

1989. En dicho escrito se persona y solicita que se la tenga por comparecida en el recurso de apelación y se le cite para el acto de la vista del recurso. A pesar de esta correcta actuación procesal en tiempo y forma, el Juzgado Decano no remite, por error, como reconoce en escrito de 25 de abril de 1989, el escrito de personación de la apelada y, en consecuencia, el Juzgado de Instrucción que conoce el recurso de apelación no la cita para la vista de juicio por causa ajena a la parte e imputable a la oficina judicial. La vista se celebra sin la presencia de la apelada y por lo tanto sin ser oída ni poder exponer las alegaciones atinentes a su derecho ni defender éstos en la apelación en la que se revoca la Sentencia de instancia que le era favorable, lo que supone violación del principio de contradicción y bilateralidad y origina la indefensión de la apelada que es condenada por una falta de lesiones.

d) La falta de citación para el acto procesal más importante del recurso de apelación en el que las partes pueden exponer sus alegaciones respecto a las pretensiones deducidas, constituye una infracción del principio de contradicción integrado en el derecho a la tutela judicial efectiva en su aspecto más esencial. Si la actividad judicial de tener por parte a la apelada comparecida en tiempo y forma no se realiza por error u otra causa no imputable o ajena a la parte afectada, hay que concluir que no sólo existe una indefensión formal sino también una indefensión material que constituye la violación del derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un proceso público con todas las garantías.

7. Mediante escrito presentado el 10 de marzo de 1990, la representación de la recurrente ratifica sustancialmente el escrito de demanda y las alegaciones en él contenidas.

8. Por Auto de 11 de diciembre de 1989, dictado en pieza separada de suspensión, previa la correspondiente tramitación, la Sala acuerda la suspensión de la ejecución de la Sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción núm. 10 de Barcelona, con fecha 16 de marzo de 1989, en el rollo de apelación 6/1989, en lo que se refiere a las penas de multa y represión privada en la misma impuestas; pero no así en lo referente a la condena para el pago de responsabilidades civiles, cuya devolución, en su caso, deberá ser garantizada por la perjudicada en la forma que determina el órgano judicial que deba ejecutar la resolución impugnada en amparo.

9. Por providencia de 14 de mayo de 1992 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Una vez más, y como efecto indirecto de la falta de articulación en las normas del proceso ordinario de medios que permitan a los Jueces y Tribunales reparar lesiones de derechos fundamentales ocasionadas en su tramitación, este Tribunal se ve en la necesidad de resolver una queja por indefensión. La recurrente, bajo una múltiple invocación de derechos y preceptos constitucionales plantea la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y del derecho a un proceso con todas las garantías, que se habría producido en la apelación del juicio de faltas donde resultó condenada al sustanciarse aquélla sin su presencia, pese a haber comparecido en tiempo y forma. Absuelta la recurrente en dicho juicio, interpuesto por la denunciante recurso de apelación y emplazada la denunciada para comparecer como parte apelada, el escrito de personación no fue remitido junto con los autos al Juzgado de Instrucción a quien correspondió el conocimiento del recurso, y en consecuencia no se la citó para la vista de la apelación y se dictó Sentencia condenatoria revocando la de primera instancia. No fue estimada la solicitud de nulidad de actuaciones presentada por la recurrente fundamentando la denegación en que el art. 240.2 L.O.P.J. impide declarar la nulidad una vez recaída Sentencia definitiva.

2. Como consecuencia, se ha producido una infracción del principio de contradicción procesal, aun admitiendo la correcta actuación del Juez de la apelación, dado que desconocía la existencia del escrito de comparecencia porque, no obstante ello, es indudable que sólo a los órganos judiciales y no a la recurrente resulta imputable la falta de citación para la vista.

La causa ha sido, pues, la ignorancia del órgano judicial acerca de la personación efectuada en la apelación, cuestión abordada en múltiples ocasiones por este Tribunal en sede de amparo constitucional. Se ha afirmado en relación con ello que es elemento integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.) no sólo el acceso al proceso y a los recursos legalmente establecidos, sino también el adecuado ejercicio del derecho de audiencia bilateral para que las partes puedan hacer valer sus derechos e intereses. Como también que el principio de contradicción en cualquiera de las instancias es exigencia imprescindible del derecho al proceso con las garantías debidas (art. 24.2 C.E.), para cuya observancia adquiere una singular relevancia constitucional el deber de los órganos judiciales de posibilitar la actuación de las partes a través de los actos de comunicación establecidos por la Ley. De manera que sólo la incomparecencia en el proceso o en el recurso debida a la voluntad expresa o tácita de la parte o a su negligencia, podría justificar, en principio, una resolución *inaudita parte*. Por ello la citación, en la medida en que hace posible la comparecencia del destinatario y la defensa contradictoria de las pretensiones, representa un instrumento ineludible para que la observancia de las garantías constitucionales del proceso resulte asegurada por el órgano judicial (SSTC 114/1986, 112/1987, 22/1989 y 109/1989, entre otras).

En este caso, la infracción del principio de contradicción ha quedado acreditada; y la indefensión derivada de dicha infracción es evidente, puesto que se revocó la Sentencia absolutoria y se condenó a la hora recurrente (allí apelada) sin que pudiera intervenir en la apelación.

3. No puede obstar a lo anterior la falta de diligencia que el Juzgado de la apelación atribuyó a la hoy actora cuando le denegó la solicitud de nulidad de actuaciones porque, aparte el hecho de que había comparecido legalmente, no consta que tuviese conocimiento alguno extraprocesal del curso de los autos que le permitiese, siquiera remotamente, sospechar la causa del retraso en la citación.

Debe, pues, apreciarse, como ha señalado el Ministerio Fiscal, que realizó toda la actividad que le era exigible, sin que pueda conceptuarse como falta de diligencia el no haberse interesado por el curso del procedimiento, después de comparecer, durante un lapso indicado de tres meses y medio.

Procede, por lo expuesto, la estimación del recurso anulando la Sentencia de apelación impugnada para que pueda celebrarse la vista previa citación de ambas partes.

## FALLO

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

### Ha decidido

Estimar el recurso de amparo promovido por doña María Luisa Boidu Roda, y en su virtud:

1.º Reconocer a la recurrente su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías.

2.º Anular la Sentencia de 16 de marzo de 1989 y el Auto de 17 de julio de 1989, dictados por el Juzgado de Instrucción núm. 10 de Barcelona en el rollo de apelación núm. 6/1989.

3.º Reponer las actuaciones al momento anterior a la citación para la vista de la apelación, para que ésta pueda celebrarse previa citación de las partes efectivamente comparecidas.

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

Dada en Madrid a veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y dos.—Francisco Rubio Llorente.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.

