente.

Como regla, por tanto, puede afirmarse que el problema que examinamos no puede resolverse acreciendo un ente competencias en perjuicio del otro, sino que abre tan sólo el derecho a participar en la resolución de los problemas o en la atención de los asuntos. Por otra parte, tampoco debe ser siempre el Estado el que se beneficie, interviniendo de los cabos sueltos que deja el sistema de distribución de competencias, ya que la indeterminación de los principios aboca también con frecuencia a una participación de las Comunidades autónomas.

Dicho todo ello más claramente puede afirmarse lo siguiente:

Teniendo por cierto que «los intereses nacionales y los regionales no son netamente separables» (Bartole), parece también claro que las competencias no

son tampoco separables con arreglo al criterio del interés; de lo que se sigue que la confluencia del interés no puede ser título para la asunción en exclusiva de una competencia, sino para participar en la atención pública de la materia, asunto o negocio. En este sentido, tanto la presencia del interés general permite al Estado intervenir como el interés regional es un título a favor de las Comunidades autónomas aun respecto de sectores materiales que, en principio, han quedado fuera de las competencias de uno u otras. Sin embargo, en ningún caso es título bastante para que la competencia se retenga en exclusiva por alguno de los dos entes, sino que lo que postula es un reparto o compartimentación entre ambas instancias.

Se comprenderá por ello por qué hemos criticado ya, y seguiremos haciéndolo en adelante, algunas interpretaciones llevadas a efecto en los Reales Decretos que transfieren algunas competencias a las Comunidades autónomas en materia de agricultura que han utilizado el criterio del interés general para reservar al Estado competencias de gestión (lo que fuera de los casos constitucionales previstos no resulta de recibo). El interés general justifica, insistimos, la participación del Estado, pero no la retención de todas las competencias. O, dicho de otra manera, para satisfacer las exigencias del interés general no es preciso (más aún, es constitucionalmente inadmisibles) que el Estado legisle y asuma todas las facultades ejecutivas en relación con la materia. En ocasiones basta, por el contrario, con asegurar unos principios legislativos uniformes: otras veces el recurso a la planificación o a la coordinación puede ser suficiente sin tener que acudir al procedimiento de retener incluso la gestión material del asunto. En el informe Giannini (que ya se ha citado, pág. 94), y respecto de materias que entran de lleno en el sector «agricultura», se ha expresado claramente la idea que manejamos: *«El interés nacional en la tutela de zonas específicas del territorio debe ser salvaguardado con instrumentos distintos de los constituidos por las competencias administrativas activas.»*

La idea es sumamente importante, de aquí que, de manera consciente, la es-temos subrayando enfáticamente. Y lo es porque sólo comprendiéndola en su justo alcance podrán ordenarse eficazmente sectores como el que estamos estudiando en el presente informe. En este sentido no será difícil convenir que perturba la racionalidad de la organización administrativa que el Estado retenga competencias de gestión puntuales en relación con servicios que globalmente la Constitución ha permitido que pasen a la esfera de las Comunidades autónomas y que, en definitiva, la aparición de aquel efecto (con su lastre consiguiente de conflictividad, minoración de la eficiencia y mayor coste) es lo menos que cabe esperar del uso de la interpretación que criticamos.

No hará falta añadir que tales interpretaciones no son conciliables con la necesaria fidelidad al sistema constitucional y de respeto al principio autonómico, que es una regla de juego de cuyo respeto depende el funcionamiento mismo de la nueva maquinaria administrativa en términos de eficacia.

Por razones que sería muy largo, así como innecesario, explicar aquí, todos los sistemas federales y basados en autonomías territoriales amplias han conocido un fenómeno común consistente en la expansión de las competencias legislativas estatales en perjuicio de las regionales, de manera que las autonomías, en

verdad, son en la actualidad más administrativas que legislativas (Adamovich, Fromont, Greywe, Bardusco, Barbera y la práctica totalidad de la doctrina), modelo que, sin duda, va a tener fácil acomodo entre nosotros apenas se inicie el rodaje del sistema constitucional (como, por demás, están probando los primeros escarceos legislativos del Estado y las Comunidades autónomas; de hecho, el Estado extiende su legislación básica a cuestiones de detalle y las leyes que elaboran las Comunidades autónomas son sistemáticamente impugnadas por el Estado aduciendo su inconstitucionalidad, lo que ilustra bien acerca de que la senda por la que caminamos es la misma abierta en el derecho comparado). Es conveniente que todo ello se tenga presente para no intentar vaciamientos de las competencias administrativas de las Comunidades autónomas que terminarían reduciendo a la nada a todo el sistema autonómico. Porque importa retener que si es cierto que el proceso de centralización legislativa se ha cumplido implacablemente en los federalismos comparados, también es verdad que ello se ha compensado con el respeto a otra idea autonómica esencial; los servicios administrativos y el grueso de la burocracia, es decir, las funciones propiamente administrativas, siguen siendo dominadas y ejercidas por los territorios autónomos. A la centralización legislativa no ha seguido, pues una centralización administrativa que hubiera terminado con el sistema de autonomías.

Destacamos de todo lo dicho la siguiente conclusión: las interconexiones competenciales o las interferencias en su ejercicio no deben resolverse primando las competencias del Estado en perjuicio de las de las Comunidades autónomas, sino utilizando fórmulas y mecanismos de cooperación que permitan un ejercicio conjunto de competencias implicadas, acciones comunes o la participación en la formación de las resoluciones de una esfera que afectan a la otra.

3. Las fórmulas de cooperación

Con lo expresado no hacemos sino ilustrar de la necesidad de aplicar también en nuestro nuevo sistema político las fórmulas propias del llamado federalismo cooperativo. Hace ya mucho tiempo que la experiencia de los sistemas federales comparados hizo notar a la doctrina que la ordenación de los mismos con arreglo a repartos de materias que mantuvieran separadas las esferas de responsabilidad respectivas de la Federación y los Estados miembros era imposible, dada la complejidad que revisten las acciones públicas en el mundo moderno (por ejemplo, tempranamente Laski). Los modernos regionalismos han recogido la misma idea. Los sistemas basados en autonomías territoriales no pueden funcionar adecuadamente en nuestro tiempo sino con arreglo al principio cooperativo. Esto es, por encima de la separación competencial, debe primar la acción común de los poderes públicos responsables para concurrir a la satisfacción de las necesidades públicas. La idea no es, pues, la de responsabilizar a un solo ente de una materia completa, sino de propiciar la concurrencia de todos en la atención de los negocios trascendentes para la colectividad.

