

# JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION

Por  
ARMANDO SALVADOR SANCHO (\*)

## I. INTRODUCCION

**E**L tratamiento que el bloque de constitucionalidad otorga a la materia agraria (incluyendo en la misma la ganadería y los aspectos agro-alimentarios), de un lado, y a la pesquera, de otro, dista mucho de ostentar la claridad y precisión necesarias para evitar los conflictos de atribuciones entre las distintas Administraciones públicas, a la vista de la distribución del poder previsto en dicho bloque de constitucionalidad.

Las dificultades para delimitar claramente los respectivos ámbitos materiales de competencia de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas se derivan de las siguientes consideraciones:

- a) De acuerdo con lo previsto en el artículo 148.1.7.<sup>a</sup> de la Constitución, las Comunidades Autónomas «podrán asumir competencias» en materia de «agricultura y ganadería», de acuerdo con la ordenación general de la economía, de modo que dicha posibilidad sólo encuentra su

---

(\*) Licenciado en Derecho.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 136 (julio-septiembre 1986).

límite en el marco de competencias exclusivas atribuidas al Estado en el artículo 149 de la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, todas las Comunidades Autónomas ostentan, según sus Estatutos de Autonomía, competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería. Ahora bien, dicha competencia no es, en puridad, una verdadera competencia exclusiva, puesto que dicha atribución encuentra dos límites:

- De un lado, la supeditación, que verifica cada Estatuto, de dicha atribución a los criterios de ordenación económica estatal. Lo que significa que siendo la actividad agraria un aspecto fundamental de la actividad económica general y, correspondiendo al Estado el establecimiento de los criterios ordenadores de la misma, el bloque de constitucionalidad reconoce que es al Estado a quien corresponde establecer el marco económico, directa o indirectamente agrario, al que habrán de someterse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las funciones legislativas y ejecutivas que les corresponda.
- De otro, porque el tratamiento otorgado en la Constitución a la agricultura es bien peculiar: de un lado, se alude, con generalidad, a la agricultura y ganadería (artículo 148.1.7.<sup>a</sup>), pero a la vez el artículo 149 incluye una serie de ámbitos materiales concretos íntimamente relacionados con la agricultura, de modo que surge la necesidad de interpretar conjuntamente ambos preceptos, especialmente por cuanto los aspectos generales aludidos corresponden a las Comunidades Autónomas, mientras que importantes funciones de los ámbitos materiales concretos regulados en el artículo 149 corresponden al Estado.

De aquí que la interpretación conjunta de ambos preceptos conduzca a concluir que las Comunidades Autónomas pueden ostentar competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería (que, como se ha visto, no es tal, pues ha de sujetarse a la acción económica ordenadora del Estado), pero ese marco no incluye aquellas especialidades en materia agraria que se encuentran recogidas en el artículo 149 de la Consti-

tución. En estos últimos ámbitos materiales la competencia de las Comunidades Autónomas se ejercerá sobre aquellos aspectos que no son los que dicho artículo reserva al Estado. En este sentido los diversos ámbitos de competencia estatal previstos en el artículo 149.1 (y que se refieren, al menos a las reglas 1.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup>, 10.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 15.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup>, 22.<sup>a</sup>, 23.<sup>a</sup>, 24.<sup>a</sup> y 31.<sup>a</sup>) son de contenido variable, puesto que en algunos, como puede ser el comercio exterior o la sanidad exterior, supone la atribución de la exclusividad competencial y en otros, como el medio ambiente o los montes, conlleva tan sólo el establecimiento de la normativa básica.

Por ello, y en conclusión, puede decirse que el ámbito de competencias de lo que se entiende en el bloque de constitucionalidad por «agricultura y ganadería» es un ámbito de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que, como se reitera, los principios de ordenación económica del Estado han de ser siempre salvaguardados y además, los ámbitos materiales especiales previstos en el artículo 149 también suponen para el Estado la retención de importantes funciones. Ello quiere decir, correlativamente, que las Comunidades Autónomas disponen de competencias en agricultura y ganadería siempre con sujeción a los dos grandes aspectos de la competencia estatal: los de ordenación económica y los de ámbitos específicos contenidos en el artículo 149 de la Constitución.

- b) El diseño anterior se complica aún más por el hecho de que correspondiendo al Estado las bases de ordenación económica y las bases en algunos ámbitos especiales concretos, el Tribunal Constitucional ha entendido que la normativa básica presenta un carácter material y no formal, esto es que no precisa estar contenida en normas con rango de Ley. Además, el alto Tribunal ha considerado que, en ocasiones, puede tener carácter básico cualquier normativa que sea necesaria para la preservación de lo básico, por lo que dicha preservación puede conllevar incluso la función ejecutiva. Se comprende ya la complejidad del

marco en el que han de ejercitar sus respectivas funciones la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, lo que hace casi inevitables los conflictos de competencias y otorga especial relevancia a los criterios jurisprudenciales.

- c) Respecto del ámbito propio de lo que sea la «pesca marítima», surgen parecidas dificultades, puesto que según el artículo 149.1.19.<sup>a</sup> de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de pesca marítima, «sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyen a las Comunidades Autónomas».

El problema se plantea por la dificultad de distinguir, en ocasiones, el ámbito de la «pesca marítima» y el de la «ordenación del sector pesquero», dificultad a la que se añade el hecho de que en lo relativo al «sector pesquero», las Comunidades Autónomas con competencia en ordenación del mismo, la ostentan con sometimiento al marco ordenador básico que establezca el Estado.

Por todo resulta de especialísimo interés el seguimiento de la jurisprudencia constitucional que proporciona las reglas interpretativas que han de emplearse en un marco tan complejo. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional asume el planteamiento del bloque de constitucionalidad (así, la Sentencia 113/1983, de 6 de diciembre, en su Fundamento 1.<sup>o</sup> señala que «lo cierto es que sobre un mismo ámbito y sobre las personas que en él actúen y las actividades jurídicas relevantes que en él se desarrollen, es posible concebir distintas competencias atribuibles a distintos órganos») y es por ello que en su interpretación de dicha constitucionalidad cobra especial importancia la determinación nítida y precisa del título habilitante aplicable, puesto que, como normalmente las Administraciones enfrentadas esgrimen los títulos que consideran correspondientes a cada caso y que normalmente no son coincidentes, cobra especialísima importancia cual sea el que corresponde aplicar en cada supuesto concreto a la vista de la teleología de la norma y de los intereses en presencia. Es por ello que se prestará especial atención en el breve análisis de esta jurisprudencia a los criterios seguidos por el Tribunal para determinar el título habilitante prevalente.

En la consideración de la jurisprudencia recaída en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se agru-

pará la misma en los siguientes bloques materiales: conservación de la naturaleza, montes, sanidad vegetal, agricultura de montaña (coordinación de la planificación económica general), denominaciones de origen, y pesca.

## II. JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE CONSERVACION DE LA NATURALEZA

### II.1. *Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre*

#### II.1.1. Objeto del recurso

El recurso se plantea por la Administración del Estado en relación con la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales en protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

El Estado consideraba que la Ley 12/1981, de la Generalidad de Cataluña, planteaba problemas de inconstitucionalidad y de competencia derivados de la falta de ajuste de dicha Ley con la normativa básica estatal, en virtud especialmente de otorgar a la protección del medio ambiente un valor absoluto y de subordinar la actividad minera a aquella protección, lo que sería contrario a la Constitución y a las propias bases estatales.