**13857** Pleno. Sentencia 79/1922, de 28 de mayo. Conflictos positivos de competencia 1.081/1986, 134/1987, 168/1987, 805/1987, 1.111/1987, 1.113/1987, 1.329/1987, 333/1988, 967/1988, 1.171/1988, 1.759/1988, 1.760/1988, 1.891/1988, 125/1989 y 1.692/1989 (acumulados), promovidos por el Gobierno vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Nación.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José

Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

la siguiente

EN NOMBRE DEL REY

## SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1.081/1986, 134/1987, 168/1987, 805/1987, 1.111/1987, 1.113/1987, 1.329/1987, 333/1988, 967/1988, 1.171/1988, 1.759/1988, 1.760/1988, 1.891/1988, 125/1989 y 1.692/1989, promovidos por el Gobierno vasco,

por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Nación contra la Resolución de 9 de junio de 1986, del Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA); Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986 (art. 8); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986 (art. 1.1); Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 9 de febrero de 1987, por la que se modifica la de 5 de noviembre de 1986; la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 24 de abril de 1987 (arts. 2.1 y 4.1); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de mayo de 1987 (art. 6); la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco de 24 de junio de 1987; la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 23 de octubre de 1987 (arts. 2 y 5, párrafo primero); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 22 de febrero de 1988 (arts. 2 y 5); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 19 de febrero de 1988 (art. 5); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 28 de junio de 1988 (arts. 2, 3.1, 6 y 8); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de junio de 1988 (art. 6.2); la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco de 25 de octubre de 1988; la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 13 de septiembre de 1988 (art. 9); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 14 de abril de 1989. Han comparecido el Gobierno vasco, la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 14 de octubre de 1986, el Gobierno vasco, representado por el Abogado don Javier Otaola Bajoneta, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 1.081/86, en relación con la Resolución de 9 de junio de 1986, del Servicio Nacional de Productos Agrarios (en adelante, SENPA), sobre solicitud y concesión de ayudas a las explotaciones que mantengan las vacas nodrizas. El conflicto se plantea tras el rechazo tácito del requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno vasco al Gobierno de la Nación con fecha 14 de agosto de 1986.

Alega el representante del Gobierno vasco que la Resolución objeto del conflicto se refiere indudablemente a la competencia sobre agricultura que el art. 10.9 del EAPV, en relación con el art. 148.1.9.º C.E., atribuye al País Vasco. El art. 149.1 C.E. no ha reservado al Estado ninguna competencia en esta materia, por lo que sólo podría intervenir en función de la ordenación general de la economía. Pero no es fácil imaginarse la relación que existe entre el régimen de las subvenciones a las explotaciones que mantienen vacas nodrizas y la ordenación general de la economía. Tampoco puede justificarse la intervención estatal en virtud de la naturaleza de fomento de la medida cuestionada, ya que la subvención no es concepto que delimite competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 96/1986, entre otras). Tampoco puede justificarse esa intervención en el hecho de que la Resolución impugnada pretende «implementar» el Reglamento 1.357/1980, del Consejo de las Comunidades Europeas y el Reglamento 1.244/1982, de la Comisión, pues el art. 20.3 del EAPV atribuye al País Vasco la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en materia de su competencia.

En cuanto al análisis de detalle de la Resolución impugnada, ésta se compone de seis epígrafes—beneficiarios, condiciones, solicitud, control, materia y pago de las ayudas—, aunque toda ella se considera viciada de incompetencia, dada su unidad teleológica. El epígrafe sobre los beneficiarios se limita a reproducir el texto del Reglamento CEE núm. 1.357/1980, del Consejo. Pero el epígrafe «condiciones» modula lo establecido en él, al atribuir a la Administración del Estado la competencia para señalar las razas de vocación cárnica, que el Reglamento atribuye a las autoridades competentes del Estado de que se trate, por lo que esas autoridades debían ser las del País Vasco en su territorio. En el epígrafe «solicitud» se desconocen las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, al igual que en el epígrafe «control».

Por todo ello, se solicita que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponda a la Comunidad Autónoma del País Vasco, excluyendo la vigencia de la Resolución recurrida en su propio ámbito territorial.

2. Admitido a trámite el conflicto y dado traslado al Gobierno de la Nación para formular alegaciones, el Abogado del Estado las presentó mediante escrito de 18 de noviembre de 1986.

Refiere el Abogado del Estado, en primer lugar, que la Resolución objeto del conflicto tiene carácter normativo y vigencia limitada, y se dicta para desarrollo y aplicación en España de los Reglamentos CEE 1.357/1980, del Consejo, y 1.244/1982, de la Comisión. Estos Reglamentos prevén una prima a los productores especializados en carne de vacuno de calidad, financiada por el FEOGA, Sección Garantía, y que se paga de una sola vez. El art. 5 del Reglamento 1.357/1980 da una definición de vaca nodriza como «vaca perteneciente a una de las razas de vocación cárnica reconocidas por la autoridad o autoridades compe-

tentes del Estado miembro de que se trate». El Reglamento 1.244/1982, a su vez, especifica las condiciones de concesión de la prima y, en particular, el plazo para la presentación de las solicitudes de concesión, disponiendo que «se presentarán ante la autoridad competente designada por cada Estado miembro del 15 de junio al 30 de septiembre de cada año...» (art. 1.1). También se señala que las autoridades competentes de los Estados miembros pueden determinar otras condiciones y que los solicitantes deben comprometerse a cumplirlas (art. 1.2), correspondiendo a aquellas «autoridades competentes» la vigilancia de su cumplimiento. Por último, el art. 6.2 de este Reglamento de la Comisión dispone que «los Estados miembros comunicarán a la Comisión, a más tardar el 31 de diciembre de cada año, el número de vacas para las que se haya solicitado la prima y, a más tardar al final de la campaña de comercialización, el número de vacas que amamanten a sus crías incluidas en las solicitudes a las que se haya dado curso favorable».

La Resolución del SENPA objeto del conflicto especifica que la ayuda se paga de una sola vez, conforme a las normas del FEOGA (Reglamentos 729/1970 y 3.184/1983), a través de los Estados miembros. La Resolución define como razas de vocación cárnica «todas las razas españolas, excepto la frisona». El plazo de presentación de solicitudes va de 15 de junio al 30 de septiembre de 1986, siendo de significar que la Resolución se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» un día antes del inicio de ese plazo y que hasta entonces ninguna Comunidad Autónoma con competencia en materia agraria había publicado ninguna disposición para la ejecución de las normas europeas que nos ocupan. En la Resolución cabe distinguir una primera parte donde se determinan los beneficios, condiciones, plazo y modelo de solicitud y cuantía y pago de la ayuda, y una segunda que precisa que las solicitudes han de presentarse ante las Jefaturas Provinciales del SENPA y designa a este Organismo para la comprobación de las declaraciones y la vigilancia del cumplimiento de las condiciones. En definitiva, la Resolución cuestionada se dictó «in extremis» para posibilitar la aplicación efectiva y uniforme en España de los citados Reglamentos europeos, atribuyéndose las competencias de ejecución administrativa al propio SENPA por la urgencia de la medida. En consecuencia, no sólo se plantea un problema relativo al orden de competencias en materia agraria, sino también otro de garantía del cumplimiento de los referidos Reglamentos europeos.

El art. 93 C.E. atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados internacionales a que se refiere y de las Resoluciones emanadas de los organismos internacionales y supranacionales a los que se haya cedido competencias derivadas de la C.E. Este precepto tan sólo concreta lo dispuesto en el art. 149.1 3.º C.E., que reconoce la subjetividad internacional única del Estado. Este es el responsable único de la violación de los Tratados y Convenios de que es parte, por lo que debe contar con los poderes precisos para garantizar su cumplimiento. A tal efecto hay que distinguir la garantía de cumplimiento de los Tratados y Convenios y de las Resoluciones de organizaciones internacionales y supranacionales (el Derecho derivado europeo, entre ellas) de las «medidas de ejecución» de aquellos Tratados y Convenios que corresponde a las Comunidades Autónomas (por ejemplo, según el art. 20.3 EAPV) en las materias de su competencia, como una consecuencia más de estas competencias. En cambio, la «garantía de cumplimiento» a que se refiere el art. 93 C.E. corresponde sólo a las Cortes Generales o al Gobierno, entendido éste como el «Ejecutivo», del que el Gobierno es vértice.

