

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2257 *Pleno. Sentencia 11/2015, de 5 de febrero de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 76-2012. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con el artículo 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Competencias sobre legislación civil y ordenación general de la economía: constitucionalidad del precepto legal estatal que prevé la creación de un registro autonómico sobre explotaciones agrarias de titularidad compartida (STC 112/2013).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 76-2012, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el artículo 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 5 de enero de 2012, el Gobierno de Canarias interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Dicha Ley ha sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 240, de 5 de octubre de 2011.

La Directora general del servicio jurídico del Gobierno de Canarias en representación de éste, comienza su escrito señalando que el precepto impugnado, que establece la regulación del «registro de titularidad compartida» de carácter constitutivo y cuya llevanza se atribuye a las Comunidades Autónomas, pretende ampararse en la competencia estatal para dictar la legislación básica en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, separándose, por tanto, del objetivo general de promoción de la igualdad que la norma legal, considerada en su conjunto, persigue. A este respecto la representación procesal del Gobierno de Canarias indica que el título competencial invocado no ampara una regulación como la contemplada en el precepto impugnado excediendo su contenido de lo que ha de considerarse básico e invadiendo la competencia exclusiva autonómica en materia de agricultura. En tal sentido, tras examinar el contenido de la Ley 35/2011, el escrito de interposición considera que la normativa legal acertada hubiera sido aquella que, después de regular la figura jurídica de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias y asumiendo que el objetivo de la norma es atribuir a dicha figura algo más que efectos puramente administrativos, dispusiera la creación de un registro por el Estado de acuerdo

con su competencia en materia de legislación civil y, en particular, en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos del art. 149.1.8 CE. Por el contrario, según el escrito de interposición, el artículo 6 obliga a las Comunidades Autónomas a establecer un registro con carácter constitutivo, al condicionar de modo expreso la producción de todos los efectos jurídicos de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias a la previa inscripción en el registro que haya de crearse al efecto. Esta obligación se considera vulneradora de las competencias autonómicas en materia de agricultura, en la medida en que el minucioso detalle de la regulación estatal excede de lo que puede considerarse materialmente básico ex art. 149.1.13 CE, dado que el legislador estatal no ha dejado margen alguno a la capacidad de decisión autonómica en lo que a dicho registro respecta, al establecer su existencia, el carácter constitutivo de las inscripciones, el contenido de las declaraciones, el plazo para efectuar la inscripción así como el efecto del silencio y otras normas de funcionamiento.

2. Mediante providencia de 31 de enero de 2012 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar en el número 32 del día 7 de febrero siguiente.

3. El día 6 de febrero de 2012 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirigió al Tribunal personándose en el proceso y solicitó una prórroga del plazo por ocho días para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos que pendían ante esa Abogacía del Estado.

4. El día 7 de febrero de 2012 el Pleno de este Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el antedicho escrito del Abogado del Estado y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 9 de febrero de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración.

6. El día 15 de febrero de 2012, se registró en este Tribunal un escrito del Presidente del Senado comunicando el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Con fecha 6 de marzo de 2012, el Abogado del Estado, en la representación y defensa que legalmente ostenta, presentó escrito, oponiéndose al recurso de inconstitucionalidad planteado y formulando las alegaciones que resumidamente se exponen.

a) Señala, en primer lugar y a efectos de lo dispuesto en el art. 33.2 LOTC, que el día 13 de diciembre de 2011, el Gobierno de Canarias, a través de la figura del Comisionado para el desarrollo del autogobierno y las reformas institucionales, figura creada por Decreto 317/2011, de 24 de noviembre, en la Presidencia de Gobierno de Canarias, dirigió a la Dirección General de Desarrollo Autonómico del entonces Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, una solicitud para la apertura de las negociaciones previstas en el citado artículo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por entender que la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias y, en concreto, su artículo 6 implicaba una extralimitación competencial del Estado. En el momento de formularse la solicitud el Gobierno del Estado estaba en funciones quedando en suspenso la contestación por éste, sin que el Gobierno

entrante adoptara decisión alguna al respecto, por lo que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias formuló recurso de inconstitucionalidad en el último día del plazo para su presentación.