#### II.1.2. Títulos competenciales

En este caso al Estado le corresponden las bases «sobre protección del medio ambiente» y las bases de «régimen minero y energético» (artículo 149.1.23.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> de la Constitución).

A la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, «de acuerdo con lo dispuesto en el número 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (artículo 9.º.10, del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y el «desarrollo legislativo y la ejecución» de la legislación básica del Estado en materia de «protección del medio ambiente sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección» (artículo 10.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

### II.1.3. Criterios del Tribunal Constitucional

Los principales son los siguientes:

- El objeto de la Ley 12/81 es la protección del medio ambiente y ello es perfectamente constitucional considerando que el artículo 45 de la Constitución se encauza precisamente a la tutela del mismo.
- Es por ello que el título habilitante especialmente aplicable en este caso es el previsto en el artículo 10.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, según el cual a la Comunidad Autónoma le corresponde el desarrollo legislativo de las bases del Estado en materia de protección del medio ambiente así como la posibilidad de establecer normas adicionales de protección en esta materia (Fundamento Jurídico 3.º). Por ello hay que desechar que el título habilitante aplicable sea el de «espacios naturales protegidos», de modo que la figura allí prevista («espacios de especial interés natural»), aunque no sea ninguna de las previstas en la Ley de espacios naturales protegidos, no afecta al tema, pues dicha figura no se crea sino en ejercicio de la capacidad de establecimiento de disposiciones adicionales de protección del medio ambiente. De este modo en dichas áreas se adoptan medidas específicas de conservación y restauración ecológica que entran de lleno en el área medio ambiental y corresponden perfectamente a la competencia autonómica.
- En virtud de lo regulado en los artículos 45 y 130.1 de la Constitución, es necesario armonizar la defensa del medio ambiente con el desarrollo económico, de modo que de lo que se trata es de determinar si las medidas contenidas en la Ley catalana se ajustan a las bases del régimen minero aplicable. En este sentido, con carácter general, «la actual legislación minera muestra que la armonización de la protección del medio ambiente con la explotación minera no es contraria a sus principios, sino que se apoya en ellos». Por ello, no puede concluirse que las orientaciones restauradoras de la Ley catalana sean contrarias a la filosofía de las bases estatales (Fundamento Jurídico 5.º) y la Comunidad Autónoma no transgrede con ello el orden de competencias.

- Sin embargo, algunos de los preceptos de la Ley catalana resultan inconstitucionales en cuanto que transgreden determinados preceptos del ordenamiento jurídico, en concreto el artículo 128.1 de la Constitución que prevé que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general». «En una de sus aplicaciones», entiende el Tribunal, «este precepto supone que no puede sustraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades, como la protección del medio ambiente» (Fundamento Jurídico 6.º). Es por ello que la prohibición absoluta de las actividades extractivas, contempladas en el artículo 3.3, resulta inconstitucional precisamente por no armonizar la defensa ecológica con la explotación de los recursos. Lo mismo ocurre con el artículo 6.4 de la Ley catalana, por cuanto en él se hacen primar igualmente los criterios de restauración del medio ambiente sobre los que regulan las actividades extractivas, pudiendo darse el caso de que estas últimas hubiesen sido declaradas prioritarias por quien puede hacerlo, esto es el Estado, con lo que quebraría el orden atendible de prioridades.
- En conclusión, el fallo de la Sentencia declara inconstitucionales los citados artículos por las razones reseñadas.

## II.2. Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre

### II.2.1. Objeto del recurso

El recurso se plantea por la Administración del Estado en relación con la Ley 2/1982, de 3 de marzo, de protección de la zona volcánica de La Garrocha, del Parlamento de Cataluña.

El Estado considera que la competencia autonómica en materia de espacios naturales protegidos no es exclusiva sino que, toda vez que el artículo 9.10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé que habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución Española, la Comunidad Autónoma sólo podrá establecer normas adicionales de protección.

En virtud de ello el Estado consideraba que la Comunidad Autónoma carece de competencia para legislar en materia de es-

pacios naturales protegidos, salvo cuando se trate de establecer normas adicionales de protección, lo que no ocurre en este caso en que de lo que se trata es de aplicar el régimen jurídico de algunas de las figuras previstas en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, sobre espacios naturales protegidos, a la zona volcánica de La Garrocha, estimándose por ello que la competencia a estos efectos corresponde a las Cortes Generales y no al Parlamento catalán. Además, el Estado entiende que la Ley catalana transgrede algunos preceptos básicos de la Ley estatal citada, de modo que el conflicto se fundamenta a partir de estos dos bloques de consideraciones.

### II.2.2. Títulos competenciales

Al Estado le corresponden las bases «sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección».

La Generalidad de Cataluña ostenta, en virtud de lo establecido en el artículo 9.10 de su Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, «de acuerdo con lo dispuesto en el número 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».

### II.2.3. Criterios del Tribunal Constitucional

Los principales son los siguientes:

- El «medio ambiente» y los «espacios naturales protegidos» son títulos competenciales diferentes, con profunda vinculación pero no reductibles entre sí.

La materia «espacios naturales protegidos» no figura en el artículo 149.1 de la Constitución, por lo que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas estatutariamente (artículo 149.3 de la propia Constitución), lo que efectivamente ocurre en el Estatuto de Cataluña (artículo 9.10).

En conclusión, se está en presencia de «un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto» que supone la función legislativa (Fundamento Jurídico 1.º).

- Sin embargo, ello no quiere decir que «la competencia legislativa en cuestión sea ilimitada o absoluta». Y ello por dos razones:

Porque, de un lado, «las competencias económicas exclusivas han de situarse siempre dentro del marco constitucional» (debe apreciarse aquí lo señalado en el apartado I.a) de esta presentación).

Y, muy especialmente en este caso, porque así lo indica el propio artículo 9.10 del Estatuto catalán que declara expresamente la sujeción a las bases estatales en materia de medio ambiente.

Pues bien, en este caso, la Ley catalana se ciñe al marco previsto en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, por lo que «no es estimable la impugnación formulada contra la Ley 2/1982 del Parlamento catalán in toto» (Fundamento Jurídico 1.º).

- En relación con lo anterior se plantea el importante tema de la supletoriedad del Derecho estatal (artículo 149.3 de la Constitución) y, en concreto, de la ya citada Ley de Espacios Naturales Protegidos. La situación en que queda esta Ley y, por tanto, su funcionalidad, es bien peculiar.

De un lado, constituye, en algunos aspectos, una Ley básica en materia de medio ambiente, por lo que los preceptos de la misma que tengan aquel carácter son de obligado cumplimiento (artículo 9.10 del Estatuto catalán).

De otro, Cataluña, en virtud de su competencia exclusiva en la materia, «puede dictar» también una Ley general de espacios naturales protegidos, si bien respetando en ella «las bases estatales medioambientales» (Fundamento Jurídico 2.º).

Ello quiere decir que, si se promulgara dicha Ley general para Cataluña, la actual Ley estatal de Espacios Naturales Protegidos «quedaría cuantitativamente reducida» en su aplicabilidad, puesto que el actual ámbito derivado de su aplicación supletoria cedería ante la normativa catalana aplicable, salvo en lo que fuese básico (Fundamento Jurídico 2.º).