Por otra parte, el Estado tiene competencia sobre la ordenación general de la economía (art. 10.9 EAPV). Dentro de esta competencia encuentran cobijo las normas estatales que fijan líneas directrices y criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos y las previsiones de acciones o medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (STC 95/1986). En virtud de ella el Estado puede dictar regulaciones unitarias de fomento e incluso gestionar las medidas de este tipo cuando la gestión centralizada sea necesaria para asegurar su plena efectividad y garantizar las mismas posibilidades de obtención o disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, o bien para asegurar el cumplimiento de una norma de Derecho derivado europeo, como sucede en el presente caso.

La parte de la Resolución recurrida en que se regulan uniformemente los beneficiarios, condiciones, etc. podría justificarse sin más en la competencia estatal de ordenación general de la economía, incluyendo la determinación homogénea para todo el territorio nacional de las «razas cárnicas»; que es uno de los elementos determinantes de la concesión de las ayudas. Además, esta parte de la Resolución queda también amparada por los arts. 93 y 149.1.3 C.E., pues ninguna Comunidad Autónoma había dictado disposición alguna para aplicar los Reglamentos CEE 1.357/1980 y 1.244/1982, citados. En cuanto a la gestión centralizada de la ayuda es evidente, a juicio del Abogado del Estado, que no puede ampararse en la competencia estatal sobre la ordenación general de la economía. Pero si se justifica como garantía de cumplimiento de los Reglamentos europeos, pues, dada la premura con que se dictó la Resolución controvertida y siendo el ejercicio de 1986 el primero en que se aplicaba en España el régimen comunitario de primas europeas a las explotaciones que mantengan vacas nodrizas, no había tiempo para prever y ordenar la gestión descentralizada de las ayudas.

Por todo ello solicita el Abogado del Estado que se declare que pertenece al Estado la titularidad de las competencias controvertidas.

3. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 5 de febrero de 1987, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, don Ramón Riu i Fortuny, en representación del Consejo Ejecutivo de la misma, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 134/87, contra el art. 8 de la Orden de 5 de noviembre de 1986, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se instrumenta la concesión de una prima en beneficio de los ganaderos de ovino y caprino, conflicto que se formaliza tras ser rechazado expresamente por el Gobierno el correspondiente requerimiento de incompetencia.

Mediante el precepto controvertido, según el Abogado de la Generalidad, se priva a las Comunidades Autónomas de toda participación en un aspecto meramente ejecutivo de unas normas comunitarias de directa aplicación, vulnerando la distribución constitucional de competencias. Estas competencias no pueden ser alteradas en favor del Estado con ocasión de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, ni en virtud del art. 149.1.3.º, ni en virtud del art. 93 C.E. El art. 27.3 del EAC, por el contrario, atribuye a la Generalidad de Cataluña la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en materias de su competencia, atribución que corresponde también a la ejecución del Derecho privado europeo sobre esas mismas materias, pues rige en el Derecho comunitario un principio de autonomía institucional de los Estados miembros, en cuya virtud es el Derecho de cada Estado el que determina los órganos competentes y los procedimientos para el desarrollo y ejecución del Derecho comunitario.

El art. 12.1.4 del EAC atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva sobre agricultura y ganadería, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general. Esa competencia comprende la potestad legislativa reglamentaria y ejecutiva, incluida la inspección. Mediante el Real Decreto 2176/1981 se traspasaron a la Generalidad las funciones del Estado en materia de producción animal y, entre ellas, el desarrollo de las acciones de fomento, mejora y protección de las producciones ganaderas. De ello se deduce que la ejecución en Cataluña de las normas del Derecho de la CEE sobre la organización del mercado en el sector de las carnes de ovino y caprino corresponde a la Generalidad.

La Orden ministerial cuyo art. 8 se cuestiona establece las condiciones para la percepción por los ganaderos de la prima establecida en el art. 5 del Reglamento de la CEE 1.837/1980 para la campaña de 1986. Dicha Orden se remite a la regulación de los Reglamentos comunitarios, que es directamente aplicable, añadiendo en los arts. 5 a 9 los detalles de la organización administrativa establecida en España para su ejecución. El art. 5 prevé, acertadamente, que las solicitudes de los ganaderos se presentarán ante los órganos competentes de la respectiva Comunidad Autónoma, a los que corresponde también la gestión y control de los expedientes. Sin embargo, el art. 8 atribuye al SENPA el pago de la prima. Es ésta la única competencia controvertida, siendo de destacar que no se trata de un acto resolutorio, pues la resolución de los expedientes de solicitud corresponde a las Comunidades Autónomas con carácter previo a la efectividad del pago y para esta última operación basta comprobar si se dan o no todos los elementos que justifican el otorgamiento de la prima. En consecuencia, es un acto de mera ejecución. Su centralización no está justificada ni en virtud del art. 149.1.3.º y 13 C.E., ni en la obligación del Estado de designar los servicios que gestionen los fondos del FEOGA, que no tienen por qué ser servicios estatales, sino que deben serlo autonómicos, pues nada obsta a ello la limitación de los fondos comunitarios ni la igualdad en el disfrute de las subvenciones, ni razones de eficacia. En el presente caso no existe discrecionalidad alguna en el órgano encargado del pago, ya que los Reglamentos comunitario fijan con toda precisión a los beneficiarios, condiciones y cuantía de las ayudas para cada región. Lo lógico es que, siendo las primas diferentes en cada región y correspondiendo la tramitación de las solicitudes y su resolución a las Comunidades Autónomas a éstas corresponda también el pago. El hecho de pagar una ayuda es también un símbolo del poder político que, por coherencia con la descentralización operada en el sector agrícola y ganadero, debe reconocerse a las Comunidades Autónomas.

Se solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que el precepto objeto del conflicto es inaplicable en el ámbito territorial de ésta.

4. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia, y dado traslado al Gobierno para que formule alegaciones, el Abogado del Estado las presentó con fecha 11 de marzo de 1987.

La prima a los ganaderos a que el conflicto de competencia se refiere es de las comprendidas en las intervenciones de la CEE destinadas a la regulación de mercados agrícolas, según el art. 5.11 del Reglamento 1.837/1980. Estas intervenciones son soportadas por el FEOGA, Sección Garantía, y su normativa es de obligado cumplimiento para los Estados miembros. A este respecto, el Reglamento de la CEE 729/1970 dispone que los Estados miembros designarán los servicios y organismos a los que facultan en orden al pago de los fondos destinados a las ayudas procedentes del FEOGA (art. 4.1). A tal fin ha sido designado el SENPA. El art. 4.1 del mismo Reglamento 729/1970 dispone que «los servicios

y organismos establecerán al menos una vez al año los informes y cuentas recapitulativas en relación con los gastos citados...», por lo que, según el Abogado del Estado, la garantía de cumplimiento de estas diligencias pasa por el pago centralizado. Además, el art. 8.1 del mismo Reglamento dispone que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para «recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o negligencias», mientras que, en virtud del art. 8.2, «a falta de recuperación total, las consecuencias financieras de las irregularidades o negligencias serán costeadas por la Comunidad, salvo que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las Administraciones u organización de los Estados miembros». El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha señalado en repetidas ocasiones (Sentencias de 7 de febrero de 1979 y 25 de noviembre de 1980) que la Comunidad sólo se hace cargo de los gastos efectuados en base a una aplicación errónea del Derecho comunitario, cuando ésta pueda imputarse a una institución de la Comunidad. En definitiva, lo que la Generalidad plantea no es sólo un problema relativo al orden de competencia en materia agraria, sino también otro de garantía de cumplimiento de los Reglamentos comunitarios. A tal efecto, el Abogado del Estado recuerda las funciones que corresponden al Gobierno o Ejecutivo, conforme a los arts. 93 y 149.1.3.º C.E., funciones que hay que distinguir de las medidas de ejecución de los Tratados y Convenios internacionales, que corresponde a la Generalidad de Cataluña en el ámbito de sus competencias, conforme al art. 27.3 del EAC.