Hay que advertir, no obstante, que la regla de la cooperación no tiene la virtud de hacer inútil la distribución constitucional de competencias, sino completar los mecanismos de reparto y resolver los problemas, cada vez más comunes, de interconexión de responsabilidades y competencias. Por expresarlo como ha

hecho Gabriele para el caso italiano, «los conceptos de unidad e indivisibilidad de la República, así como los de autonomía de las regiones, no están en la disponibilidad de las leyes del Estado, sino en los casos y con los límites establecidos en la Constitución». Con lo que se viene a expresar una idea importante: la cooperación es necesaria y debe aplicarse en los supuestos en que existe un entrecruzamiento de competencias constitucionalmente respaldado, pero no puede convertirse en un argumento para incrementar la esfera de competencias del Estado más allá de lo previsto en la Constitución. En cierta medida puede afirmarse con La Pégola que la cooperación viene a resolver o a cubrir los «residuos contractuales» que siempre deja un sistema de distribución de competencias con arreglo a listas de materias y funciones.

Establecido lo cual, se puede hacer ahora un análisis de las fórmulas en las que la cooperación puede concretarse.

A) *La cooperación en el nivel legislativo*

La distribución de las potestades legislativas entre el Estado y las Comunidades autónomas está ordenada básicamente sobre la idea de cooperación más que sobre la regla de la separación.

Ya hemos visto más atrás, y ello es notorio en el caso de la agricultura, que las competencias de orden normativo no se atribuyen en exclusiva al Estado o a las Comunidades autónomas, sino que se distribuyen entre ambos según la regla de la concurrencia.

No hemos de insistir más en ella. Tan sólo recordar en este momento que será normal que el Estado dicte leyes básicas o leyes marco que fijen principios a desarrollar ulteriormente por las Comunidades autónomas. También que pueden aprobarse leyes de armonización (art. 150.3) con la finalidad de sentar principios uniformes, etc. La idea es, pues, que, aun reconociéndose constitucionalmente la posibilidad de que las Comunidades autónomas cuenten con un ordenamiento jurídico propio, las reglas de derecho positivo que han de integrarlo están profundamente imbricadas con las del ordenamiento jurídico estatal general; el ordenamiento general se forma en base a la conjunción de los productos normativos del Estado y de las Comunidades autónomas.

Las posibilidades de coordinar las acciones estatales y autonómicas utilizando la peculiar ordenación del sistema de producción normativa son obvias y no parece preciso que nos detengamos más en ellas. Tan sólo subrayar algo que no por evidente debe dejar de destacarse: existe una variedad grande de supuestos en que son obligadas las intervenciones del Estado por razones de la suprarregionalidad del problema, de la afectación del interés general o por necesidades de coordinación, etc. Estas exigencias pueden quedar satisfechas, sin más, en muchas ocasiones, según se irá probando sucesivamente, a través del ejercicio de las facultades legislativas que la Constitución reserva al Estado, sin que sean precisas medidas administrativas complementarias. Dicho de otra manera, el Estado no precisará retener servicios administrativos que se ocupen de atender, por ejemplo, las exigencias del interés general si éstas pueden ser satisfechas con arreglo al más simple procedimiento de aprobar una norma general que ordene

el tratamiento de la cuestión y fije reglas que han de disciplinar las actuaciones ulteriores de las Comunidades autónomas que, por consiguiente, quedan vinculadas por principios comunes.

B) *La cooperación administrativa*

Es en este ámbito donde las fórmulas cooperativas utilizables son de gran variedad y, en ocasiones, tienen gran importancia para atender eficazmente problemas comunes.

Aunque en su momento puedan hacerse las convenientes distinciones, es obvio que las formas de cooperación pueden ser tanto verticales como horizontales, en el sentido de relacionar tan sólo a las Comunidades autónomas entre sí o a éstas con el Estado.

Veamos, en definitiva, cuáles son las fórmulas disponibles, a cuyo efecto utilizamos la experiencia de los países occidentales organizados sobre la base de autonomías políticas amplias.

a) *Conferencias de responsables políticos y administrativos*

En Alemania Federal había constituidas en 1980 trece conferencias sectoriales que integraban al Ministerio del ramo y a los Ministros responsables de la misma materia en cada uno de los Länder. Es ésta una forma de coordinar las acciones públicas en todo el territorio nacional verdaderamente importante y utilizable, desde luego, entre nosotros en el futuro. Estas conferencias se reúnen dos o más veces al año en períodos fijos o sobre la base de la convocatoria del Ministro federal (estatal en nuestro caso) correspondiente. En el seno de las mismas se discuten los problemas comunes, se trazan planes de acción conjunta, se marcan prioridades y se establecen, en definitiva, las formas más útiles de coordinación de las políticas a adoptar.

La fórmula (generalizada también en Australia, Suiza e Italia, por ejemplo) es importante porque consigue combinar adecuadamente el necesario respeto a la separación de competencias y responsabilidades con la coordinación y la cooperación en pro de acciones comunes. En este sentido, las conferencias ni sustituyen las decisiones de los órganos propios de cada esfera, central y territorial, ni adoptan directamente resoluciones vinculantes. La técnica que se utiliza es más simple, aunque sutil; en el seno de las Conferencias se alcanzan acuerdos que luego se comprometen a ejecutar cada una de las partes en el territorio a que alcanza su responsabilidad. A estos efectos, al concluir las reuniones, el Ministro federal o estatal asistente a la reunión remite una directiva a los responsables territoriales conteniendo los acuerdos que ulteriormente éstos plasman o recogen en disposiciones o resoluciones internas. Se salvan, pues, las facultades decisorias, sin perjuicio de que éstas se coordinen. Los actos de ejecución de lo acordado son imputables íntegramente a los territorios responsables.

Estas conferencias pueden funcionar de manera más o menos institucionalizada y también a niveles distintos. No es infrecuente que junto a las conferen-

cias formalizadas que atienden ramos concretos de la acción pública se dé otra forma no institucionalizada de relación consistente en contactos informales entre los responsables de cada sector que tienden a concretar acuerdos respecto de sus actuaciones futuras.