- Respecto a la transgresión, alegada por el Estado, de algunos preceptos básicos de la Ley 15/1975 por parte de la Ley catalana impugnada, el Tribunal entiende que no tienen dicho carácter básico ni los trámites preceptivos para la declaración de la figura de que se trate ni los cri-

terios dimensionales de las mismas: la Comunidad Autónoma puede establecer sus propios criterios de tramitación de un lado, y, de otro, tales criterios dimensionales son demasiado indefinidos para ser básicos (Fundamento Jurídico 2.º).

- Por todo ello, el Tribunal Constitucional desestima el recurso estatal.

### II.3. *Sentencia 82/1982, de 21 de diciembre*

#### II.3.1. Objeto del recurso y títulos competenciales

Se plantea por la Administración del Estado contra la Ley 6/1982, de 6 de mayo, del Parlamento de Cataluña, sobre declaración como paraje de interés nacional del macizo del Pedraforca.

Las objeciones planteadas por la Administración del Estado coinciden con las formuladas en el caso de la Ley 2/1982, de 3 de marzo, del Parlamento de Cataluña, remitiéndose por tanto a dicho asunto, tanto para estos aspectos como para los relativos a los títulos competenciales alegables.

#### II.3.2. Criterios del Tribunal Constitucional

Teniendo en cuenta la similitud de los asuntos, aquél remite a la Sentencia n.º 69/1982, de 23 de noviembre, desestimando, por tanto, la pretensión de la Administración del Estado.

## III. JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE MONTES

### III.1. *Sentencia 71/1983, de 29 de julio*

#### III.1.1. Objeto del recurso

La Administración del Estado lo plantea en relación con tres Ordenes del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, una de 27 de noviembre de 1981 y las otras dos de 30 de noviembre del mismo año, por las que se aprueban las actas de estimación de riberas de los ríos Congost-Besós y Fluvia.

El recurso se fundamenta en que las Ordenes citadas, tras declarar la utilidad pública de las riberas estimadas, prevé que las riberas así estimadas «se incluyen en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública», lo que no se considera aceptable por cuanto:

- El Catálogo de Montes de Utilidad Pública es de competencia estatal y no puede derivarse mecánica y automáticamente de la declaración de utilidad pública realizada por la Comunidad Autónoma. La titularidad estatal del Catálogo presupone la competencia de apreciación de sus inscripciones.
- La competencia estatal sobre el Catálogo se fundamenta positiva y negativamente. Positivamente por cuanto así se deriva del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución (ordenación de los registros e instrumentos públicos), del Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio, de traspaso de servicios en materia de conservación de la naturaleza y del convenio entre ICONA y la Generalidad de Cataluña de 28 de febrero de 1981. Negativamente, porque el Estatuto de Autonomía de Cataluña no atribuye esta competencia a la Generalidad.

### III.1.2. Títulos competenciales

La Administración del Estado fundamenta su pretensión en la regla 8.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución (ordenación de los registros e instrumentos públicos).

A la Comunidad Autónoma le corresponde competencia exclusiva en materia de «montes... de acuerdo con lo dispuesto en el número 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (artículo 9.<sup>o</sup>.10 del Estatuto de Autonomía).

### III.1.3. Criterios del Tribunal Constitucional

La Sentencia, en este caso, se centra en determinar cuál será el título habilitante específicamente aplicable, pues el asunto carece de otras connotaciones que conlleven precisiones complementarias. El Tribunal considera:

- Que «lo único que corresponde» al Tribunal es «determinar el ordenamiento competencial en lo material», sien-

do «irrelevante» a tales efectos lo que dispongan el Real Decreto de traspasos y el Convenio entre ICONA y la Generalidad de Cataluña (Fundamento Jurídico 1.º).

- Lo que hay que determinar es «si la titularidad del Catálogo se incluye dentro de la competencia sobre montes». Y el Tribunal entiende que «la respuesta ha de ser afirmativa».

Ello se fundamenta en que «una atribución de competencias sobre una materia», cual es la que ostenta la Generalidad de Cataluña sobre «montes», «no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia ni sería posible hacerlo».

«En el caso del Catálogo esa inclusión parece clara, ya que es un registro de una categoría determinada de montes (los declarados de utilidad pública) y está regulado por la legislación sobre esta materia».

El Tribunal Constitucional no considera que el Estado le corresponda la competencia sobre el Catálogo en virtud de su habilitación de «ordenación de los Registros e instrumentos públicos» (artículo 149.1.8.ª de la Constitución), pues entiende que dichos Registros «son los referentes fundamentalmente a materias de Derecho privado».

Por todo ello, «hay que concluir que la titularidad de la competencia sobre el Catálogo corresponde a la Generalidad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.10 de su Estatuto» (Fundamento Jurídico 2.º).

- En todo caso, puesto que la competencia autonómica ha de considerar las bases estatales (artículo 9.10 del Estatuto de Cataluña), ello implica que «podrá esa legislación básica establecer las normas para coordinar la llevanza del Catálogo por la Comunidad Autónoma con la debida información al Estado sobre sus datos, así como las normas a las que habrá de ajustarse aquella llevanza o cualquier otras que tengan el carácter de básicas» (Fundamento Jurídico 3.º).
- El fallo, en virtud de todo lo anterior, «debe limitarse a determinar la titularidad de la competencia controvertida» (Fundamento Jurídico 5.º), declarándose que la misma corresponde, dentro de su territorio, a la Generalidad de Cataluña.

#### IV. JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE SANIDAD VEGETAL

##### IV.1. Sentencia 80/1985, de 4 de julio

###### IV.1.1. Objeto del recurso

La Generalidad de Cataluña plantea el conflicto positivo de competencias en relación con la Resolución de 7 de julio de 1983, de la Dirección General de la Producción Agraria, por la que se dan normas para la realización de la campaña contra la «*Thaumatopea pityocampa* (procesionaria del pino)» en lo que se refiere a su aplicación en el ámbito territorial de Cataluña.

La Generalidad de Cataluña considera que, en virtud de su competencia exclusiva en materia de «agricultura y ganadería» (artículo 12.1.4 de su Estatuto de Autonomía) y de lo previsto en el Real Decreto 1674/1981, de 13 de julio, de traspaso de servicios, le corresponde la prevención y lucha contra los agentes nocivos para los vegetales y la organización, dirección y ejecución de las campañas, sean o no de interés nacional, que se realicen en su territorio con tal finalidad. Aspectos estos contravenidos por la Resolución citada que impone los criterios de actuación contra la procesionaria del pino, tanto los organizativos como los de tratamientos, entendiéndose que todo ello corresponde ser establecido por la Comunidad Autónoma.

###### IV.1.2. Títulos competenciales

La competencia estatal encontraría amparo en las reglas 23.<sup>a</sup> (bases para la protección del medio ambiente) y 16.<sup>a</sup> (bases y coordinación de la sanidad) del artículo 149 de la Constitución.

La habilitación de la Generalidad de Cataluña sería la de la exclusividad competencial, de acuerdo con la ordenación general de la economía, en «agricultura y ganadería» (artículo 12.1.4. de su Estatuto de Autonomía), así como el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior (artículo 17 de su Estatuto de Autonomía).