Por otra parte, el Abogado del Estado se refiere a la competencia estatal de ordenación general de la economía, que ampara intervenciones no sólo normativas, sino también en algunos casos de gestión centralizada en materia de agricultura, en los términos expuestos en la STC 95/1986. En concreto, de esa competencia resulta la licitud constitucional de las reservas que el Estado se hace de poderes de ejecución o gestión de subvenciones en la materia, cuando tales medidas fuesen indispensables para asegurar la plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y garantizar el igual disfrute por sus potenciales destinatarios, o bien para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos que hayan de destinarse al sector.

En el presente caso, la unidad de pago de la prima por la Administración estatal queda legitimada por dichas circunstancias. El pago centralizado es indispensable para asegurar la dimensión cuantitativa de las ayudas, que no vienen predeterminadas, evitándose todo riesgo de quebrantamiento de la gestión de las normas comunitarias y de responsabilidad patrimonial del Estado español por irregular o negligente aplicación del Derecho europeo. Además, las ayudas provenientes del FEOGA-Garantía no pueden ser previamente distribuidas entre todas las Comunidades Autónomas, porque no se conoce previamente la cuantía a percibir por cabeza de ganado y, por tanto, tampoco se conoce qué cantidad corresponderá al Reino de España. De ahí que el Abogado del Estado solicite que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado.

5. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 12 de febrero de 1987, el Abogado de la Generalidad de Cataluña don Ramón Riu i Fortuny, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, planteó conflicto positivo de competencia en relación con el art. 1.1 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986, por la que se instrumenta la presentación de solicitudes para optar a la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera establecida en los Reglamentos de la CEE 1.336/1986 y 2.321/1986, conflicto que fue registrado con el núm. 168/87. El conflicto se plantea previa desestimación tácita del correspondiente requerimiento de incompetencia.

A diferencia de la Orden objeto del conflicto núm. 134/87, la que ahora se impugna no sólo atribuye el pago de las indemnizaciones por abandono de la producción lechera al SENPA sino que también atribuye a órganos y Organismos de la Administración del Estado toda la tramitación de las solicitudes, sin reconocer función alguna a las Comunidades Autónomas. Alega el Abogado de la Generalidad que quizá sea esta diferencia y la falta de argumentos para sostenerla lo que explica que, en el presente caso, el Gobierno no haya contestado el requerimiento de incompetencia.

Se parte, en el presente conflicto, de afirmar la competencia de la Generalidad de Cataluña para la gestión de las indemnizaciones en cuestión, conforme al art. 12.1.4 del E.A.C. y Real Decreto 2918/1974, de 11 de octubre y al art. 27.3 del E.A.C., en términos semejantes a los expuestos en el conflicto positivo de competencias núm. 134/87. Se señala a continuación que tales indemnizaciones están reguladas exhaustivamente en los Reglamentos de la CEE 1.336/1986, de 6 de mayo del Consejo y 2.321/1986, de 24 de julio de la Comisión. Estos Reglamentos definen la indemnización, los posibles beneficiarios, las condiciones de otorgamiento, solicitudes y su plazo, modalidades de pago, de control y cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios, etc. Se asignan unas cantidades de producción máximas indemnizables, los montantes globales de las indemnizaciones, la indemnización máxima por año y unidad de leche producida, encomendando a los Estados las cantidades máximas de producción indemnizables y la cuantía exacta de la indemnización en función de las solicitudes recibidas, al tiempo que se permite a los Estados que abonen, a su propio

cargo, incrementos de las indemnizaciones, caso que el Estado español no ha dispuesto. El art. 2.1 del Reglamento 2.321/1986 establece que las solicitudes de indemnización deberán presentarse ante la autoridad competente designada por el Estado miembro, a la que se asigna la resolución del expediente y el control del cumplimiento de las condiciones exigidas a los beneficiarios. En virtud del principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, no se prejuzga cuál sea la autoridad competente para ello en el Derecho interno.

La Orden ministerial objeto del presente conflicto, en su art. 1.1, dispone que las solicitudes deben ser presentadas ante las Direcciones Territoriales y Provinciales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y puede deducirse que la gestión y resolución de los expedientes está encomendada a órganos del propio Ministerio o del SENPA. Siendo todas estas funciones de naturaleza meramente ejecutiva, su titularidad debe corresponder a la Generalidad por las razones expuestas por el Abogado de la Generalidad en el conflicto 134/87, avalada por la STC 95/1986. Esta centralización no tiene justificación por tratarse de la aplicación del Derecho comunitario, sino que debería haberse distribuido la cuantía global de la dotación económica recibida del FEOGA para estos fines entre todas las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, conforme a criterios objetivos.

Únicamente, a juicio del Abogado de la Generalidad, la determinación de la cuantía de la indemnización por unidad de leche cuya producción o comercialización se abandone, así como los criterios de selección de solicitudes para el supuesto de que la suma de las indemnizaciones solicitadas fuera superior a la cantidad máxima asignada a España en el Reglamento 1.336/1986 pudieran formar parte de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, reservadas en exclusiva al Estado por el art. 149.1.13.ª C.E. En último extremo y únicamente en el supuesto de que se llegaran a formular solicitudes de indemnización por cantidades superiores a las asignadas para el conjunto del Estado, podría pensarse que la selección de solicitudes no indemnizables correspondiera a la Administración del Estado, por simples razones de coordinación económica. Pero ello no justifica la centralización de todo el procedimiento.

Se solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que el precepto impugnado es inaplicable en su territorio. También se solicita la acumulación del presente conflicto al registrado con el núm. 134/87.

6. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 168/87 y dado traslado al Gobierno para que formulase alegaciones, el Abogado del Estado las presentó con fecha 18 de marzo de 1987.

Resalta el Abogado del Estado que la indemnización a que se refiere la Orden impugnada es financiada por el FEOGA, Sección Garantía y que, según el Reglamento de la CEE 2.321/1986, las solicitudes de concesión debían presentarse del 28 de julio al 30 de noviembre de 1986 ante la autoridad competente designada por cada Estado miembro, autoridad a la que compete la vigilancia del cumplimiento de la Norma europea. Además, los Estados miembros deben comunicar a la Comisión cada año la información necesaria para apreciar la eficacia de la medida prevista. Pues bien, cuando se dictó la Orden ministerial impugnada faltaban veinticinco días para que se agotase el plazo de presentación de solicitudes y ninguna Comunidad Autónoma había dictado ninguna disposición en ejecución de los Reglamentos europeos 1.336/1986 del Consejo y 2.321/1986 de la Comisión. De esta forma, sólo mediante la centralización de las actuaciones administrativas de ejecución que realiza el art. 1.1 de la Orden ministerial cuestionada podía garantizarse la percepción de las indemnizaciones anunciadas por los productores españoles. El problema que se plantea no es sólo de competencias sino de garantía de cumplimiento de los Reglamentos comunitarios.

Refiere entonces el Abogado del Estado la tesis, expuesta en sus alegaciones en el conflicto positivo de competencia 134/87, según la cual las medidas impugnadas encuentran amparo en la competencia del Ejecutivo de garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo en España (art. 93 C.E.), a lo que añade la competencia para ejecutar y desarrollar esas normas europeas, derivada del art. 149.1.3.ª C.E. a su juicio, así como en la competencia estatal de ordenación general de la economía (art. 149.1.3.ª C.E. y 12.1.4 del E.A.C.).