Es frecuente que junto a las conferencias de Ministros existan también reuniones periódicas de funcionarios o directores de servicios administrativos de inferior nivel, con objeto frecuentemente de preparar planes y programas comunes.

En Australia se ha generalizado en este último sentido la fórmula de las Comisiones de expertos (integradas por miembros, normalmente funcionarios de las diversas Administraciones públicas) que preparan planes y proponen actuaciones comunes (una de estas Comisiones es precisamente la *Agrarkonferenz*, que atiende la materia agrícola).

No todas las reuniones de responsables políticos o administrativos son de carácter vertical; por el contrario, se ha enfatizado mucho la importancia de las Comisiones horizontales que coordinan la acción de los territorios autónomos sin la presencia de Ministros o responsables federales o estatales. Una conferencia de este tipo, muy importante en Alemania, es la *Ministerpräsidentenkonferenz*, que reúne a los Ministros presidentes de cada uno de los Länder. Se ha estimado que este tipo de reuniones son muy necesarias y se muestran útiles como instrumento de defensa frente a la injerencia, cada día más notable, a la omnipresencia, cada vez más manifiesta, de las autoridades del Bund. En efecto, según ha quedado expuesto reiteradamente en este escrito, la relevancia supra-regional de un asunto o la afectación del interés general en su resolución suele ser argumento sobrado para que el poder central pretenda absorberlo como competencia propia. Pues bien, evidentemente, en ocasiones tal intervención no es precisa, pudiendo resolverse los problemas que plantea la incidencia del asunto en otros ajenos a la competencia regional en base a acuerdos entre las propias regiones. Un simple ejemplo, aunque muy ilustrativo: la Administración de las aguas es un lugar común, donde es difícil la delimitación de la materia atendiendo al marco territorial estricto de la región; es difícil en este sentido, que una decisión adoptada por una región no afecte a otra en cierta medida. El caso extremo pudiera ser, el de un lago con el que lindaran varias regiones. Pues bien, decimos que este simple hecho no autoriza sin más la asunción de la materia por el Estado. La solución italiana lo prueba: el artículo 98 del D. P. R. número 616 atribuye a las regiones las funciones administrativas en materia de navegación y puestos lacustres, advirtiendo que «cuando quedan interesados los servicios de territorios colindantes de más regiones, se ejercitarán mediante colaboración entre las regiones interesadas o mediante gestión común en forma consorcial». Sólo una tenue intervención estatal se admite en el caso de los grandes lagos; se dice, en este sentido, el mismo precepto, que «la gestión administrativa para la navegación en los lagos Maggiore, Como y Garda queda transferida a las regiones territorialmente competentes bajo la supervisión técnica y económica del Estado».

Quedan, pues, claras, según nos parece, las grandes posibilidades organizativas que ofrece la cooperación horizontal y también su utilidad para evitar que el Estado tenga que mantener servicios duplicados, que podrían atenderse desde las Comunidades autónomas.

b) *Los convenios*

La utilidad del convenio, como técnica instrumental para resolver los problemas de relación entre el Estado y las Comunidades autónomas ha sido rápidamente advertida entre nosotros, según revela el generosísimo uso que se viene haciendo de ellos.

Ya se han expuesto algunas críticas globales a esta generalización del sistema de convenios, en cuanto que, no es aconsejable que se conviertan en fórmula ordinaria de Administración, tanto menos cuanto, en nuestro caso, su proliferación se debe, no a las insuficiencias insitas en cualquier sistema de distribución de competencias, sino a reservas y retenciones indebidas, que viene haciendo la Administración estatal al actualizar las transferencias de servicios.

Dicho lo cual, y reducido el empleo de los convenios a su justo término, no debe dudarse tampoco de su utilidad como fórmula de cooperación, lo que prueba, su empleo generalizado en derecho comparado.

En los países federales, los convenios suelen suscribirse exclusivamente por los ejecutivos (bien regionales entre sí, bien entre éstos y el poder central) y no es frecuente su ratificación por los parlamentos, si no es por la razón de que suele quedar implicado en aquellos el empleo de fondos públicos, lo que debe tener un reflejo presupuestario, vía por lo que la autorización de estos negocios acude al legislativo (en todo caso, la marginación de los legislativos en los acuerdos de cooperación es muy notable y ha sido denunciada por los autores: Greywe Leymarie, por ejemplo).

A los convenios puede darse un doble tratamiento, según las Técnicas conocidas en el derecho internacional, para lograr su aplicación práctica en los territorios vinculados. Algunos de ellos tienen, en efecto, carácter de *self-executing*, autoejecutorios, en el sentido de no precisar medidas complementarias de aplicación por parte de quienes suscribieron el pacto. Otros, por el contrario, sólo contienen directrices o principios que requieren luego de su conversión en reglas de derecho propio de cada ente afectado. No sustituyen, en este sentido, al legislador o administrador interno, sino que le obligan a seguir una serie de principios comúnmente aceptados al suscribir el convenio.

La aplicabilidad de estas reglas a nuestro caso parece que no presenta mayores dificultades. Si bien, es de notar que nuestra Constitución, sólo ha regulado la concertación entre las propias Comunidades autónomas y no entre éstas y el Estado (art. 145.2) es obvia la capacidad de éste para obligarse y, por tanto, para celebrar convenios de este tipo (se plantea, sin embargo, respecto de este extremo un tema importante, como es el de saber si el Estado está habilitado para celebrar convenios que impliquen una cesión de competencias propias, lo que parece que nuestra Constitución prohíbe, si no se utilizan los cauces habilitados para la transferencia y delegación de competencias).

Una última cuestión de interés es la de determinar cuál es el ámbito material, en el que es admisible o puede considerarse válido que las Comunidades autónomas celebren convenios. El problema ha ocupado mucho a alguna doctrina comparada y las claves de la cuestión están en saber, si el ámbito de la

licitud de los convenios está delimitado por las competencias propias del territorio autónomo o, por el contrario, pueden apoyarse en la idea de que es lícita toda convención sobre cualquier asunto que afecte al interés regional.