###### IV.1.3. Criterios del Tribunal Constitucional

En éste, como en muchos otros asuntos, el Tribunal analiza los títulos competenciales alegados por las partes para determinar el aplicable. Los criterios son:

- En el presente caso no proceden ser admitidos los títulos alegados por el Estado (bases del medio ambiente y de la sanidad vegetal) por cuanto su conexión con la Resolución recurrida es «tan lejana, mediata y leve que en modo alguno puede ser tomada en cuenta para alterar la recíproca delimitación de competencias estatales y comunitarias sobre la agricultura». El Tribunal señala que, de un lado, «la sanidad vegetal no forma parte de lo que en el uso común del idioma... se entiende por sanidad a secas, ni, sobre todo, en el uso político y administrativo se hace referencia a la sanidad vegetal cuando sólo de sanidad se habla. Tampoco, es claro, puede entenderse que una resolución dirigida a combatir la procesionaria del pino tenga como objeto directo o importante el medio ambiente» (Fundamento Jurídico 2.º).
- Tampoco puede considerarse fundada la referida resolución en la competencia coordinadora estatal, en cuanto que ello «no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste, en consecuencia, para limitar indebidamente las competencias comunitarias» (Fundamento Jurídico 2.º).
- En definitiva, se está en el ámbito propio de lo que se entiende por «agricultura» en general, que corresponde en exclusiva a la Generalidad de Cataluña, con sometimiento a las bases estatales de ordenación económica. Como no puede encuadrarse la resolución en este ámbito de bases de ordenación económica, el Tribunal concluye que a la Generalidad le «corresponde la competencia controvertida» (Fundamento Jurídico 3.º), lo que se recoge en el fallo.

## V. JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE PLANIFICACION Y COORDINACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

### V.1. *Sentencia 144/1985, de 25 de octubre*

#### V.1.1. Objeto del recurso

El mismo se plantea por la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña.

La Comunidad Autónoma considera que el artículo 5.º.a) de la Ley 25/1982, que es declarado básico en virtud del artículo 149.1.23.ª de la Constitución, supone una invasión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de montes (artículo 10.8 de su Estatuto de Autonomía).

#### V.1.2. Títulos competenciales

Por parte de la Comunidad Autónoma se alega su competencia exclusiva en materia de montes de acuerdo con las bases estatales en la materia (artículo 10.8 de su Estatuto de Autonomía).

El Estado alega su competencia exclusiva para dictar bases en materia de montes (artículo 149.1.23.ª de la Constitución) y señala que el artículo 5.º.a) cumple todos los requisitos exigibles a una norma básica.

El Tribunal Constitucional solicita de las partes, por providencia, que amplíen alegaciones en relación con la competencia estatal para dictar «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13.ª de la Constitución).

#### V.1.3. Criterios del Tribunal Constitucional

Son los siguientes:

- El Tribunal no se considera vinculado por la apreciación que haya podido hacer el legislador estatal de la habilitación competencial de la que se deriva el carácter básico de ciertos preceptos de la Ley 25/1982. La disposición adicional de la Ley otorga carácter básico a dichos preceptos, entre los que se encuentra el artículo 5.º.a) impugnado, en virtud de la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (artículo 149.1.23.ª de la Constitución). «Pero debe tenerse en cuenta a este respecto... que la calificación de la competencia o competencias ejercidas por dicho legislador contenida en una norma dictada por el mismo no puede vincular a este Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución» (Fundamento Jurídico 1.º).
- Así pues, «se hace preciso, en primer lugar determinar el título competencial realmente correspondiente al conte-

nido del artículo 5.º.a) de la Ley 25/1982», metodología ésta habitualmente seguida por el Tribunal y que supone en este caso, por el empleo del término «realmente», una discrepancia con el legislador estatal respecto del título aplicable.

- El Tribunal entiende que en las zonas de agricultura de montaña se realizan «una pluralidad de competencias —bien estatales, bien de las Comunidades Autónomas o bien incluso de otros entes territoriales—» que suponen el necesario desarrollo de «una actividad de planificación o programación económica». De esas competencias, «las que más directamente entran en juego en el caso que nos ocupa son precisamente las relativas a la planificación general de la actividad económica» previstas en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución (Fundamento Jurídico 2.º).
- A la Administración del Estado le corresponde la aprobación de zonas de agricultura de montaña a efectos de aplicación de los beneficios de dicha Ley, pero no le corresponde «determinar las prioridades para la aplicación de los beneficios previstos en ella y también carece de fundamento la afirmación según la cual tales beneficios deben ser siempre con cargo a los presupuestos de las Comunidades Autónomas» (Fundamento Jurídico 3.º).
- «Las Comunidades Autónomas competentes en la materia podrán establecer en principio, con independencia de lo regulado por la Ley 25/1982, sus propios regímenes de tratamiento especial a las zonas de montaña» que «no precisarán de aprobación estatal alguna» (Fundamento Jurídico 3.º).
- Delimitado ya el título habilitante aplicable (el del artículo 149.1.13.ª de la Constitución), se señala que «las competencias estatales en materia de planificación no se agotan con la de fijación de bases, sino que también comprenden la de coordinación que es... una competencia distinta de la anterior» (Fundamento Jurídico 4.º).
- «A la vista de todo ello, ha de concluirse que los actos de aprobación de declaración de zonas de agricultura de montaña previstos en el artículo impugnado se configuran como medidas de coordinación... en materia de pla-

nificación económica» mediante las cuales «se integran actos anteriores realizados por diversos órganos e incluso por diversos sujetos» (Fundamento Jurídico 4.º).

- No puede exigirse la aplicación de los criterios del artículo 131.2 de la Constitución (sobre cuyo «alcance e interpretación», «en conexión con el artículo 149.1.13.ª de la misma», el Tribunal no se pronuncia), puesto que «el artículo 5.º.a) de la Ley 25/1982, no es, como se ha visto, un precepto directamente planificador..., sino que... se limita a prever una medida de coordinación para el ulterior ejercicio por diversos sujetos de competencias en materia de planificación» (Fundamento Jurídico 5.º).
- El fallo desestima el recurso.

## VI. JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE DENOMINACIONES DE ORIGEN

### VI.1. *Sentencia de 28 de enero de 1986*

#### VI.1.1. Objeto del recurso

Se plantea por la Administración del Estado contra la Orden de 6 de abril de 1984, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, por la que se modifica en parte el Reglamento de la Denominación de Origen Empordá-Costa Brava y su Consejo regulador.

La Administración del Estado considera que la Generalidad de Cataluña ostenta, en materia de denominaciones de origen, «competencia exclusiva en colaboración con el Estado», de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado (artículo 12.1.5 de su Estatuto de Autonomía). A consecuencia de ello, la Generalidad no podría modificar unilateralmente el Reglamento en cuestión sino que debería verificarlo de acuerdo con los criterios previstos para instrumentar dicha colaboración en el Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, de trasposos en la materia y que son: *a)* de un lado, consultas previas entre ambas Administraciones; *b)* ratificación estatal del Reglamento o de sus modificaciones, ratificación esta-

tal que, en todo caso, se consideraba que debía ser previa a la publicación del Reglamento.

#### VI.1.2. Títulos competenciales

Por ambas partes se apela al enunciado del ya citado artículo 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, produciéndose, simplemente, desacuerdo entre ellas al interpretar su sentido, sentido que resulta aún más complejo al considerar lo previsto en el Real Decreto de traspasos.