A la luz de esas consideraciones generales defiende que las solicitudes se presenten ante las Direcciones Territoriales y Provinciales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, porque esa centralización es indispensable para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a tal fin. En efecto, la financiación comunitaria del abandono de la producción lechera tiene un carácter limitado. Por otra parte, España debe asignar a cada productor una «cantidad de referencia» dentro de la producción global de leche que le ha sido asignada por la CEE (Reglamento CEE 857/1984, art. 5). Para poder atribuir la «cantidad de referencia» se necesita conocer el montante de posibles abandonos de la producción lechera. Todo ello justifica que las solicitudes de indemnización por abandono queden centralizadas en su gestión. Máxime cuando, por premuras de calendario, las solicitudes debían presentarse dentro de los plazos fijados por los Reglamentos comunitarios. A juicio del Abogado del Estado estas razones avalan su

solicitud de que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado.

7. Por Auto de 2 de abril de 1987, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 168/87 al registrado con el núm. 134/87.

8. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 13 de junio de 1987, el Letrado don Javier Otaola Bajeneta, en nombre del Gobierno Vasco, planteó conflicto positivo de competencias, registrado con el núm. 805/87, contra la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 9 de febrero de 1987, por la que se modifica la de 5 de noviembre de 1986 por la que se instrumenta la presentación de solicitudes para optar a la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera establecida en los Reglamentos 1.336/1986 y 2.321/1986, conflicto que se plantea tras el expreso rechazo del correspondiente requerimiento de incompetencia.

Alega el representante del Gobierno Vasco que no ignora las competencias del Estado sobre la dirección general de la economía, pero que éstas no pueden extenderse hasta privar a la Comunidad Autónoma de sus potestades de ejecución en materia de agricultura y ganadería. Tampoco la ejecución del Derecho de la CEE puede producir ese resultado de privación de las competencias autonómicas en favor del Estado. En concreto, aun cuando la ejecución normativa, mediante la adopción de normas complementarias o del detalle, de los Reglamentos de la CEE pudiera corresponder al Estado, la ejecución administrativa corresponde a la Comunidad Autónoma en materias de su competencia, y en este caso de acuerdo con el art. 10.9 del E.A.P.V.

Por todo ello se solicita que se declare la inaplicabilidad de la Orden cuestionada en el País Vasco y se reconozca la competencia de esta Comunidad Autónoma para realizar la ejecución administrativa de los Reglamentos 1.336/1986 y 2.321/1986, modificado por el 261/1987, de la CEE. Se solicita también la acumulación de este conflicto positivo de competencia al registrado con el núm. 168/86.

9. Admitido a trámite el anterior conflicto y dado traslado al Gobierno, el Abogado del Estado formuló sus alegaciones con fecha 22 de julio de 1987.

Señala, en primer lugar, que la Orden objeto del conflicto no tiene otro contenido normativo que el fijar la fecha de 16 de febrero de 1987 como plazo de presentación de solicitudes para la concesión de la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera, modificando así la Orden de 5 de noviembre de 1986, en cumplimiento del Reglamento de la CEE 261/1987, que a su vez modifica en el mismo punto el Reglamento 2.321/1986, ampliando la fecha de presentación de solicitudes hasta el 15 de febrero de 1987. La representación del Gobierno Vasco no menciona ni siquiera el contenido de la Orden impugnada, sino que se extiende en otro tipo de consideraciones que nada tienen que ver con esa Orden sino con la de 5 de noviembre de 1986. Siendo ésta objeto del conflicto positivo de competencia núm. 168/87, el Abogado del Estado reitera resumidamente las alegaciones que formuló en este conflicto, subrayando además que la Orden de 9 de febrero de 1987 se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» tres días antes de que expirara el nuevo plazo fijado por el mencionado Reglamento CEE 261/1987 para la presentación de solicitudes, sin que ninguna Comunidad Autónoma hubiera dictado hasta entonces disposición alguna para la aplicación de este Reglamento europeo. Por todo lo cual, solicita que se declare la titularidad del Estado sobre la competencia controvertida y la acumulación del presente conflicto al registrado con el núm. 178/87.

10. Por Auto de 22 de septiembre de 1987, el Pleno de este Tribunal acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 805/87 a los registrados con los núms. 134/87 y 168/87.

11. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 7 de agosto de 1987, el Abogado de la Generalidad de Cataluña don Ramón Riu i Fortuny, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 1.111/87, contra los arts. 2.1 y 4.1 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 24 de abril de 1987 por la que se instrumenta la presentación de solicitudes para optar a la suspensión temporal de cantidades de referencia establecidas en el art. 5 *quater* del Reglamento CEE 804/1968, según lo previsto en el Reglamento CEE 775/1987, tras no ser atendido en el plazo legal el correspondiente requerimiento de incompetencia.

Señala el Abogado de la Generalidad que la Orden objeto del conflicto es una norma de aplicación del Derecho europeo y recuerda al respecto la competencia que el art. 27.3 del E.A.C. atribuye a la Generalidad de Cataluña para la ejecución de Tratados y Convenios internacionales en materia de su competencia. Reitera que la Orden no puede justificarse en virtud de lo dispuesto en los arts. 93 y 149.1.3 C.E., por las razones expuestas en sus alegaciones en los conflictos precedentes, y sí, en cambio, resulta lesiva de las competencias de la Generalidad en materia de ganadería (art. 12.1.4 E.A.C.). Recuerda también que las normas del Derecho europeo no alteran la distribución interna de competencias en virtud del principio de autonomía institucional, y así se ha reconocido por Sentencias del Tribunal de Justicia de las

Comunidades Europeas, de 11 de febrero y 15 de diciembre de 1971. Asimismo alega que los preceptos impugnados de la citada O.M. tampoco resultan amparados por la competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13.ª C.E. y art. 12.1 E.A.C.), pues lo que esos preceptos atribuyen a la Administración del Estado son simples competencias de ejecución y no concurre ninguna circunstancia de las que legitiman su gestión centralizada conforme a lo declarado en las SSTC 95/1986 y 96/1986.

La organización común del mercado en el sector de la leche (Reglamentos CEE 804/1968, 856, 857 y 1.371/1984, 1.335 y 2.316/1986 y 773/1987) determina que a todo productor o comprador de leche ha de asignársele una cantidad de referencia, de manera que la suma de todas ellas no sobrepase la cifra total garantizada a cada Estado, con la consecuencia que recae a gravamen en caso de exceso. Dado que este sistema se mostró insuficiente para contener los excedentes de producción láctea, se adoptaron medidas complementarias, tales como la indemnización por abandono definitivo de la producción y la indemnización por suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia asignadas a cada productor o comprador (Reglamento CEE 775/1987 y 1.070/1987). Esta suspensión se aplica con carácter voluntario en España entre el 1 de abril de 1987 y el 31 de marzo de 1989, de manera que quienes se acojan a ella son indemnizados con una cantidad fijada en 10 Ecus por cada 100 kilogramos de reducción. Existe también un límite general tolerado, pues las reducciones indemnizables no pueden exceder de un 4 por 100 o un 5,5 por 100 (según el período) de la cantidad global de producción asignada a España.