Tanto las jurisprudencias constitucionales como la doctrina comparada han llegado casi unánimemente a aceptar como más consecuente la segunda solución. Así lo han estudiado y resuelto, por ejemplo, Volpe o Barbera para el caso italiano y las mismas conclusiones pueden leerse en la doctrina alemana. Se trata, en definitiva, como ha dicho Bardusco de que «la región habría asumido finalmente plena legitimación como ente con fines generales», de manera que «no estaría llamada a gestionar tan sólo algunas intervenciones o servicios puntualmente indicados, sino a hacerse cargo del arco entero de las exigencias de la colectividad regional» (en *lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980, pág. 327), siguiendo las ideas ya expresadas por los autores citados y Bassanini).

c) *La administración mixta*

Por el contrario, de lo que ocurre con las anteriores técnicas, la técnica de la administración mixta (*Michverwaltung*), aunque también se emplea en todos los sistemas federales y regionales, levanta todo tipo de prevenciones tanto doctrinales como por parte de los responsables de las autonomías, por estimarse que rompe con el principio de separación de las instancias administrativas que es crucial en los federalismos. En Alemania la doctrina suele mantener incluso (siguiendo aquí una actitud reticente que proviene del propio Tribunal Constitucional federal) que al romper esta idea con la regla general de que todos los servicios administrativos han de quedar en la esfera propia de los Lander y quedar separados de los federales, su utilización es inconstitucional.

No obstante, lo cierto es que se emplea, aunque no aparezca excesivamente generalizada; por ejemplo, en materia de Administración tributaria (en la vertiente recaudatoria principalmente) su uso es frecuente.

Consiste simplemente en atribuir el ejercicio de competencias propias a un órgano administrativo común, cuyas resoluciones se tienen por propias de todas y cada una de las esferas implicadas. Esto diferencia esta técnica de las conferencias interestatales en las que la separación se mantiene ya que sólo sirven para llegar a acuerdos que luego ejecuta cada una de las partes. En el sistema de Administración mixta, los órganos constituidos ejercen directamente competencias. Por ejemplo, un órgano de recaudación que se ocupa de ejercer esta actividad simultáneamente respecto de los tributos nacionales y locales; una Escuela de funcionarios que seleccione conjuntamente a los funcionarios regionales y locales. Se ha dicho con razón que estas fórmulas de relación contrastan también con las conferencias y convenios en el importante aspecto de que el convenio (concordatos se denominan en Suiza) y las conferencias permiten a los territorios autónomos discutir y apartarse de las mayorías lo que no ocurre en aquél otro supuesto, como tampoco es posible cuando la técnica del convenio se sustituye por una decisión adoptada unilateralmente por Ley del Estado.

El problema principal que plantean estas fórmulas es el de determinar a qué ente son imputables las decisiones que adopta el órgano mixto (al Estado o a las Comunidades autónomas en nuestro caso), lo que no se suscita cuando las deci-

siones administrativas, aunque respondiendo a principios comunes, se adoptan separadamente. También el problema del régimen jurídico de dichos actos (¿se aplica derecho federal o federado?), que suele resolverse con arreglo a fórmulas convencionales, tales como la de entender que se aplica el régimen propio del lugar donde el órgano tiene su sede.

Todas estas dificultades hacen razonable la recomendación general de que la fórmula sólo se emplee en relación con órganos internos (es decir, aquellos que no adoptan decisiones con eficacia *ad extra*, sino puramente organizativas o preparatorias) y con funciones consultivas o de análisis, estudio o preparación de resoluciones.

También hay que decir, no obstante todas las dificultades, que para la atención de concretos asuntos que afectan en común a más de un ente territorial autónomo la creación de un ente institucional a través del consorcio entre las partes implicadas, ha probado su eficacia como fórmula organizativa. Así, por ejemplo, se ha afirmado de la «segunda televisión» germana, administrada haciendo uso de aquella idea. Respecto de algún organismo de este tipo (como las *Tennessee Valley* en norteamérica que no son sino una reproducción de una vieja idea de administración regional que se puso en marcha entre nosotros con las Confederaciones hidrográficas, aunque aquí el experimento fracasara por su rápida burocratización y centralización) ha podido decirse (Lilien thal) que son el mejor ejemplo de combinación de las ventajas de la centralización y la descentralización.

d) *Utilización por un territorio de los servicios administrativos de otro*

Distinta fórmula que la anterior es la consistente en la utilización por un territorio autónomo, o por el Estado, de servicios pertenecientes a una Administración pública distinta. En este caso no hay Administración mixta, sino utilización instrumental de unos servicios, a cuyos efectos las fórmulas a adoptar pueden ser muy variadas.

Por ejemplo, en nuestro sistema autonómico es muy probable que buena parte de las Comunidades autónomas encarguen la gestión ordinaria de sus servicios a las Diputaciones provinciales (así lo ha propuesto la Comisión de expertos sobre autonomías y lo están recogiendo los proyectos de Estatuto que se vienen aprobando en la Comisión Constitucional del Congreso). De lo que se trata, por tanto, es que las Comunidades no mantengan servicios administrativos propios, sino que utilicen los de las Diputaciones provinciales.

En el sector agrícola, que nos viene ocupando, se ha dicho ya, y se pormenorizará más adelante, que una alternativa organizativa respecto de la investigación agraria, constitucionalmente viable, es la transferencia de los centros a las Comunidades autónomas sin perjuicio de que hayan de desarrollar programas de investigación de interés general que elabora el Estado o un órgano de programación constituido *ad hoc* e integrado por representantes estatales y regionales. Por lo que ahora interesa baste con decir que, en tal caso, se utilizarían centros regionales para ejercer funciones propiamente estatales.

En definitiva, pueden incluso inscribirse todos los supuestos de ejercicio de

competencias por delegación en el ancho marco de las fórmulas a que nos referimos.

e) *Reconocimiento de efectos generales a determinadas decisiones*

En todos los países examinados está generalizada también una fórmula de cooperación, aparentemente muy elemental, pero de empleo ineludible, ya que alivia las complejidades del sistema administrativo y evita que tengan que duplicarse innecesariamente organismos. Se trata de reconocer en un territorio (o en todo el territorio nacional) la validez y efectos jurídicos de decisiones adoptadas por órganos administrativos de otro distinto.