b) Continúa la Abogacía del Estado recordando precedentes normativos de la Ley 35/2011 y concretamente de su artículo 6 ahora impugnado, con cita de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, recordando que la base competencial de su artículo 4, regulador de las explotaciones familiares, se encuentra en el art. 149.1.13 CE, recordando asimismo la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, en cuyo desarrollo parcial, fue dictado el Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, sin que conste que dicha norma reglamentaria haya sido objeto de impugnación alguna por la Comunidad Autónoma de Canarias.

c) Alega la Abogacía del Estado que el objeto de la Ley impugnada es potenciar la institución de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias, en favor de la mujer trabajadora en el medio rural, removiendo los obstáculos de rango legal existentes mediante la modificación y novación del ordenamiento jurídico, pero sin apartarse del diseño establecido en el Real Decreto 297/2009, respecto del que existe una práctica continuidad material y formal en la materia registral regulada por el precepto legal impugnado, dado que es la comunicación de la declaración de voluntad que los interesados realizan a la Comunidad Autónoma la que constituye la titularidad compartida, como así disponía el Real Decreto repetido, estableciendo la Ley impugnada que la producción de efectos jurídicos de la titularidad compartida se retrotrae al momento de su comunicación a la Comunidad Autónoma, que la inscribirá en un registro propio constitutivo y dará cuenta a un registro estatal de naturaleza declarativa, a efectos informativos y de coordinación.

Añade el Abogado del Estado que los registros que el art. 6 de la Ley 35/2011 ordena crear son fundamentalmente unos registros administrativos, no distintos en su naturaleza esencial del registro estatal de coordinación que se prevé en el artículo 7 de la misma Ley y sostiene que el hecho de que la inscripción en los registros autonómicos a los que se refiere el precepto impugnado, pueda producir colateralmente alguna consecuencia o efecto jurídico en el ámbito del Derecho privado, como los relativos a la administración, representación o responsabilidad reguladas en el artículo 4, no es argumento suficiente para considerar que dicho registro deba ampararse en el título competencial del art. 149.1.8 CE, debiendo entenderse prevalente el del art. 149.1.13 CE.

d) Finalmente, el Abogado del Estado entiende que no ha existido extralimitación por el Estado del título competencial del artículo 149.1 13 CE, pues el Estado puede y debe establecer, con carácter básico, la obligatoriedad registral de determinadas actividades en relación con registros radicados en la Comunidad Autónoma, definiendo el contenido estructural de los mismos de forma que respondan todos ellos a unos requisitos mínimos que permitan un tratamiento uniforme, en este caso de la institución de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias en toda España, evitando así contradicciones y disfunciones en el sistema.

8. Por providencia de 3 de febrero de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente de Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de Canarias contra artículo 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

El precepto impugnado establece lo siguiente:

«Artículo 6. *Registro de titularidad compartida*

1. Para que la titularidad compartida de las explotaciones agrarias produzca todos sus efectos jurídicos será precisa su inscripción previa en el Registro constituido al efecto por la correspondiente Comunidad Autónoma.

2. La inscripción en el Registro a que se refiere el apartado anterior tendrá carácter constitutivo y se realizará mediante la presentación de una declaración conjunta en la que hagan constar lo siguiente:

- a) Datos de identificación personal.
- b) Datos de identificación de la explotación.
- c) Datos de los bienes y derechos que conforman la explotación agraria de titularidad compartida. En particular, en el caso de bienes inmuebles y de derechos reales sobre los mismos, se deberá especificar la referencia catastral y cualesquiera otros datos que pudieran resultar de la normativa vigente.
- d) Número de Identificación Fiscal asignado por la Administración tributaria competente conforme al artículo 9 de esta Ley.
- e) Datos identificativos de la cuenta bancaria asociada a la titularidad compartida.
- f) Datos identificativos del representante, en su caso, de la titularidad compartida.
- g) Certificado de matrimonio o certificado de inscripción de pareja de hecho, o aseveración de vinculación de análoga relación de afectividad incluida en la declaración conjunta.

La declaración conjunta podrá asimismo presentarse a través del sistema de firma electrónica, de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

3. En el plazo de tres meses se efectuarán, por el Registro correspondiente, las comprobaciones que fueren pertinentes y efectuada la inscripción dentro de dicho plazo, sus efectos se retrotraerán al momento de la presentación realizada por las partes a que se refiere el apartado 2. Transcurrido dicho plazo sin contestación denegatoria por parte del Registro se entenderá efectuada la inscripción por silencio administrativo.