La Orden objeto del conflicto instrumenta la presentación de solicitudes para optar a dichas indemnizaciones en España, estableciendo que la recepción de las solicitudes, su tramitación y resolución corresponde a la Administración del Estado, en concreto al SENPA. Pero aunque, al no haberse territorializado la cantidad máxima de producción de cada Comunidad Autónoma (como debiera haberse hecho), cabe la posibilidad de que el Estado determine los porcentajes de suspensión a que pueden optar los productores y otras condiciones, dentro del estrecho margen de discrecionalidad que permiten las normas comunitarias, lo que el Estado no puede asignarse son las funciones ejecutivas de recepción de las solicitudes, verificación de las condiciones, realización de los pagos y vigilancia del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los productores, ya que estas funciones competen a la Generalidad de Cataluña, pues existen fórmulas —que el Abogado de la Generalidad brinda para evitar en todo caso que con la gestión descentralizada se sobrepase el montante total de las indemnizaciones admitido a nivel estatal por la CEE.

En consecuencia, se solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad y que los preceptos impugnados son inaplicables en Cataluña. Asimismo se solicita la acumulación de este conflicto de competencia al tramitado con el núm. 134/87.

12. Admitido a trámite el referido conflicto positivo de competencia núm. 1.111/87 y dado traslado al Gobierno, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones con fecha 23 de septiembre de 1987.

Se argumenta en ellas que la indemnización por la suspensión temporal voluntaria de cantidades de referencia de producción láctea prevista en el Reglamento CEE 775/1987, a que se refiere la Orden objeto del conflicto, ha de abonarse conforme a las normas europeas reguladoras del FEOGA (Reglamento 729/1979), a través de los Estados miembros. En el presente caso, sólo mediante la centralización de las correspondientes actuaciones administrativas de ejecución podría garantizarse la correcta y uniforme fijación de la suma de cantidades suspendidas en todo el Estado español, la percepción igual y uniforme de las indemnizaciones anunciadas y el cumplimiento de las obligaciones que los Reglamentos comunitarios imponen al Reino de España. Por tanto, esas funciones administrativas se integran en la competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía, a tenor de la doctrina establecida en la STC 95/1986, pues son de indispensable gestión estatal para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al fin previsto. Además, la gestión centralizada es también necesaria en garantía de cumplimiento del Derecho europeo (arts. 93 y 149.1.13.ª C.E.), pues el Estado necesita conocer el montante de las posibles renunciaciones para el devengo de la tasa suplementaria sobre cantidades de referencia no suspendidas.

Por todo ello, se solicita de este Tribunal que declare que la titularidad de las competencias controvertidas corresponde al Estado y, asimismo, la acumulación del presente conflicto al registrado con el núm. 168/87.

13. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 7 de agosto de 1987, el Abogado de la Generalidad de Cataluña don Ramón Riu i Fortuny, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 1.113/87, contra el art. 6 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de mayo de 1987, por la que se instrumenta la concesión de una prima especial en beneficio de los productores de carne de vacuno, tras ser desatendido tácitamente el correspondiente requerimiento de incompetencia.

El presente conflicto se asemeja casi en su totalidad al registrado con el núm. 134/87, con la única diferencia que la Orden objeto de éste se

refería a una prima concedida a los ganaderos de ovino y de caprino. En el presente caso, la Orden cuestionada viene a aplicar los Reglamentos CEE 467/1987, que modifica el 805/1968, y 859/1987, que se refieren al otorgamiento de una prima a los productores de carne de bovino. Estos Reglamentos constituyen una normativa exhaustiva y completa del objeto que regulan, de manera que el Derecho interno sólo puede regular las cuestiones organizativas y de procedimiento. La Orden objeto del conflicto reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de pago de la prima, así como para articular medidas de control e inspección, atribuyéndoles la responsabilidad por irregularidades o negligencias propias a que se refiere el art. 8.2 del Reglamento 729/1970; pero su art. 6 reserva al SENPA la operación de pago de las primas. Sin embargo, esta operación es un mero acto de ejecución material que debe corresponder a la Generalidad de Cataluña, por las razones expuestas en el conflicto núm. 134/87.

Se solicita, por tanto, que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad, así como la nulidad del precepto impugnado. También se solicita la acumulación del presente conflicto positivo de competencia al registrado con el núm. 134/87.

14. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 1.113/87 y dado traslado del mismo al Gobierno, para alegaciones, el Abogado del Estado las presentó con fecha 23 de septiembre de 1987.

Recuerda el Abogado del Estado que la prima a que se refiere la Orden impugnada proviene del FEOGA, Sección Garantía, habiéndose designado el SENPA como organismo encargado del pago de los recursos procedentes del Fondo, con la obligación de realizar un informe anual a la Comisión Europea, conforme al Reglamento CEE 729/1970. Recuerda también que, según el Derecho comunitario, la responsabilidad por irregularidades, negligencia o pagos excesivos con cargo a los recursos del FEOGA, recae sobre las Administraciones de los Estados miembros que las hayan causado. En atención a estas circunstancias y por las mismas razones expuestas en el conflicto núm. 134/87, considera el Abogado del Estado que está justificado el pago centralizado por el SENPA de la prima en cuestión. Solicita por ello que se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado. Asimismo solicita la acumulación del presente conflicto positivo de competencia al registrado con el núm. 134/87.

15. Por Auto de 11 de noviembre de 1987, tras oír al Abogado del Gobierno del País Vasco, que mostró su conformidad, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó acumular los conflictos positivos de competencia núms. 1.111 y 1.113/87 a los registrados con los núms. 134, 168 y 805/87.

16. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de octubre de 1987, el Abogado del Estado, en representación el Gobierno, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 1.329/87, contra la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, de 24 de junio de 1987, sobre aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco de la prima especial en favor de los productores de carne de vacuno contemplada en el art. 4 bis del Reglamento CEE 805/1968, tras haber sido rechazado expresamente el correspondiente requerimiento de incompetencia.

La Orden objeto del conflicto olvida la existencia de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de mayo de 1987, que instrumenta con carácter general para todo el territorio del Estado la concesión de la misma prima, y la articula para el territorio del País Vasco. Al hacerlo así no sólo plantea un problema de competencia en materia agraria, sino también otro de desarrollo e incorporación del Derecho comunitario y de garantía de su cumplimiento. Entiende el Abogado del Estado que esta tarea se enmarca en el contexto de las relaciones internacionales y en la competencia del Gobierno para dirigir toda esa actividad (arts. 93 y 97 C.E.). En este sentido, la unidad de interpretación de los Tratados en el plano interno autoriza a afirmar que las tareas de ejecución tienen, por lo menos, un aspecto básico, que exige la intervención estatal (SSTC 26/1982 y 44/1982). Al desarrollar y ejecutar normas comunitarias, los intereses en juego trascienden del ámbito autonómico (art. 137 C.E.) y apelan a la necesaria intervención del Estado. Además, esta intervención no altera el orden constitucional de competencias. Por otra parte, la obligación de cumplir el Derecho de la CEE comporta de ordinario la necesidad de dictar normas que deben ser cumplidas por igual en todo el territorio de la Nación. Esta actividad normativa se inserta en la competencia que corresponde al Estado en garantía del cumplimiento de los Tratados y Convenios internacionales, así como del Derecho derivado europeo (arts. 93 y 149.1.3.ª C.E.), y no resulta contradictoria por el art. 20.3 del E.A.P.V., pues este precepto no otorga ninguna nueva competencia a la Comunidad Autónoma, sino que sólo le impone la obligación de ejecutar sus propias competencias conforme a los instrumentos del Derecho internacional. Por último, la competencia estatal sobre ordenación general de la economía da cobijo a regulaciones unitarias en ciertos casos, relativas a las medidas de fomento de sectores productivos concretos (SSTC 29/1986 y 95/1986).

Solicita, pues, el Abogado del Estado que se declare la titularidad estatal sobre la competencia controvertida.