Un ejemplo muy elemental que habrá que volverse a utilizar más adelante: para evitar que, como consecuencia de las competencias asumidas por las Comunidades autónomas en materia de caza, el administrado tenga que solicitar una licencia de caza en cada territorio (o, lo que es peor, concluir que las licencias de validez universal sólo puede otorgarlas el Estado), basta con reconocer efectos generales a las licencias concedidas por cualquier Comunidad autónoma, con arreglo a unos requisitos generales que se fijarían en la normativa aplicable en todos los territorios, en la Ley estatal que, en su caso, podría ser sustituida, en cuanto a la determinación de los requisitos, por instrucciones adoptadas de común acuerdo.

Otro supuesto: reconocimiento de validez y efectos a los nombramientos de funcionarios efectuados por una Comunidad autónoma, a fin de que estos funcionarios puedan servir en Administraciones públicas distintas de la de origen, incluida la estatal.

La generalización de la fórmula se impondrá por su propio peso. En otro caso, la complicación administrativa que traería consigo el Estado de las autonomías sería enorme, por quebranto, además, de algunos principios constitucionales primarios: piénsese, por ejemplo, lo que quedaría del principio de libre circulación de los bienes (art. 139.2) si de un territorio a otro no se reconocieran validez a las medidas de sanidad alimentaria (análisis, registro, etc.) y tuvieran que reproducirse los controles, aunque se utilizaran los mismos criterios, en cada caso. El juego de la regla que manejamos parece ineludible al menos cuando las Comunidades autónomas ejecutan derecho estatal.

Por supuesto, el reconocimiento de estos efectos *ad extra* del territorio autónomo de algunas resoluciones es obvio en el caso de las decisiones judiciales, aunque éste es un tema que no nos toca examinar en este momento.

f) *Reglamentaciones paccionadas e informes previos*

Un procedimiento de cooperación bastante común en todos los sistemas autonómicos es el de aprobar reglamentaciones paccionadas en relación con el tratamiento de una materia o servicio. Con mucha frecuencia aparecen las necesidades unitarias en la atención o tratamiento de determinados negocios o, cuando menos, las exigencias de coordinación o, en fin, la mera conveniencia de que todas las Administraciones públicas operen con arreglo a unos criterios no muy diferenciados. La presencia de necesidades de este tipo no puede llevar

sistemáticamente a la conclusión de que se precisa la asunción por el Estado de la competencia, aduciendo que es el único que puede ejercerla en términos de uniformidad. La fórmula de elaborar conjuntamente normas que luego el Estado asume como propias e incorpora al ordenamiento general es una alternativa disponible. Aunque ello sólo podrá hacerse válidamente cuando exista un respaldo constitucional al ejercicio de dicha competencia de ordenación por el Estado, lo que no siempre se dará. Por ello, la alternativa a llegar a acuerdos en el seno de las Conferencias y Comités de que ya hemos hablado, que los entes autónomos se comprometen a asumir y traducen ulteriormente en normas propias que contienen, por dicha razón, principios que son comunes en todo el territorio del Estado.

Fórmula cooperativa de menor intensidad que la que acaba de describirse es la consistente en ordenar audiencias e informes previos de órganos de Administraciones públicas distintas de las que tienen que adoptar la resolución definitiva. Se articula este procedimiento cuando se ha de emprender una acción o tomar una decisión que afecta de manera particular al territorio de una región o condiciona en alguna medida el ejercicio de sus competencias. En los Estatutos de autonomía ya aprobados se prevén supuestos de esta índole (así, por ejemplo, art. 27.5 del Estatuto Catalán: «La Generalidad será informada en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten materias de un específico interés»; art. 24.2 del mismo Estatuto: «La Generalidad participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes a los Registros de la Propiedad y Mercantiles...; también participará en la fijación de las demarcaciones notariales»). El procedimiento de aprobación del plan económico general, según lo previsto en el artículo 131.2 de la Constitución, se acomoda también a la técnica que describimos. Los Reales Decretos de transferencias de servicios vienen regulando los informes previos con alguna frecuencia. También la legislación estatal postconstitucional emplea la misma fórmula: un ejemplo reciente, la Ley de 1 de julio de 1981, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona, prevé que la Generalidad «habrá de informar el Plan de obras de acondicionamiento y mejora de la infraestructura hidráulica del Delta del Ebro», etc.

g) *Participación en órganos estatales e iniciativas territoriales*

Presenta peculiaridades en relación con la técnica que más arriba hemos examinado de constituir órganos conjuntos y también del empleo de las fórmulas de administración mixta, la idea cooperativa, menos intensa y más simple, consistente en admitir la participación en órganos propios de una Administración pública de representantes designados por otra. Participación en consejos consultivos u órganos de dirección, por ejemplo. Así, en el Estatuto Catalán, artículo 12.2: «La Generalidad participará asimismo en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan.» En Italia se admite que los Presidentes regionales puedan participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros cuando han de adoptarse medidas que afectan de manera particular a su territorio.

En muchas ocasiones en que la acción de los territorios autónomos depende de la adopción por el Estado de decisiones previas que condicionan aquélla, es

útil, y aparece como una solución general en Derecho comparado, admitir que las propias regiones asuman el impulso o la iniciativa. En nuestro sistema hay también bastantes ejemplos de este tipo de relación. El artículo 87 de la Constitución admite que «las asambleas de las Comunidades autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley delegando ante dicha cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa». Iniciativas similares se recogen en los Estatutos; así, por ejemplo, la Generalidad puede requerir la intervención de las fuerzas de seguridad estatales (art. 14.1.a), solicitar la transferencia o delegación de competencias (art. 28.1), pedir que las Cortes aprueben leyes marco que les confieran las potestades de desarrollo legislativo (art. 28.2), etcétera.

h) *Programación estatal y ejecución regional*

Matizando levemente lo dicho en el apartado d) anterior, en el que se ha descrito la técnica de la utilización por un territorio de servicios administrativos de otro, debemos subrayar ahora que las virtualidades de su empleo deben tenerse muy presentes en el momento de transferir o no a las Comunidades autónomas determinados servicios estatales. En el sentido siguiente: si, como venimos diciendo en este informe, y es particularmente cierto para el sector agrario, la mayor parte de las competencias de gestión administrativa han de pertenecer a las Comunidades autónomas, hay que tener por contraproducente, por cuanto genera complicaciones organizativas y puede restar eficacia a la acción pública, además de encarecerla, la retención por el Estado de servicios administrativos (aun cuando esto no sea constitucionalmente reprochable; las consideraciones que ahora hacemos se refieren a alternativas organizativas indiferentes desde el punto de vista constitucional, pero convenientes desde el plano de la eficacia). Si la retención de servicios se justifica en las exigencias del interés general hay que tener en cuenta que éste puede quedar salvaguardado también transfiriendo el servicio y sometiendo sus actuaciones a una programación ordenada por el Estado.