4. El Registro correspondiente de gestión autonómica expedirá un certificado en el que consten, como mínimo, los datos a que se refiere el apartado 2.»

Como ha quedado reflejado con más detalle en los antecedentes de la presente resolución, el Gobierno de Canarias entiende que el artículo 6 no puede encontrar su fundamento en el título competencial del art. 149.1.13 CE por dos motivos:

a) Porque si la titularidad compartida constituye un régimen entre particulares que ha de tener su reconocimiento público ante las Administraciones públicas, le corresponderá al Estado crear el registro de esas titularidades de acuerdo con las competencias que ostenta en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), ya que produce efectos jurídicos sobre los derechos civiles de los titulares de la explotación.

b) Porque, al pretender ampararse en la competencia para establecer las bases de la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE), el legislador estatal invade el ámbito competencial autonómico al desconocer que la invocación de este título presupone la existencia de un sector de la economía que trata de ordenar y regular con carácter básico para el conjunto del territorio, desconociendo que, sobre el sector agrario, las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas reconocidas constitucional y estatutariamente, excediéndose de lo que este Tribunal ha admitido como bases de la ordenación general de la economía.

Para la Abogacía del Estado el precepto impugnado es, sin embargo, plenamente conforme con la Constitución por encontrarse amparado en el título competencial recogido en el art 149.1.13 CE, sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. La Abogacía del Estado indica que la norma estatal configura la titularidad compartida como un supuesto de explotación empresarial que determina una unidad económica con el sujeto pasivo de la misma, aclarando el artículo 2.2 que no afecta a la titularidad de los bienes, ni al régimen económico de la sociedad conyugal ni al régimen sucesorio, salvo tangencialmente, en lo que resulte de la liquidación económica en los supuestos de extinción de la titularidad compartida. Por ello, dicha representación entiende que los registros que se ordenan crear por el artículo impugnado son registros fundamentalmente administrativos, sin que el hecho de que la inscripción en dichos registros pueda producir colateralmente alguna consecuencia en el ámbito del Derecho privado, sirva de argumento suficiente para considerar que aquellos deban ampararse en el título competencial del art. 149.1.8 CE, sino, más bien, en el derivado del art. 149.1.13 CE.

2. Una vez delimitadas las posiciones de las partes en este proceso constitucional y resumidos los argumentos sobre los que se fundamentan, ha de comenzarse el análisis de la específica problemática competencial suscitada poniendo resumidamente de manifiesto el marco legislativo en que ésta se encuadra.

A tal efecto, hemos de señalar que la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, ha sido dictada en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que contempla la creación de la citada figura jurídica, como medida dirigida a hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en el sector agrario y conseguir el pleno reconocimiento del trabajo de las mujeres en el ámbito rural. Asimismo, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, ha establecido que, para avanzar en la igualdad efectiva de mujeres y hombres, el Gobierno debe promover y desarrollar el régimen de cotitularidad de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario así como la correspondiente protección de la Seguridad Social.

Para contribuir a la efectividad de este objetivo, el último párrafo del preámbulo de la Ley 35/2011, a modo de corolario, resume que «la finalidad de la Ley es promover y favorecer la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en el medio rural, a través del reconocimiento jurídico y económico derivado de su participación en la actividad agraria» y su artículo 1 delimita el doble «objeto y finalidad» del texto normativo, disponiendo, de una parte, «la regulación de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias con el fin de promover y favorecer la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural, a través del reconocimiento jurídico y económico de su participación en la actividad agraria» y, de otro lado, estableciendo «la regulación de los derechos económicos generados a favor del cónyuge o persona vinculada por análoga relación de afectividad, frente al titular de la explotación agraria, como contraprestación por su actividad agraria».

Se trata, pues, de una ley que tiene como objetivo final la plena equiparación de sexos mediante el establecimiento de un sistema de cotitularidad de las explotaciones agrarias que favorezca la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el medio rural.

Hay que señalar que, en lo que ahora es de interés, la disposición final cuarta de esta Ley, que expresa el «fundamento constitucional» de la misma, establece que el artículo 6, objeto de esta controversia constitucional, constituye «legislación básica en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

Finalmente, para cerrar el marco normativo y competencial de referencia, es preciso destacar que, en cumplimiento de lo que dispone el art. 7.4 de la Ley 35/2011, fue aprobada la Orden AAA/1408/2012, de 26 de junio («BOE» núm. 155, del 29 de junio) del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que establece la regulación administrativa del registro estatal de coordinación de titularidad compartida de explotaciones agrarias.