17. Admitido a trámite el conflicto núm. 1.329/87, se dio traslado del mismo al Gobierno Vasco, que, por medio de los Letrados don Miguel Ignacio Legarda Uriarte y don José Ignacio López Cárcamo, presentó sus alegaciones el día 3 de diciembre de 1987.

Tras analizar críticamente el planteamiento del Abogado del Estado, la representación del Gobierno Vasco afirma que del ordenamiento jurídico comunitario no se deriva obstáculo alguno para la intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de ejecución de sus normas, tal como se desprende del principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, elaborado por la Corte de Justicia (Sentencias de 15 de diciembre de 1977 y de 25 de mayo de 1982). Los límites a este principio derivados de la correcta aplicación de las normas comunitarias y en concreto la responsabilidad única del Estado en este plano operan *ad extra*, en las relaciones Estado-Comunidad Europea, y no afectan a la distribución interna de competencias. Tampoco el art. 93 C.E. autoriza en absoluto una redistribución interna de competencias a la hora de acometer la ejecución (mejor que incorporación) del Derecho derivado europeo, pues ese precepto habla de garantía del cumplimiento y no de cumplimiento en sí de las obligaciones internacionales. El art. 149.1.3.<sup>a</sup>, por su parte, no puede tener un alcance tan absoluto que incluya la ejecución interna del derecho comunitario con el consiguiente desplazamiento de las Comunidades Autónomas, rompiendo el equilibrio constitucional entre unidad y autonomía. Tal ejecución, por el contrario, es una actividad de proyección interna y se incardina perfectamente en el marco de los poderes y competencias que a cada ente territorial corresponden en virtud de la C.E., sin que pueda apelarse al interés general para alterarlo, pues el constituyente ya lo tuvo presente al fijar las competencias estatales (STC 76/1983). El art. 20.3 del E.A.P.V. recoge con expresión acertada estas tesis, al atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia para ejecutar los Tratados y Convenios en todo lo que afecta a las materias atribuidas a su competencia, y también la propia Administración del Estado ha reconocido esa tesis en algún caso. En consecuencia, el Estado no ostenta una competencia específica que le permita intervenir en la ejecución del derecho comunitario al margen y con independencia de la materia afectada. Su única intervención posible al amparo del art. 93 C.E. es de carácter subsidiario y está condicionada a la prevención o corrección de eventuales incumplimientos, por omisión o irregularidad, de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, no se puede reputar inconstitucional la norma autonómica por el simple hecho de que ejecute Derecho comunitario. Tampoco porque contradiga la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de marzo de 1987, porque esta Orden sólo puede tener valor supletorio. Por el contrario, la Orden del Ejecutivo vasco impugnada se apoya en el art. 10.9 del E.A.P.V., que confiere a la Comunidad Autónoma la competencia sobre ganadería, y no puede enmarcarse en la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.13.<sup>a</sup> C.E., pues es pura aplicación de los Reglamentos CEE 468 y 859/1987, y se limita a aportar el complemento necesario, de orden organizativo y procedimental, para que dicha normativa europea pueda ejecutarse. En esta tarea de mero desarrollo aplicativo no es posible encontrar normas a las que cuadre la naturaleza de básicas. Ciertamente en algunos casos la Norma comunitaria permite al Estado miembro optar respecto a algún aspecto de la regulación sustantiva (arts. 3.2 y 4 del Reglamento 468/87). Pero se trata de aspectos menores y sin trascendencia, que no inciden de modo básico en la economía del Estado. Por tanto, se solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

18. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 25 de febrero de 1988, el Abogado de la Generalidad de Cataluña don Ramón Riu i Fortuny, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, plantea conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 333/1988, contra el art. 2 y el primer párrafo del art. 5 de la Orden de 23 de octubre de 1987 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se instrumenta la presentación de solicitudes para optar a la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera en su segundo año de aplicación, conflicto que se formaliza tras la desestimación expresa del correspondiente requerimiento de incompetencia.

El representante de la Generalidad de Cataluña da por reproducidas las alegaciones vertidas en el conflicto positivo de competencia núm. 168/1987, cuyo objeto es sustancialmente semejante al de éste, alegaciones que resume ahora, haciendo referencia no sólo al art. 12.1.4 y al art. 27.3 del EAC como base de su reivindicación competencial, sino también al art. 12.1.1, que atribuye a la Generalidad la competencia de planificación de la actividad económica en Cataluña.

La Orden objeto del conflicto articula las normas de presentación de las solicitudes de indemnización por abandono definitivo de la producción lechera establecida en los Reglamentos CEE núms. 1.336 y 2.321/1986 y 776/1987. Podría admitirse que, si el desarrollo y cumplimiento de estos Reglamentos siguiera enmarcándose en lo que podrían considerarse bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, podría corresponder al Estado su aprobación (art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE). Pero una vez que la Orden en cuestión ha optado por no incrementar la cuantía de la indemnización con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y que la ha fijado en la cantidad

máxima permitida por la CEE, así como que ha establecido los criterios de selección de las solicitudes, debería haber distribuido los fondos entre las Comunidades Autónomas para que éstas concedieran las indemnizaciones, de acuerdo con lo declarado en la STC 95/1986. Sin embargo el art. 2 de la citada Orden ministerial establece que las solicitudes han de presentarse ante las Direcciones Provinciales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Jefaturas Provinciales del SENPA, en tanto que el art. 5 atribuye exclusivamente al Director general del SENPA la resolución de las solicitudes. Estas competencias, de carácter meramente ejecutivo, deben corresponder a la Generalidad de Cataluña, por los mismos fundamentos expuestos en el conflicto núm. 168/1987. A lo sumo, en el supuesto de que por el número de solicitudes se sobrepasara la cuantía máxima asignada a España por la CEE, la garantía de igualdad en el acceso a las mismas podría asegurarse mediante la selección por un órgano en el que participasen las Comunidades Autónomas.

Por todo ello, se solicita que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y se anulen los preceptos impugnados. Se solicita también la acumulación del presente conflicto a los registrados con los núms. 134 y 168/87.

19. Admitido a trámite el conflicto núm. 333/88, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones el día 29 de marzo de 1988.

Reitera el Abogado del Estado los fundamentos expuestos en su contestación a la demanda del conflicto núm. 168/87. Considera, pues, que la Orden impugnada viene avalada por las competencias del Estado dimanantes de los arts. 93 y 149.1.3.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> CE, tanto en lo que a su contenido normativo se refiere como a las potestades de gestión que atribuye a órganos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y del SENPA, ya que en este caso la gestión centralizada de los fondos de la CEE destinados a este fin y asignados a España resulta imprescindible para evitar que se sobrepase la cuantía global de los mismos y para asegurar la plena efectividad de la medida y el igual disfrute por sus potenciales destinatarios, así como en garantía de cumplimiento del Derecho derivado europeo. Por consiguiente, solicita que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas. También entiende que procede la acumulación solicitada de contrario.

20. Por Auto de 26 de abril de 1988, tras oír también al representante del Gobierno Vasco, que manifestó su parecer favorable, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó la acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 333/88 a los registrados con los núms. 134, 168, 805, 1.111 y 1.113/87.

21. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 26 de mayo de 1988, la Abogada de la Generalidad de Cataluña doña María Teresa Pagés i Bertrán, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 967/88, contra los arts. 2 y 5 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 22 de febrero de 1988, por la que se instrumenta la presentación de solicitudes para optar a la indemnización por la suspensión temporal de cantidades de referencia establecidas en el art. 5 *quater* del Reglamento CEE 804/1968, según lo previsto en el Reglamento CEE 775/1987, durante su segundo año de aplicación, conflicto que se formaliza tras la desestimación expresa del correspondiente requerimiento de incompetencia.