Es ilustrativo, en este sentido, un ejemplo que puede resultar para nosotros extremo (por cuanto las actuaciones a que se refiere están en nuestro texto constitucional, como hemos dicho con reiteración, reservadas al Estado aun en su aspecto de gestión administrativa), tomado de la experiencia italiana. El D. P. R. núm. 616 ha ordenado en su artículo 89 que las obras hidráulicas interregionales se regularan por Ley, y que, en tanto dicha Ley no exista, las funciones se delegan a las regiones interesadas que las ejercerán según programas fijados y coordinados por los órganos estatales competentes (cfr. con lo que dispone el artículo 149.1.22.º de nuestra Constitución). Los programas se forman en común por el Ministro de Obras Públicas, el Ministerio de Agricultura y las regiones.

i) *Planes, programas y acciones comunes*

Tal vez la fórmula cooperativa más intensa y eficiente que conoce el Derecho comparado es la formación en común de planes y programas, que se financian conjuntamente por el Estado y las regiones y se ejecutan normalmente por

éstas. La misma idea ofrece variantes, dependiendo del país que se considere; pero por su maduración e importancia, así como por emplearse para determinadas acciones en el sector agrícola, vamos a detenernos brevemente en el análisis de las llamadas «tareas comunes» (*Gemeinschaftsausgaben*) en Alemania Federal.

Estas tareas comunes relativas a una serie de materias en las que la cooperación puede ser obligatoria (art.91 a) de la Ley Fundamental de Bonn) o facultativa (art. 91. b del mismo texto) son una innovación introducida en el texto fundamental alemán tras la reforma de 1969 (reforma justificada, en este punto, en la necesidad de profundizar y constituzionalizar la cooperación entre el Bund y los Länder, que antes de esa fecha era también intensa, pero solía desenvolverse por cauces más informales), con lo que recibe carta de naturaleza definitiva el llamado federalismo cooperativo, de cuya utilidad habría de referirse el informe de una comisión de expertos constituida a efectos de proponer las necesarias reformas constitucionales (el llamado, por el nombre del presidente de la Comisión, informe Troegger de 1969).

Pues bien, sin que sea preciso detenernos largamente en la filosofía de estas tareas comunes, digamos simplemente que en el artículo 91 a) se obliga a Bund y a los Länder a participar conjuntamente en acciones adoptadas en relación con determinadas materias. Tales materias son la construcción y ampliación de centros de enseñanza superior, la mejora de la estructura económica regional, *la mejora de la estructura agraria* y la protección de las costas. La Ley Fundamental remite a una Ley estatal ulterior la concreción de las tareas comunes, condicionando el contenido de dicha Ley en un punto principal: la contribución financiera del Bund al desarrollo de las tareas comunes debe suponer exactamente un cincuenta por ciento en las dos primeras referidas y dicha cifra, como mínimo, en las otras dos (en la mejora de las estructuras agrarias, por tanto).

Entendemos que es interesante dar noticia breve de cómo se ha desarrollado la «tarea común» mejora de la estructura agrícola. Esta tarea, junto con la de protección de las costas, fue regulada haciendo uso de la habilitación constitucional expresa, por una Ley federal de 3 de septiembre de 1969.

Los objetivos de la acción común, según se definen en el artículo 1 de la Ley citada, son:

1. Medidas concurrentes de mejora de las condiciones de producción y de trabajo en la economía agrícola y forestal mediante:

- a) El reagrupamiento y cambio voluntario de tierras.
- b) Ampliación y supresión de explotaciones agrícolas y forestales.
- c) La organización más racional de las explotaciones y de la producción agrícola y forestal.

2. Medidas concernientes a los procedimientos culturales y de gestión de los recursos acuíferos.

3. Medidas concurrentes para la mejora de la estructura de mercados de la economía agrícola, piscícola y forestal mediante:

a) Fomento de la asociación de productos agrícolas, piscícolas y forestales.

b) Creación, extensión, fusión y cierre de organismos de comercialización, a fin de racionalizar y mejorar el tráfico de los productos agrícolas, piscícolas y forestales.

Es de destacar que con el desarrollo de estas tareas comunes se trata de conseguir, entre otros objetivos, la adaptación de las estructuras agrícolas a lo exigido por la integración en el Mercado Común Europeo, lo que es importante que se tenga en cuenta entre nosotros.

Para la ordenación de la tarea común que nos ocupa se establece un plan marco que tiene la misma duración que los planes financieros: uno y otros se adaptan anualmente según lo va exigiendo la evolución de los problemas y la consecución de los objetivos.

El plan marco establece las medidas que, en el curso de los diferentes ejercicios presupuestarios, deben adoptarse y los objetivos a conseguir. Enuncia, separadamente para cada Land, las modalidades de ayuda y los medios financieros que el Bund y cada Land deben desarrollar para la realización de la tarea común en el curso del año siguiente y de los años ulteriores a la ejecución del plan.

A los efectos de la redacción del plan, el gobierno federal y los gobiernos federados establecen un Comité de planificación que integran el Ministro federal de Alimentación, Agricultura y Economía Forestal, que actúa como presidente; el Ministro federal de Finanzas, y un Ministro por cada Land. El número de votos del Bund es igual al número de votos de los Länder. Cada uno de éstos dispone de un voto.

A efectos de la elaboración del plan marco cada año, antes del primero de marzo, los Länder proponen al Ministro federal de Alimentación, Agricultura y Economía Forestal la integración de sus propios proyectos en el plan marco. La inscripción de los proyectos implica y supone la presunción de que el Land interesado va a participar en el desarrollo de la tarea común.

La inscripción de los proyectos supone que quedan anotadas la naturaleza y el alcance de las medidas a adoptar anualmente y el órgano u entidades que las financiarán. La inscripción se lleva a efecto por el Comité de planificación, a propuesta del Ministro federal.