3. Establecido el marco normativo y delimitado el título competencial que se cita en la Ley impugnada, hemos de ceñir ahora nuestro estudio al análisis de la controversia competencial planteada. A tal fin, se impone dilucidar en primer lugar si, verdaderamente, es el título del art. 149.1.13 CE que expresa la Ley 35/2011 el que ampara el mandato recogido en el artículo 6, o si, como indica la Comunidad Autónoma recurrente, la creación de un registro sobre explotaciones agrarias de titularidad compartida es un ejercicio de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.8 CE en materia de legislación civil y que, en ningún caso, debería haber vinculado a las Comunidades Autónomas en la creación de registros territoriales. Por tanto, se trata de determinar, en lo que se refiere a la regulación de las explotaciones agrarias de titularidad compartida, si nos encontramos ante una materia de Derecho privado o no, pues, según se afirma en el recurso, parece deducirse de su configuración normativa esta naturaleza jurídica. Por ello, debemos comenzar por determinar el encuadre competencial del precepto impugnado.

A tal efecto, resulta imprescindible examinar el contenido del art. 2 de la Ley 35/2011, que dispone lo siguiente:

«1. La explotación agraria de titularidad compartida es la unidad económica, sin personalidad jurídica y susceptible de imposición a efectos fiscales, que se constituye por un matrimonio o pareja unida por análoga relación de afectividad, para la gestión conjunta de la explotación agraria.

2. La constitución de la titularidad compartida de una explotación agraria no alterará el régimen jurídico de los bienes y derechos que la conformen ni el régimen jurídico matrimonial o pactos patrimoniales de las parejas de hecho ni el régimen sucesorio, sin perjuicio de lo establecido en el capítulo IV de esta Ley.»

De su contenido se deduce que los únicos efectos civiles que puede producir el régimen de titularidad agraria compartida son los relativos a la liquidación económica que tenga lugar a la extinción de aquella titularidad, que figuran regulados en el citado capítulo IV de la Ley, que, sin embargo, no son esenciales a la legislación civil, pues no modifican régimen económico matrimonial ni sucesorio alguno, así como tampoco las normas propias de administración, representación y responsabilidad de la titularidad compartida establecidas en el artículo 4 de la Ley, que vienen referidas en todos los casos a la propia institución de la titularidad compartida, por lo que no puede entenderse que la materia regulada sea aquella a la que se refiere el art. 149.1.8 CE, como alega el Gobierno de Canarias.

Además, hecha esta primera consideración, hemos de señalar que la regulación establecida en el artículo 6 impugnado tampoco es posible incardinarla en el ámbito propio de la competencia exclusiva del Estado recogida en el art. 149.1.8 CE, sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos.

Así, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal «los registros a que se refiere el art. 149.1.8 de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado como se infiere de su contexto y no a otros registros que ... aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él cual es un aspecto de la legislación sobre montes» (STC 71/1983, de 29 de julio, FJ 2). Y en la STC 103/1999, de 3 de junio, aclaró que «al delimitar el título competencial 'ordenación de los registros públicos', en la STC 71/1983, lo entendimos referido fundamentalmente a los referentes a materias de derecho privado, según el contexto en que se inscribe y, en la misma fecha (29 de julio), incardinamos el Registro mercantil, no en el título competencial de ordenación de los registros (art. 149.1.8 C.E.), sino en el de legislación mercantil (STC 72/1983, fundamento jurídico 8). Esa es, en definitiva, la distribución de competencias que efectúa la Constitución española que, en el citado núm. 8 del art. 149.1, atribuye al Estado la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan; pero, reservando al Estado 'en todo caso', entre otras materias, la ordenación de los registros. Por lo que no cabe entender sino que los registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil. En aplicación de ese

criterio en múltiples resoluciones hemos ido incardinando los diferentes registros públicos, excepto los de carácter civil, en las materias a las que hacen referencia (*vid.*, por todas, STC 197/1996, fundamento jurídico 12)» [STC 103/1999, de 3 de junio, FJ 3].