#### VI.1.3. Criterios del Tribunal Constitucional

- En este caso, no existe problema de determinación del título habilitante aplicable. La Generalidad ostenta «competencia exclusiva en colaboración con el Estado», de acuerdo con las bases de ordenación económica (artículo 12.1.5 del Estatuto catalán). El problema consiste, como declara el Tribunal, en que «subyacen... dos concepciones distintas acerca del significado y alcance de la ratificación estatal de la Orden impugnada, así como del momento mismo en que dicha ratificación debe producirse, con anterioridad o posterioridad a su publicación y entrada en vigor» (Fundamento Jurídico 1.º).  
En definitiva, «la cuestión que se suscita... es, pues, la de si resulta o no ajustada a los límites de la competencia de la Generalidad... la publicación y entrada en vigor de la Orden... sin haber efectuado consultas previas con la Administración central del Estado y sin haber sometido, también previamente, el correspondiente proyecto de disposición a su ratificación por el Ministerio de Agricultura» (Fundamento Jurídico 2.º).  
De todos modos, el Tribunal precisa que de esos dos aspectos cuestionados, las consultas previas y la ratificación, sólo hay que considerar en este caso el segundo: las partes no han planteado aquí el problema de las consultas previas «ni parece en verdad necesario hacerlo para resolver este conflicto, que está centrado en realidad en la interpretación que deba darse al párrafo B.2.C. del citado Anexo» del Real Decreto de traspasos en que se prevé que «la Generalidad de Cataluña, una vez aprobados los Regla-

mentos de denominación de origen los remitirá al Ministerio de Agricultura para su conocimiento y ratificación, a los efectos de su defensa por la Administración central del Estado en ámbito nacional e internacional, lo que se hará siempre que aquéllos cumplan la legislación vigente» (Fundamento Jurídico 4.º).

- El problema consiste, pues, en desentrañar la expresión «competencia exclusiva en colaboración con el Estado». El Tribunal indica que «jurídicamente es forzoso el entendimiento compatible de aquel adjetivo y de esta locución, que deben ser objeto de una interpretación integradora». En este sentido, el Tribunal constata cuatro criterios. En primer lugar, «la competencia comunitaria no es de las que comparten una materia determinada entre el Estado (al que se reservan las bases) y la Comunidad (titular del desarrollo de aquéllas y/o de la ejecución)». «No estamos tampoco ante competencias concurrentes en el sentido descrito en el artículo 149.2 de la Constitución española a propósito de la cultura». Además, «tampoco se trata aquí de que el Estado se haya reservado una competencia de coordinación entre unas competencias suyas y otras competencias comunitarias para lograr la integración de actos parciales en la globalidad de un conjunto» (Fundamento Jurídico 3.º). «La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables sino complementarias» (Fundamento Jurídico 3.º).
- Sobre la base de tales premisas, se señala que le corresponde a la Generalidad aprobar, modificar y publicar los Reglamentos de denominación de origen, como consecuencia de su competencia exclusiva, pudiendo verificarse todo ello previamente a la ratificación estatal. A continuación, el Tribunal indica que la remisión a la Administración del Estado del Reglamento para su ratificación, en su caso, no es condición de validez de la norma ni condición tampoco para su general eficacia tras la correspondiente publicación (Fundamento Jurídico 4.º).
- «La competencia estatal de colaboración consiste en ratificar o no el Reglamento», pero dicha ratificación no es

discrecional sino reglada, pues, en virtud del Anexo B.2.C. del Real Decreto de trasposos tan citado, debe hacerse siempre que cumpla la «legislación vigente».

«La amplitud de expresión permite que la no ratificación estatal se base en el incumplimiento de normas del bloque de constitucionalidad atributivas de competencia (como sucedería si la Comunidad violara a juicio del Estado el inciso inicial del artículo 1.2.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña o si su disposición vulnerara otros títulos competenciales del Estado...) o en la transgresión de normas de legalidad ordinaria. Lo único exigible al Estado es que la no ratificación la lleve a cabo en forma diligente, expresa y motivada» (Fundamento Jurídico 5.º).

- El fallo considera que la Orden impugnada no lesiona competencia estatal alguna.

## VII. JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE PESCA

### VII.1. *Sentencia 113/1983, de 6 de diciembre*

#### VII.1.1. Objeto del recurso

Se plantea por la Administración del Estado en relación con el Decreto 67/1982, de 29 de marzo, del Gobierno vasco, de Ordenación del Servicio de Inspección pesquera, marisquera y de plantas de acuicultura.

La Administración del Estado entiende que es de la competencia estatal la inspección y vigilancia de todas las aguas del mar territorial, incluidas las llamadas «aguas interiores», por lo que la ordenación de actividades que realiza el Decreto vasco se verifica sin título habilitante suficiente.

#### VII.1.2. Títulos competenciales

La Administración del Estado ampara su competencia sobre la materia controvertida en su competencia exclusiva en materia de defensa nacional (artículo 149.1.4.ª de la Constitución) y en el artículo 17.1 del Estatuto vasco, que prevé la competencia estatal en lo relativo a la vigilancia costera.

Por su parte, la Comunidad Autónoma fundamenta su habilitación en su competencia exclusiva sobre «pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura» (artículo 10.10 del Estatuto vasco).

#### VII.1.3. Criterios del Tribunal Constitucional

- Se trata, ante todo, de determinar el título habilitante aplicable a este caso concreto y para ello el Tribunal comienza por analizar el objeto material de lo regulado que permita, después, fijar aquella determinación.  
Una cosa es, señala el Tribunal, «la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras» (artículo 17.1 del Estatuto vasco) y otra bien distinta la competencia de inspección y sanción de las actividades de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. Pues mientras la primera se relaciona con la defensa nacional, la segunda se conexas con la actividad pesquera (Fundamento Jurídico 1.º).
- No se pone en duda que al Estado le corresponde la vigilancia de costas a efectos de defensa nacional (artículos 149.1.4.ª de la Constitución y 17.1 del Estatuto vasco), ni tampoco se cuestiona que ello puede hacer necesario «el control del tráfico marítimo y, por tanto, también, el de los barcos de pesca».  
Pero dicha competencia estatal no incluye «la inspección y sanción de las actividades de pesca». Una cosa es «el control de los barcos de pesca con fines de defensa y seguridad nacional» y otra, muy distinta, «la inspección técnica de la actividad económica de extracción de recursos pesqueros que en dichos barcos se realice», de modo que lo primero no implica lo segundo (Fundamento Jurídico 2.º).
- Puesto que la exclusividad de la competencia en materia de «pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura» corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, es posible que dicte normas regulando la inspección y sanción en dichas aguas de las actividades de pesca (Fundamento Jurídico 3.º).
- Por ello, se desestima el recurso estatal.

## VII.2. Sentencia 33/1984, de 9 de marzo

### VII.2.1. Objeto del recurso

Se plantea por la Administración del Estado contra las Ordenes de 7 de junio de 1982 y de 15 de julio de 1982, del Gobierno vasco, por las que se regulan determinadas ayudas para la transformación de buques de pesca de altura y gran altura y para la reforma y modernización de la flota de bajura, respectivamente.

Se considera que la competencia para dictar las normas de referencia corresponde al Estado en virtud de su competencia exclusiva en materia de «pesca marítima» (artículo 149.1.19.<sup>a</sup> de la Constitución), en cuya virtud estableció las directrices de ordenación pesquera contenidas en el Real Decreto 2210/1981, de 20 de agosto, y disposiciones de desarrollo.