Una vez formado, sobre la base de estos proyectos de los Länder, el Comité de planificación transmite el plan marco al gobierno federal y a los gobiernos federados que inscriben en sus presupuestos los créditos que, en el transcurso del año siguiente, serán necesarios para la ejecución del plan marco.

La ejecución de las previsiones del plan marco corresponde, en fin, a los Länder que han de informar al gobierno federal y al *Bundesrat*, cuando lo pida, de la situación general de la tarea común. El Bund paga a los Länder un porcentaje superior al 50 por 100 de los gastos ocasionados por la tarea común.

Se comprende la importancia de los planes marco como técnica cooperativa, quizá la más profunda e importante de cuantas hemos examinado en esta parte del informe.

Procedimientos de esta índole (que, en todo caso, han de ser extremadamente respetuosos con las competencias autonómicas y ponerse en marcha cuando la relevancia de los problemas o el interés general lo exija) son también incorporables a las actuaciones administrativas en nuestro Estado de las autonomías. Con ellas se puede llenar de contenido preceptos constitucionales que, en principio, han parecido difíciles de desarrollar, como el artículo 149.1.13.º, donde se reserva al Estado la competencia sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», competencia que, según hemos visto más atrás, opera también como límite a las atribuciones regionales en materia de agricultura y ganadería y que muy bien podría resolverse, en este concreto sector, en la aprobación de planes conjuntos como los que acabamos de analizar.

VI. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR AGRICOLA

1. Advertencia preliminar y remisión

En esta parte no se van a formular propuestas concretas de reforma de las estructuras actuales del Ministerio de Agricultura y Pesca y organismos de él dependientes, pues, según hemos señalado con reiteración, tales propuestas sólo pueden establecerse después de haber medido el impacto de la distribución constitucional de competencias en cada uno de los aspectos concretos de que se ocupa dicha organización. Y esto se hará, caso por caso, en la segunda parte del presente informe.

Por consiguiente, de lo que se trata en esta parte es de fijar una serie de criterios generales que, en la medida necesaria, podrán ser modelados o matizados más adelante. Pudiera decirse que el objetivo ahora es fijar la filosofía general que debe presidir la reorganización de la Administración de la agricultura, los principios básicos que luego han de utilizarse pormenorizadamente.

2. Las dificultades para lograr una ordenación uniforme

La reforma a operar en la organización administrativa del Ministerio de Agricultura y Pesca debe procurar la máxima uniformidad territorial en el sentido de permitir el diseño y elevación de una nueva planta organizativa que tenga características comunes en todo el territorio del Estado. Dicho de otra manera: las supresiones orgánicas y reestructuraciones administrativas deben afectar por igual a todos los servicios adscritos directa o indirectamente al Departamento, sin que se admitan variantes, si no son absolutamente excepcionales, para algunas partes del territorio nacional.

Una reforma uniforme y homogénea de la Administración central de la agricultura plantea, sin embargo, algunos problemas, que son, sustancialmente,

comunes con los que han de afectar a la gran reforma administrativa que se avevena.

Los más singulares son los siguientes: 1.º) los derivados de la posible diferencia entre las competencias que sobre el sector agrario, o sobre materias ubicadas en la actualidad en la órbita de la acción administrativa del Ministro de Agricultura, asuman las diferentes Comunidades autónomas que se constituyan; si las diferencias fueran profundas sería obligado que la Administración estatal mantuviera servicios para desarrollar acciones en unas Comunidades autónomas que, en otras, serían prestadas por ellas mismas; 2.º) los resultados del diferente ritmo de las transferencias de servicios en relación con las Comunidades autónomas que se vayan constituyendo, lo que puede impedir la simultaneidad en la aplicación de las reformas, de manera que servicios subsistentes en algunos territorios hayan desaparecido ya en otros o que la Administración centralizada deba retrasar su reorganización por seguir siendo precisos algunos órganos para desempeñar funciones en relación con concretas Comunidades autónomas; 3.º) el modo de funcionamiento de las actuales comisiones mixtas de transferencias de servicios que, al operar con absoluta independencia unas de otras, es, en principio, posible, que eleven propuestas en relación con el mismo sector de diferente alcance y 4.º) las insuficiencias del esquema constitucional y estatutario de distribución de competencias y, sobre todo, los entrecruzamientos competenciales a que nos hemos referido ya en este informe, que pueden llevar, según hemos denunciado también, a que se retengan servicios que podrían desempeñarse por las Comunidades autónomas; esto último podría ser positivo para clarificar, cuando menos, el panorama de la organización administrativa general.

Todos estos problemas pueden, sin embargo, tener respuestas concretas de manera que pueda lograrse que no perjudiquen una reforma profunda y racional de las estructuras actuales de la Administración estatal.

Bien es verdad, sin embargo, que algunos de ellos escapan a las facultades resolutorias del Ministerio de Agricultura y aun de los órganos del Estado, y han de hallar respuesta en el marco de una política autonómica general (así, el alcance de las competencias estatutarias de cada Comunidad autónoma, cuya configuración está remitida por la Constitución a una decisión de cada territorio interesado).

En el caso del sector administrativo de la agricultura hay que decir, sin embargo, que, normalmente, los problemas son menores, pues, como hemos visto ya, las Comunidades autónomas pueden recibir el máximo de competencias en la materia desde el mismo momento de su constitución (sin tener que esperar, por tanto, las del 143 y concordantes, los cinco años a que se refiere el artículo 148.2 de la Constitución), salvo supuestos especiales, que son los menos.

El ritmo diferente de los traspasos es un problema que no es del todo eliminable, pero sí corregible en gran medida. No se puede impedir que los traspasos alcancen antes a unas Comunidades autónomas que a otras, pues las fechas de constitución de éstas difieren muy sustancialmente, pero es posible ajustar un programa que impida las grandes diferencias temporales y, sobre todo, que permita transferir de una sola vez a un buen número de Comunidades autónomas todos los servicios agrarios a que se refieren todas sus competencias. Bastaría

con remitir la efectividad de los traspasos a un plazo fijo al año (haciendo coincidir, por ejemplo, la efectividad con el inicio del período presupuestario) para que pudieran agruparse las transferencias a operar en relación con varias Comunidades autónomas.