Debemos por tanto rechazar la alegación del Gobierno de Canarias que sostiene que la creación de un registro sobre explotaciones agrarias de titularidad compartida sea un ejercicio de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.8 CE.

4. Una vez hemos descartado que el precepto impugnado resulte encuadrable en la competencia estatal recogida en el art. 149.1.8 CE, debemos proseguir con el examen de la alegada invasión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura y ganadería por el hecho de haberse previsto la creación de un registro autonómico sobre explotaciones agrarias de titularidad compartida.

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene reconocida en el artículo 31.1 de su Estatuto de Autonomía (aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificado por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre) la competencia exclusiva sobre agricultura y ganadería «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11 y 13 de la Constitución».

Para resolver la controversia planteada es preciso comenzar recordando la doctrina de este Tribunal acerca del alcance que cabe atribuir a la competencia estatal recogida en el art. 149.1.13 CE.

Así, este Tribunal ha sostenido que la competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica comprende no sólo la ordenación del conjunto de la economía sino también la ordenación de cada sector o subsector de la actividad económica. En este sentido, hemos afirmado que la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 CE tiene un «carácter transversal», ya que «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como 'exclusiva' en su Estatuto ... esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica» (últimamente, en la STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3).

Más en concreto, hemos tenido ocasión de afirmar que el sector de la agricultura y la ganadería es de aquellos que por su importancia toleran la fijación de líneas directrices y criterios globales de ordenación, así como previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, destacando que «en materia de agricultura y ganadería, siendo la competencia específica de las Comunidades Autónomas... el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía» (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2).

Afirmado lo anterior, hemos igualmente señalado que «el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su objetivo predominante, así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]» (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3). Y es que si bien es evidente, como ya hemos afirmado, que «el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y coordina la misma», no lo es menos que «dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso que se desfigure un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las

Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica" (STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 4)». (STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3).

5. A la luz de la doctrina constitucional expuesta y, al objeto de resolver la controversia competencial planteada, debemos examinar si es posible encuadrar el precepto de la norma estatal impugnado en el título competencial sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), para lo cual debemos examinar, en primer lugar, la finalidad de la norma estatal en la que se inserta aquel.

Así, según el preámbulo «la titularidad compartida está llamada a constituir un factor de cambio de las estructuras agrarias de modo que las mujeres del mundo rural gocen de una igualdad de derechos efectiva respecto de los hombres. Ello permitirá la supresión de barreras formales y sustantivas, así como la potenciación de ciertos valores en las mujeres del mundo rural, tales como la confianza, la igualdad y la no discriminación, la visibilidad y, por tanto el desarrollo sostenible».

En consecuencia, la Ley adoptada, al regular el régimen de la explotación agraria de titularidad compartida, pretende convertirse en un factor de cambio de las estructuras agrarias, lo que tiene una incidencia directa y significativa sobre una importante actividad económica como es la actividad agraria. Incidencia que se refleja igualmente en el hecho de que la Ley otorgue a las explotaciones agrarias de titularidad compartida que la norma crea la condición de explotaciones agrarias prioritarias, conforme a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, de forma que aquellas gozarán de la ventaja de tener un orden preferente en la obtención de beneficios, ayudas y demás medidas de fomento impulsadas por las Administraciones públicas.

Por tanto, la Ley impugnada constituye una intervención estatal en un importante subsector económico como es la agricultura y la ganadería a través de la creación de esta modalidad de explotaciones agrarias a las que se le va a asociar un tratamiento prioritario en la asignación de medidas de fomento y de incentivo económico como las que se acaban de destacar. En consecuencia, la conclusión que ha de extraerse de este análisis no puede ser otra que la de entender, como así lo afirma el Abogado del Estado, que la Ley 35/2011 encuentra su amparo en el título competencial del art. 149.1.13 CE, no suponiendo por tanto invasión de la competencia autonómica sobre dicho ámbito material, que además se asume «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11 y 13 de la Constitución» (art. 31.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias).