### VII.2.2. Títulos competenciales

Por parte del Estado, se alega la competencia exclusiva en materia de pesca marítima (artículo 149.1.19.<sup>a</sup> de la Constitución) y su competencia para establecer las bases de ordenación del sector pesquero (artículo 11.1.C del Estatuto vasco), además de informar preceptivamente sobre los expedientes concretos en virtud de lo regulado en el Real Decreto 2413/1982, de traspaso de servicios y funciones en la materia.

Por parte del País Vasco, se considera que la Comunidad Autónoma ejercita una competencia de fomento que no prejuzga los criterios de ordenación estatales ni la concreta autorización, puesto que la financiación prevista en las Ordenes es posterior a las autorizaciones de reforma y transformación.

### VII.2.3. Criterios del Tribunal Constitucional

- En la determinación de cual sea el título habilitante aplicable, el Tribunal señala que «el primer problema a resolver en el presente caso es el de si las Ordenes en conflicto constituyen medidas de fomento o, por el contrario, se inscriben en la ordenación del sector pesquero». Aunque «el examen del contenido de las Ordenes pone de manifiesto una cierta ambigüedad en cuanto a este extremo», el Tribunal concluye que, «interpretadas obje-

tivamente», las Ordenes prevén que corresponde a la Comunidad Autónoma «la propia autorización de la transformación y no sólo el otorgamiento de la subvención necesaria» (Fundamento Jurídico 1.º).

- Sobre dicha base, entiende el Tribunal que es posible que las Ordenes impugnadas encajen en los criterios ordenadores del Estado, con respeto tanto de sus bases como de los principios contenidos en el Real Decreto de traspasos.

Así, se indica que «dichas Ordenes han de ser analizadas, en el contexto de un sistema más amplio, en el que se integran como parte y que inevitablemente condicionará su propio alcance. Parte también de ese sistema es, entre otras disposiciones, el Real Decreto 2413/1982, de 27 de agosto, por el que se traspasan al País Vasco servicios en materia de ordenación del sector pesquero».

Ello supone que «las autorizaciones concedidas por la Comunidad Autónoma sólo podrán recaer sobre expedientes que, una vez aprobadas en principio por ella desde el punto de vista de su conformidad con los criterios que sobre la ordenación del sector pesquero se hallen establecidos en la legislación básica del Estado y en la que la propia Comunidad haya dictado en desarrollo de aquélla, reciban también el informe favorable de la Administración del Estado en relación con todos los aspectos no relacionados con la competencia de la Comunidad Autónoma. De tal modo, la decisión sobre qué es lo que puede o no ser autorizado queda reservada, como materia básica, al Estado», aunque quien autorice sea la Comunidad Autónoma, con remisión previa obligada del expediente al Estado para su informe favorable (Fundamento Jurídico 2.º).

Se está, pues, ante un típico ámbito material compartido: las bases son del Estado (ostentando carácter básico el informe estatal previo favorable en lo relativo a su competencia) y el desarrollo legislativo y la ejecución (en este caso, las autorizaciones de construcción o reforma) corresponden al País Vasco.

- Especial transferencia presentan dos apreciaciones del Tribunal. La primera se refiere a las especiales característi-

cas de la legislación básica en materia de ordenación del sector pesquero: si con carácter general se ha establecido el carácter material y no formal de toda legislación básica, «en este caso concreto la idea misma de ordenación conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse mediante ley, tales como son la determinación del número de unidades, de su tonelaje, de su tipo o la orientación de la actividad pesquera nacional hacia uno y otro de los subsectores posibles». O sea, se produce un pronunciamiento concreto del Tribunal sobre aspectos que ostentan carácter básico en materia de ordenación del sector, sin que dicha relación sea exhaustiva y cerrada.

La segunda se refiere a que las reformas y transformaciones de buques tienen tanta trascendencia como las construcciones, «porque pueden incidir en la estructura del sector con el mismo o similar alcance», por lo que los criterios arriba señalados respecto al sometimiento a las bases estatales y a su informe previo favorable también son de aplicación aquí.

- En conclusión, las Ordenes vascas así interpretadas encajan en el orden de competencias previsto en el bloque de constitucionalidad, correspondiendo desestimar el recurso estatal.

### VIII. A MODO DE CONCLUSIONES

De la lectura detallada de las diferentes sentencias recogidas se aprecia como las pretensiones de las partes encuentran amparo en específicas habilitaciones del bloque de constitucionalidad, si bien los conflictos se producen por la diferente interpretación que de dicho bloque ostentan las diversas Administraciones públicas, dificultad interpretativa que viene auspiciada por la interpretación sistemática que hay que llevar a cabo de los artículos 148 y 149 de la Constitución en relación con los correspondientes de cada Estatuto de Autonomía. Se está, pues, en presencia de un sistema que dista de ser diáfano, pues no es de doble o triple lista (materias propias del Estado, de las Comunidades Autónomas y compartidas o concurrentes) sino, prácticamente, de lista única con competencias compartidas, en muchos casos, y por el juego, casi omnipresente, de la regla 13.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitu-

ción, de incidencia de las bases estatales de ordenación económica en los concretos ámbitos materiales de contenido económico.

Ello obliga al Tribunal, cuyo ejemplo habrán de seguir las Administraciones en su acción normativa, a hacer un esfuerzo de delimitación teleológica de la norma impugnada, para, una vez delimitado su objetivo preponderante, establecer el título competencial correlativo y precisar, por tanto, la Administración competente. Ello obliga a depurar la finalidad de las normas, descartando los objetivos y materias que no son las primordialmente reguladas, lo que lleva a descartar otros títulos habilitantes alegados por las partes.

En relación con esta labor encomiable del Tribunal, que además proporciona criterios imprescindibles de carácter horizontal (cítese la doctrina sobre las bases, la coordinación, la inspección y sanción como funciones ejecutivas, la colaboración, la constitución económica, hasta un largo etcétera), conviene hacer alguna precisión sobre ciertos aspectos de la jurisprudencia comentada que no dejan de producir una cierta insatisfacción. Existen dos problemas sobre los que, desde la perspectiva que aquí se comenta, conviene llamar la atención:

- 1) En el caso de la sentencia 33/1984, de 9 de marzo, las Ordenes vascas impugnadas presentaban el problema, desde la perspectiva de la Administración del Estado, de que podían suponer medidas de ordenación del sector pesquero que, como tales, contravinieran las bases estatales. Es bien cierto que podrían ser consideradas como meras medidas de fomento y, en esta perspectiva, la Administración del Estado nada tendría que objetar si tales medidas de fomento respetaran las bases dictadas por ella misma. Tal es el sentido de las alegaciones de la Administración del Estado.

Las alegaciones del Gobierno vasco inciden en interpretar las Ordenes cuestionadas como medidas de fomento «sin fijar directrices o puntos sectoriales de actuación y sin contenido coercitivo o de imperio», según se recoge en el punto segundo de los «antecedentes» de la propia sentencia comentada. Ello quiere decir que el propio Gobierno vasco asume la interpretación estatal puesto que rechaza que dichas Ordenes estén dotadas del sentido que sería la causa de la impugnación.

De otro lado, la interpretación estatal de que las Ordenes vascas pudieran suponer medidas de ordenación no resulta forzada, puesto que el propio Tribunal reconoce en el fundamento jurídico primero de la sentencia que «el examen del contenido de las Ordenes pone de manifiesto una cierta ambigüedad en cuanto a este extremo».