La posible heterogeneidad de las propuestas que parten de las Comisiones mixtas puede evitarse si hay una decidida política de uniformidad por parte del Ministerio responsable y, sobre todo, si, como parece que va a ocurrir, se generaliza el sistema de Comisiones sectoriales.

Por último, las indebidas retenciones de servicios por parte de la Administración estatal depende de la justa comprensión del problema por parte de los responsables de las transferencias de servicios y de que llegue a asumirse con claridad la idea de que el Estado autonómico exige una profunda reforma de las instituciones centrales que debe llevarse a cabo con decisión y sin el temor a que las exigencias unitarias y de prestación uniforme de los servicios sean imposibles de satisfacer, pues ya hemos visto que es ingente el instrumental técnico y de poder que está a disposición del Estado para asegurar que tales principios quedarán salvaguardados.

Asumidos los anteriores principios como base de partida, el *modus operandi* podría ser el siguiente.

En orden de urgencia, lo más necesario e inmediato es determinar cuál es el alcance del impacto de la redistribución territorial del poder sobre las competencias y estructura actual del Departamento que nos ocupa. Es esto lo que el presente informe pretende y comentará en su segunda parte.

La interpretación de dicho esquema de redistribución competencial debe hacerse procurando que el reparto de funciones se lleve a cabo, en lo posible, conforme a bloques homogéneos. En un doble sentido: primero, debe posibilitarse que el ente que disponga de la competencia principal sobre una materia la ejerza también sobre las secundarias, conexas y complementarias de la misma, sobre todo cuando la disponibilidad sobre estas últimas es esencial para ejercer las primeras (potestad expropiatoria y construcción de obras hidráulicas, como ejemplo elemental); segundo, es preciso que todas las funciones de una misma naturaleza (gestión administrativa, por ejemplo) se atribuyan a un ente único, a efectos de impedir que la actividad del Estado y de las Comunidades autónomas se obstaculicen entre sí y se planteen problemas de coordinación más complejos de los que, por esencia, lleva consigo la instauración del Estado de las autonomías.

A lo largo de este informe hemos utilizado frecuentemente el Derecho comparado porque, en verdad, indagar acerca de las soluciones viables que se han encontrado en otros países que se han enfrentado ya con los problemas que ahora nos afectan es inexcusable. Pues bien, la experiencia de todos estos países prueba que el sistema de autonomías exige para su correcto funcionamiento que lo más sustancial del aparato burocrático y de los servicios administrativos estén desplazados del centro y dependan de y correspondan a las autonomías territoriales y entes locales. Esta es una idea que también debe tenerse presente.

Conocido el alcance de la distribución de competencias deben prepararse los mecanismos instrumentos o fórmulas que el Estado va a emplear para ejercer sus facultades y para asegurar el uniforme tratamiento de algunas materias en todo el territorio nacional. Por ejemplo, preparar la constitución de conferencias y comités, establecer el procedimiento para aprobar planes conjuntos (basta en ocasiones un simple Real Decreto que, como hemos visto más atrás, cabe perfectamente dentro del concepto competencial «bases y coordinación»), preparar proyectos de Ley sobre los sectores que lo precisen (ver cuanto se dice más adelante sobre la protección de la naturaleza), elaborar programas estatales (como los de investigación agraria) a desarrollar eventualmente por centros transferidos a las regiones, etc.

Detectadas las más apremiantes necesidades que el interés general va a suscitar en cuanto que se opere la sustitución del Estado por la Comunidades autónomas, pueden llevarse a efecto con mayor seguridad las transferencias (en cuyo acto, según se ha dicho más atrás, debe hacerse mención de las reservas estatales, mecanismos de coordinación, etc.) y, simultáneamente, ejecutarse las reformas administrativas precisas para ajustar la estructura departamental a la nueva situación.

Como medida complementaria de todas las anteriores cuando se observe que la asunción parcial de algún servicio por las Comunidades autónomas no permite a éstas desempeñarlo con eficacia u organizarlo razonablemente o impide la reforma más consecuentemente de los servicios centrales, deben prepararse (cuando una interpretación del propio sistema constitucional no permita reconocer directamente más competencias a las Comunidades autónomas) proyectos de transferencia o delegación que completen las competencias de aquéllas.

3. El diseño general del nuevo modelo organizativo

De las exigencias organizativas generales del Estado de las autonomías puede decirse lo siguiente:

Las estructuras centrales de la Administración estatal deben reformarse profundamente, según hemos dicho ya con reiteración. *El objetivo principal debe consistir en la transformación de los servicios de gestión actuales en órganos con cometidos de planificación, programación, coordinación, documentación, etc., suprimiendo todos los servicios sobrantes y reagrupando y refundiendo organismos.* La reforma no debe, obviamente, dejar inalterada la planta de cada Departamento ministerial, que permanecería transformada funcionalmente, pero imperturbable en cuanto a su densidad y extensión. A cada antiguo organismo de gestión no debe sustituir otro de planificación y coordinación, sino servicios, son estas últimas funciones, más generales y omnicomprensivos.

En cuanto a los *servicios periféricos de la Administración estatal*, la regla debe ser la de la supresión masiva, transfiriendo el personal que los sirve, su patrimonio y disponibilidades a las Comunidades autónomas. Esta regla puede tener sus excepciones que han de ser las menos, para aquellos casos en que el ejercicio de las competencias estatales no sea transferible o delegable, por exigir su desempeño una continuidad territorial que no puede romperse y que ha de

comprender, sin quiebras, desde la programación a la gestión del servicio. Sin embargo, ni siquiera estas excepciones justifican el mantenimiento de delegaciones o servicios periféricos independientes, directamente vinculados a cada departamento, con vida propia, sino que pueden concentrarse en torno a la figura del Gobernador civil, que podría quedar convertido en el único representante del Gobierno en la periferia, y que para ejercer estas nuevas competencias se rodearía de varios delegados que se responsabilizarían de las mismas por grandes áreas.

Los servicios periféricos ubicados en la actualidad en niveles supraprovinciales que no deban suprimirse por aplicación del criterio general que acabamos de exponer sería conveniente que se provincializaran y se ordenaran ulteriormente, en la forma indicada, en torno al Gobernador civil. Esta propuesta soluciona también de plano el problema actual de la falta de correspondencia de algunos servicios regionales con el ámbito territorial de las Comunidades autónomas.