6. Afirmado lo anterior, debemos proceder, a continuación, a examinar si el art. 6 de la Ley 35/2011, ahora impugnado, se puede concretamente fundar en la referida competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

Pues bien, además de la previsión formal de que el citado precepto tiene su fundamento constitucional en la competencia básica del Estado recogida en el art. 149.1.13 CE (disposición final cuarta, apartado 5 de la Ley 35/2011), desde el plano material también debe reconocerse dicho título competencial pues la creación de un registro en cada Comunidad Autónoma sobre explotaciones agrarias de titularidad compartida que exige el citado precepto, encuentra igualmente su fundamento en la competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). En efecto, la previsión de un registro en cada Comunidad Autónoma para que la titularidad compartida de las explotaciones agrarias produzca toda su eficacia jurídica guarda directa relación con la dirección de la economía al constituir un elemento relevante de la finalidad que persigue la norma impugnada, esto es la de erigirse en un factor de cambio de las estructuras agrarias, pues se configura como una garantía fundamental para que alcance aquella efectividad. Así, la inscripción en el registro, dada la función instrumental que desempeña en relación con la finalidad de la norma estatal, resulta necesaria para el cumplimiento de los objetivos estatales

perseguidos con la instauración de la nueva figura de la titularidad compartida, ya que, a través de dicho registro, se trata de asegurar la posibilidad de acceder a los beneficios que prevea la propia Ley y las disposiciones reglamentarias subsiguientes (en parecidos términos nos pronunciamos en la STC 112/2013, de 9 de mayo, en relación con los registros públicos de demandantes de vivienda protegida).

La inscripción en el registro de la Comunidad Autónoma no es sino un elemento que, junto al cumplimiento de otros requisitos que reglamentariamente se determinarán para cada tipo de beneficio que se instituya, opera como una condición previa para el otorgamiento de cualesquiera ayudas o beneficios por parte del Estado [así, la propia Ley 35/2011 se refiere, por ejemplo, a beneficios fiscales (artículo 9), a medidas en materia de Seguridad Social (artículo 10), a la posibilidad de acceder como beneficiarios directos de las ayudas agrarias correspondientes al régimen de pago único de la política agrícola común (artículo 11.2), o al acceso a medidas de fomento para su constitución, a la consideración de explotaciones agrarias prioritarias a los efectos de la Ley 19/1995, de 4 de julio, así como al acceso a un trato preferente en la percepción de subvenciones financiadas por la Administración General del Estado (artículo 12, apartados 1 a 3)].

De acuerdo con la propia Ley 35/2011, estos registros autonómicos nutren el registro estatal que aquella misma norma crea. Así, el art. 7.1 de la Ley 35/2011 establece que «en el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino existirá un Registro en el que se reflejarán las declaraciones de titularidad compartida, y sus variaciones, recibidas del órgano competente de las distintas comunidades autónomas».

En este punto debemos recordar la doctrina de este Tribunal de la cual «se desprende, de un lado que “es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad” y, a este fin, “fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias” para garantizar su centralización. Aunque también hemos dicho, de otro, que en estas cuestiones “el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas” en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, “exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible” (STC 243/1994, fundamento jurídico 6)» [STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12].

El registro en cada Comunidad Autónoma se crea, por tanto, como un instrumento adecuado para promover la consecución del fin último que persigue la Ley 35/2011 y, en consecuencia, la previsión de su creación no infringe las competencias autonómicas en materia de agricultura y ganadería, puesto que guarda directa relación con el objetivo básico de ordenación y coordinación de planificación de la economía que promueve la Ley 35/2011. Además, los registros previstos son un instrumento de cooperación para que el Estado pueda ejercer en el futuro sus propias competencias, pues la inscripción en aquellos opera como una condición previa para el otorgamiento por aquel de determinadas ayudas o beneficios sobre los que el Estado ostenta competencias propias como es, por ejemplo, el caso de las medidas a adoptar en materia de Seguridad Social (a las que se refiere el art. 10 de la Ley 35/2011), o la posibilidad de acceder a determinadas ayudas agrarias (a las que se refiere el art. 11 de la Ley 35/2011).

Así, el artículo 6 de la Ley 35/2011, al establecer un registro administrativo en cada Comunidad Autónoma, instaurando como básico el carácter constitutivo de la inscripción en el mismo, es respetuoso con el ámbito de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma, pues no impone un único registro estatal constitutivo, sino que establece registros administrativos autonómicos que regulen del mismo modo las consecuencias jurídicas de la inscripción.