Ante tal constatación el Tribunal realiza una interpretación de las Ordenes en el fundamento jurídico segundo que permite configurarlas como «conformes a derecho», por lo que desatiende la pretensión estatal. Así, en el fallo se indica «que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la titularidad de la competencia debatida, entendida en los términos que se recogen en el fundamento segundo de la presente sentencia».

De este modo, se produce una aparente paradoja: aceptándose en cuanto al fondo la interpretación del Estado y reconociéndose que esta interpretación se deriva de «una cierta ambigüedad» de las normas en cuestión, se admite una interpretación conforme a derecho de las mismas sin que ello suponga la necesidad de la modificación por parte de la Comunidad Autónoma de la letra de dichas ordenes a fin de que quede disipada toda ambigüedad.

Tal orientación jurisprudencial, apreciada en otros asuntos, dista de ser considerada satisfactoria, aunque sólo sea desde la perspectiva de la necesaria claridad normativa de cara al funcionario encargado de aplicar tales normas y de los administrados destinatarios de las mismas, pues se produce con ello una situación no deseable de nuestro ordenamiento, señalada ya por la doctrina, similar a la práctica negativa del legislador regional de «apuntar regulaciones salvo mejor derecho del Estado» (Santiago Muñoz Machado, «Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional»).

- 2) La Sentencia de 28 de enero de 1986, en relación con la Orden, de 6 de abril de 1984, de la Generalidad de Cataluña, por la que se modifica en parte el Reglamento de la denominación de origen «Empordá-Costa Brava» y su Consejo Regulador, también plantea diversos problemas que aquí no pueden sino ser apreciados muy sumariamente.

Dicha Sentencia contiene importantes criterios sobre el sentido de la expresión «competencia exclusiva en colaboración con el Estado», habilitación que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de denominaciones de origen.

Nada habría que objetar a la construcción jurisprudencial del sentido de la «colaboración» entre la Administración central y autonómica si no fuera porque se inserta en una construcción formalista que no resuelve los problemas de fondo planteados y promueve, además, importantes dudas sobre aspectos capitales.

Considerando la Ley 25/70, de 2 de diciembre, especialmente sus artículos 79, 82, 95 y 96 y disposiciones adicionales 1.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup>, se observa que el sistema de las denominaciones de origen (y, por extensión, el de las genéricas y específicas) supone:

- Un sistema consolidado de protección de la superior calidad agroalimentaria.
- Un sistema que sólo es concebible desde la unidad del mercado, pues no sólo es garantía de la calidad del producto sino también, complementariamente, manifestación del principio constitucional de defensa de los consumidores y usuarios (artículo 51 de la Constitución).
- Un elemento ordenador de la producción económica de calidad de primer orden, según se deriva meridianamente del sentido que las expresiones «interés general» y «especial interés económico y social» ostentan en los artículos 96 y disposición adicional 5.<sup>a</sup> de la citada Ley 25/70. Es por ello que su conexión con el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución es clara, según pone de manifiesto el propio artículo 12.1.5 del Estatuto de Cataluña, además de la conexión con el artículo 149.1.10.<sup>a</sup> del texto constitucional en relación con el punto B.2.C del Anexo al Real Decreto 479/81, de 27 de febrero.

Pues bien, la sentencia se desenvuelve en un plano tan formalista que algunos de esos aspectos capitales del sistema de denominaciones pueden quebrar como consecuencia de los interrogantes no resueltos por aquélla.

En efecto, la sentencia plantea, al menos, dos problemas de importancia.

a) El fundamento jurídico cuarto señala que «si tiene la Comunidad competencia para aprobar o modificar Reglamentos, la tiene para publicarlos y el cumplimiento de su deber de colaboración consistente en remitirlos al Ministerio de Agricultura no es condición de validez de la norma ni condición tampoco para su general eficacia tras la correspondiente publicación, ...». O sea, que la norma es eficaz desde su publicación con independencia de su remisión al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con lo que no se sabe cuáles serían las consecuencias jurídicas, desde el punto de vista de la eficacia de la norma, si no se produce la remisión.

El fundamento jurídico sexto no aclara el problema, puesto que, de un lado, se declara que la Orden «fue eficaz desde su publicación salvo en lo concerniente al nacimiento de la posibilidad de ejercicio de la competencia estatal de colaboración consistente en ratificar, ...» y, a continuación, se indica que «es exigible... la previa notificación directa y no la simple publicación de la norma reglamentaria comunitaria».

No se acaba de comprender la relación entre la eficacia de la norma desde su publicación y la exigencia de la remisión al Estado, previa a la publicación, de dicha norma. ¿Cuál es la consecuencia de la «exigibilidad» de la remisión previa si ello no se lleva a cabo? Una de dos:

- O esa exigencia no satisfecha tiene consecuencias jurídicas.
- O la norma tiene efectos jurídicos plenos, pero entonces no puede hablarse de «exigibilidad».

En suma, el Tribunal debiera haber precisado las consecuencias de la no remisión previa o, simplemente, no hacerla exigible, emplazando al Estado ante la ratificación o no de la norma cuando se publique o le sea comunicada, con independencia del momento de esta comunicación.

b) Pero el aspecto más trascendente es el de cómo se contemplan en la sentencia los efectos que produce la existencia o no de la ratificación estatal, aunque habría que preguntarse si, en verdad, la sentencia analiza dichos efectos, puesto que podría sostenerse que la sentencia no entra en tal consideración por no haberse planteado explícitamente la cuestión por las partes.

De aquí que, al menos, puedan hacerse dos lecturas de la sentencia:

- La que indicara que la misma sólo analiza los efectos del otorgamiento de la ratificación por el Estado, pero que de ello pueden deducirse los efectos de la no ratificación.
- La que entendiera que el Tribunal no analiza, en puridad, los efectos de la ratificación ni tiene por qué hacerlo: sólo realiza algunas apreciaciones sobre la ratificación positiva cuya valoración debe estimarse sólo en una dimensión puntual.

Pues bien, ambas posiciones ponen de relieve que la sentencia se mueve en un plano formalista que no resuelve la problemática de fondo planteada sino que, antes bien, la complica y enrarece, al menos en ciertos aspectos. Conviene analizar las deficiencias de esas dos posibles lecturas, pero antes de hacerlo hay que señalar que, ante todo, la sentencia se ocupa del continuo procedimental determinando las funciones de cada Administración en el mismo y, al configurar la ratificación como culminación del proceso, sólo indica respecto de ella dos cosas: que la misma no afecta a la eficacia de la norma autonómica, es decir, que ésta produce plenos efectos y que la misma, si se otorga, conlleva la defensa estatal a nivel nacional e internacional.

A continuación se analizan ambas lecturas separadamente:

- En la primera lectura posible, la sentencia no deja lugar a dudas sobre qué es lo que ocurre cuando la ratificación sea positiva: la norma autonómica es plenamente eficaz desde su publicación y la ratificación no hace sino añadirle el plus de la defensa

y tutela por el Estado a nivel nacional e internacional.

En esta primera lectura, puede razonarse que con ello el Tribunal quiere indicar que si no se produce la ratificación estatal la única consecuencia sería que la denominación de origen carecería de tal defensa y tutela estatales pero se seguiría estando en presencia de una regulación eficaz, es decir, que nadie podría poner en duda la existencia de la referida denominación de origen.