7. Afirmada la constitucionalidad de que el Estado prevea en el artículo 6 un registro administrativo en cada Comunidad Autónoma sobre explotaciones agrarias de titularidad compartida resta por examinar la alegación del Gobierno de Canarias relativa a que el

minucioso detalle de la regulación estatal excede de lo que pueda considerarse materialmente básico ex art. 149.1.13 CE.

Para responder a esta última cuestión ha de señalarse que los apartados 1 y 2 del artículo 6 impugnado establecen el diseño y contenido del sistema de inscripción con carácter constitutivo en los registros autonómicos correspondientes de las solicitudes que deban presentar los titulares de las explotaciones agrarias compartidas. Ciertamente, es plenamente constitucional que el Estado, a través del establecimiento de un régimen uniforme de inscripción así como de la determinación de los datos informativos que deban constar en el respectivo registro, trate de garantizar la homogeneidad de la materia registrada en todo el territorio nacional, con la finalidad de que ello también permita un tratamiento uniforme de la institución a la que se refiere. En este sentido, este Tribunal ha recordado que «la obligación de inscripción en un Registro público no infringe las competencias autonómicas puesto que se trata de establecer un requisito que deben cumplir los solicitantes, y es doctrina reiterada por este Tribunal que los requisitos para acceder a las ayudas constituyen uno de los aspectos centrales de toda regulación subvencional que se orientan a garantizar igual trato a todos los interesados en el territorio nacional» (STC 112/2013, de 9 de mayo, FJ 4).

De esta forma, el artículo 6 impugnado es conforme con el orden de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma, pues establece un mismo régimen jurídico a las consecuencias de la inscripción y regula el contenido básico inscribible, con la finalidad de garantizar la coherencia y homogeneización del sistema, estructura, organización interna y funciones de los sujetos de la titularidad agraria compartida. Ha de tenerse en cuenta que los datos identificativos de solicitud de inscripción en el registro autonómico correspondiente, que se citan en el art. 6.2 de la Ley, a incluir en la declaración conjunta que presenten los solicitantes, están conectados a una doble finalidad, una de carácter instrumental, como es la de que queden incorporados uniformemente en los correspondientes registros autonómicos que ulteriormente hayan de remitir al registro estatal de coordinación creado por el artículo 7; la otra, de objetivo final, que busca proporcionar al Estado los datos imprescindibles para tomar conocimiento, vía remisión que se haga desde los precitados registros autonómicos, de todos los datos identificativos de los titulares de estas explotaciones agrarias, con objeto de poder reconocerles, en su caso, los beneficios estatales en materia de Seguridad Social, ayudas y medidas de fomento que prevén los arts. 10 a 12 de la Ley, así como de poder hacerlas efectivas a los interesados.

En lo que se refiere al apartado 3, que dispone el establecimiento de un plazo de tres meses para realizar la inscripción en el registro autonómico de las solicitudes presentadas y los efectos retroactivos de la misma, así como las consecuencias de la denegación presunta de aquélla y la eficacia del silencio administrativo positivo derivado de la ausencia de respuesta expresa por parte de la Administración autonómica a la solicitud de inscripción presentada, son prescripciones que responden a la necesidad de establecer un mismo procedimiento de acceso los registros autonómicos en todo el territorio del Estado, teniendo en cuenta los objetivos de alcance general que se derivan de la inscripción, en cuanto que dicha inscripción registral se erige en presupuesto indispensable para la obtención de los beneficios que introduce la Ley con cargo al Estado.

Finalmente, el apartado 4 tiene un carácter meramente instrumental de toda la regulación sobre el régimen constitutivo de la inscripción, al establecer el método de acreditación de la constancia en el registro, mediante la expedición de la oportuna certificación.

8. Por todo lo razonado debemos llegar a la conclusión de que el art. 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, responde, con apoyo en la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE, a la idea de establecer una normativa básica sobre el diseño del nuevo sistema de inscripción previa con carácter constitutivo de los titularidades compartidas de explotaciones agrarias que contempla la citada norma, así como de los registros autonómicos que se crean a su tenor, al objeto de servir de presupuesto indispensable

para el reconocimiento de los derechos y beneficios que prevé la Ley, sin que el contenido de dicho precepto sobrepase los límites competenciales que nuestra doctrina constitucional reconoce al Estado en este ámbito.

Por todo ello, debemos desestimar la impugnación del art. 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 76-2012, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el art. 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de febrero de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.