Tal conclusión, de ser la interpretación certera, sería profundamente desafortunada, puesto que supone la quiebra del sentido y razón de ser del sistema de las denominaciones de origen, de acuerdo con los criterios básicos que, aun en su imperfección técnica derivada de su previsión para un esquema administrativo tan diferente como era el preconstitucional, están vigentes en la actualidad y que el Tribunal no cuestiona. Se hace referencia con ello a los aspectos generales señalados más arriba.

Se señala que tal conclusión sería profundamente desafortunada y lo sería tanto por la hermenéutica interpretativa que a ello conduce, como por sus consecuencias.

En efecto, si se llega a tal conclusión es porque se aprecia el tenor literal del Real Decreto de traspasos, entendiendo que, si el mismo prevé que la ratificación conlleva la tutela estatal, hay que derivar que cuando no se otorgue no se producirá tal defensa. Pero ello supone olvidar que:

- El Real Decreto de Traspasos sólo contempla los efectos de la positiva ratificación estatal: si la reglamentación cumple la normativa vigente, el Estado la tutela y ampara.
- Dicho Real Decreto no contempla, ni constituye su objetivo, los efectos derivados de la no ratificación estatal.
- Habiendo señalado el Tribunal que la ratificación no se otorgará cuando se incumpla la normativa vigente, sería absurdo que el único efecto de-

rivado del incumplimiento de dicha normativa vigente fuera la no tutela del producto por el Estado, puesto que tal carencia no cuestiona su existencia. En definitiva, no parece lógico que se garantice la eficacia y la existencia de un producto, cuando el mismo incumple los requisitos que debieran condicionar dicha existencia.

Dicho absurdo produce consecuencias profundamente lamentables puesto que conduce a la presencia en el mercado español, en virtud del principio de la libertad de circulación, de denominaciones que cumplen la normativa vigente y de denominaciones que no la cumplen (nada indica en la sentencia que la no ratificación suspenda la eficacia de la norma hasta que haya resolución judicial), con los consiguientes y nefastos efectos sobre los consumidores, de un lado, que ignoran aquel incumplimiento, y sobre los productos homólogos, amparados o no, de otro, que sufren la desleal competencia de aquel producto.

En suma, el sistema de las denominaciones de origen hay que entenderlo desde sus efectos en todo el territorio del Estado, desde sus efectos nacionales e internacionales en los que aquél se compromete: de aquí que el Real Decreto de Traspasos, concibiendo el tema en sentido positivo, vincule al Estado en la defensa de esos productos cuando hay ratificación. Pero cuando no haya tal ratificación no se prevén sus efectos en el Real Decreto de Traspasos y no es concebible que el solo efecto sea la «no defensa estatal», pues de ello se derivan las negativas consecuencias sobre el mercado nacional ya señaladas, además de las correlativas en el plano internacional.

Podría entenderse que la interpretación citada, y sus consecuencias, no se derivan de la sentencia puesto que la misma no haría sino indicar que la no ratificación no conlleva, ciertamente, la tutela estatal del producto, pero tampoco santifica la existencia de la denominación de origen, sino que la misma que-

da a lo que resulte de su impugnación posterior por el propio Estado en la vía jurisdiccional, ante el propio Tribunal Constitucional en un conflicto de competencias o en la vía contenciosa, según proceda, en virtud de la infracción existente.

Pero si ello fuera así, poco avalada quedaría la doctrina de la «colaboración» contenida en el cuerpo de la sentencia, puesto que de esas vías de impugnación «posteriores» siempre dispondría la Administración del Estado por el hecho de que la competencia autonómica no es absoluta sino limitada a las bases estatales de ordenación económica y a la política monetaria (artículo 12.1.5 del Estatuto catalán) y a cualquier otra regla del artículo 149.1 de la Constitución que resultase aplicable. Si ello es así, la expresión «en colaboración con el Estado» sería supérflua pues no supondría para éste ningún atributo del que no dispusiera ya sin esa especificación. Lo que lleva a descartar tal hipótesis: la competencia es «en colaboración» y ello supone complementaciones y actuaciones estatales que la sentencia no contempla con lo que la situación vuelve a ser la ya diseñada.

- En la segunda lectura posible a que se ha hecho referencia, esto es, en la que se indicaría que, simplemente, la sentencia no entra en considerar las consecuencias de la no ratificación, ni tendría por qué hacerlo, es lo cierto que la indefinición quedaría patente hasta que, de resultados de otros litigios, se dispusieran de más elementos.

No obstante, aun en este caso, cabe formular algunas apreciaciones. En primer lugar, la propia sentencia contiene formulaciones y pronunciamientos que se sitúan más en la línea de la primera lectura, pues es lo cierto que, al menos, contempla consecuencias de la ratificación positiva y formulaciones ambiguas sobre la negativa. En segundo lugar, la estimación de la representación del Estado de que la ratificación debería ser previa a la publicación no es pacífica: conlleva toda una consideración sis-

temática del problema en la cual no se producen las quiebras y deficiencias tan reiteradas, consideración sistemática compatible con las máximas garantías para la competencia autonómica, pues en la argumentación del Tribunal existen elementos para garantizar que ello fuere así.

En definitiva, parece que buena parte de las insuficiencias señaladas se derivan de la aceptación por el Tribunal de la literalidad del Real Decreto de Traspasos que no contempla las diversas situaciones y que, por ello, si no obviado (cosa que ha hecho frecuentemente el Tribunal con diversas normas de transferencias) sí debiera haber sido objeto de una interpretación sistemática en el contexto normativo aplicable. Actuación ésta que frecuentemente realiza el Tribunal (piénsese, por ejemplo, en el reducido margen de sentencias aquí comentadas, en las de 9 de marzo de 1984 y 25 de octubre de 1985) y que, al no hacerlo en este caso, plantea más interrogantes de los que resuelve.

#### R E S U M E N

Los preceptos constitucionales referentes a Agricultura, Ganadería y Pesca, obedecen a un principio de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas pero su falta de claridad y precisión necesarias, ha dado lugar a conflictos de atribuciones entre las Administraciones públicas.

El autor analiza en este trabajo la doctrina generada por el Tribunal Constitucional en sucesivas sentencias a lo largo de los últimos años al hilo de las diversas cuestiones planteadas en materias como la conservación de la naturaleza, montes, sanidad vegetal, agricultura de montaña (coordinación de la planificación económica general), denominaciones de origen y pesca.

#### R E S U M E

Les préceptes constitutionnels touchant l'agriculture, l'élevage et la pêche, obéissent à un principe de compétence partagée entre l'Etat et les Communautés autonomes; pourtant ils manquent de clarté et de l'indispensable précision, de sorte qu'ils ont donné lieu à des conflits d'attributions entre les administrations publiques.

L'auteur analyse dans ce travail la doctrine lancée par le Tribunal Constitutionnel dans un certain nombre de sentences de ces dernières années sur dif-

férentes questions posées dans des matières telles que: conservation de la nature, eaux et forêts, santé végétale, agriculture de montagne (coordination de la planification économique générale), appellations d'origine et pêche.

#### S U M M A R Y

The constitutional provisions with reference to agriculture, livestock farming and fisheries, have been made according to a principle of shared competence between the State and the Autonomous Communities. However, their lack of clarity and precision has given rise to conflicts as to the role of the different organs of Public Administration.

In this paper, the author analyses the doctrine put forward by the Constitutional Court in successive rulings over the last years, with respect to different questions arising over matters such as nature conservation, mountains, crop disease, mountain agriculture (co-ordination of general economic planning), wine labelling and fishing.