El presente conflicto tiene un contenido material idéntico al registrado con el núm. 1.111/87, pues va dirigido contra las competencias de mera ejecución que la Orden objeto del conflicto atribuye a órganos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y del SENPA para recibir, tramitar y resolver las solicitudes a que se refiere. Por ello, la Abogada de la Generalidad reproduce sustancialmente los argumentos expuestos en la demanda del conflicto núm. 1.111/87 y solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que los preceptos impugnados son inaplicables en este ámbito territorial. También interesa la acumulación del presente conflicto al registrado con el núm. 1.111/87 y a los ya acumulados a éste.

22. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 967/88, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones con fecha 1 de julio de 1988, oponiéndose a la demanda de la Generalidad por idénticas razones a las expuestas en su contestación a la demanda del conflicto núm. 1.111/87, que ahora reproduce. En consecuencia, solicita que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas y entiende que procede la acumulación solicitada por la Abogada de la Generalidad de Cataluña.

23. Tras conceder audiencia al Gobierno Vasco, que no formuló alegación alguna, el Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 12 de julio de 1988, acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 967/1988 a los registrados con los núms. 134, 168, 805, 1.111 y 1.113/1987 y 333/1988.

24. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 23 de junio de 1988, la Abogada de la Generalidad de Cataluña doña Silvia Grau i Beltrán, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, planteó conflicto positivo de competencia, que fue registrado con el núm. 1.171/1988, contra el art. 5 de la Orden de 19 de febrero de 1988 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se instrumenta el pago del

anticipo de la prima en beneficio de los ganaderos de ovino y caprino para la campaña de 1987, tras la desestimación expresa del correspondiente requerimiento de incompetencia.

Según se alega por la representante de la Generalidad, el presente conflicto tiene gran similitud con el registrado con el núm. 134/1987, puesto que el art. 5 de la Orden impugnada atribuye al SENPA el pago de los anticipos de la prima en beneficio de los ganaderos de ovino y caprino, en aplicación de las disposiciones comunitarias que regulan la citada ayuda (Reglamento CEE 1.837/1980, desarrollado y modificado por los Reglamentos 872/1984, 3.007/1984, 3.523/1985, 3.524/1985, 164/1986 y 882/1986), aunque el art. 6 de la citada Orden atribuye a las Comunidades Autónomas la tramitación y resolución de las solicitudes presentadas por los ganaderos que deseen beneficiarse de la prima. Reitera por ello los argumentos generales expuestos por el Abogado de la Generalidad en el conflicto 134/1987, concluyendo que el acto de pago del anticipo de la prima es de mera ejecución, por lo que se enmarca en las competencias de la Generalidad de Cataluña (arts. 12.1.4 y 27.3 E.A.C.), sin que sea en modo alguno justificable su gestión centralizada. Este tipo de gestión, según sospecha la representante de la Generalidad, persigue una finalidad más política que técnica, en cuanto que el pago de las ayudas es un acto emblemático frente a los administrados, y carece de todo respaldo en las competencias del Estado.

En consecuencia solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña, así como la nulidad del precepto impugnado. Solicita también la acumulación de este conflicto al registrado con el núm. 134/1987 y a los restantes ya acumulados al mismo.

25. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 1.171/1988, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones, con fecha 29 de julio de 1988.

Señala el Abogado del Estado que el Reglamento CEE 1.537/1980, modificado por el 882/1986 abre a los Estados miembros la posibilidad de conceder anticipos sobre la prima prevista en favor de los productores de carne de ovino y de caprino, autorizándoles para ello, siendo claro que la decisión de articular el régimen de anticipos corresponde a cada Estado, en función de los intereses nacionales y no solo de los del Mercado Común Europeo. Por tanto, la concesión de estas ayudas económicas no es un simple «acto emblemático», sino una decisión que sólo puede adoptar quien tiene la perspectiva y la competencia para actuar en el mercado nacional considerado en su unidad. En cuanto a la centralización del pago, hay que tener en cuenta que, según el art. 4 del Reglamento CEE 729/1970, los Estados miembros deben designar los servicios y Organismos facultados para el pago de las ayudas del FEOGA, al tiempo que se establecen una serie de medidas de información y control. A ello hay que añadir la responsabilidad que pesaría sobre el Estado en caso de negligencia o extralimitación en el pago de las ayudas (art. 8 del Reglamento CEE 729/1979) y sus obligaciones en garantía del cumplimiento del derecho europeo (art. 93 C.E.). Por todo ello es lógico que el Estado se reserve el acto final de pago de los mencionados anticipos, lo que le permite un conocimiento y control directo de la ejecución de las normas comunitarias.

En consecuencia, solicita el Abogado del Estado que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida.

26. Por Auto de 17 de octubre de 1988, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, tras oír el parecer conforme del Gobierno Vasco y del Abogado del Estado, acumular el conflicto núm. 1.171/1988 a los registrados con los núms. 134, 168, 805, 1.111 y 1.113/1987 y 333 y 967/1988.

27. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 4 de noviembre de 1988, la Abogada de la Generalidad doña Silvia Grau i Beltrán planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 1.759/1988, contra los arts. 2, 3.1, 6 y 8 de la Orden de 28 de junio de 1988 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre exención de las tasas de corresponsabilidad de cereales a los pequeños productores durante la campaña 1988/1989, tras la desestimación expresa del correspondiente requerimiento de incompetencia.

Como en los anteriores conflictos acumulados se plantea en éste el problema de la ejecución en España de las normas comunitarias en materia de agricultura y ganadería. De ahí que la representante de la Generalidad reitere las tesis según las que esa ejecución corresponde a la Generalidad en el territorio catalán y no al Estado, en virtud de los arts. 12.1.4 y 27.3 E.A.C., pues no son aplicables los arts. 93 y 149.1.3.<sup>a</sup> y 13 C.E. En el presente caso, se trata de la ejecución del Reglamento CEE 2.727/1975, modificado por el Reglamento CEE 1.097/1988 sobre la organización común del mercado en el sector de los cereales. Para paliar los excedentes de producción, esa normativa estableció unas tasas que gravaban el exceso de la producción asignada a cada productor.

El Reglamento CEE 1.530/1988 autorizó, sin embargo, a España para que liberase de las tasas a los pequeños productores con un doble límite: La tasa correspondiente a 25 toneladas por cada productor y un importe global de 43,98 millones de ECU's referido a toda España. También hay que tener en cuenta que a cada Estado corresponde definir el concepto de pequeños agricultores, a los que se aplicará la exención. La Orden

objeto del conflicto define a los pequeños productores que pueden percibir la ayuda e instrumenta los mecanismos administrativos de solicitud y concesión. Pero lo hace sin tener en cuenta el sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Según la Abogada de la Generalidad, ese sistema competencial hubiera requerido la participación de las Comunidades Autónomas en la definición de pequeño productor, cosa que no se ha hecho. También hubiese requerido el reparto territorial de los 43,98 millones de ECU's de la ayuda para su gestión descentralizada (STC 95/1986). Sin embargo, la Orden designa al SENPA y sus Jefaturas Provinciales como los únicos órganos a los que deben dirigir las solicitudes de exención de la tasa los pequeños agricultores. Incluso puede verse cierta incoherencia con otra Orden del propio Ministerio, dictada al día siguiente, que para un supuesto semejante prescribe que las solicitudes se presentarán ante las Comunidades Autónomas. Esto último, al menos, es consecuente con las competencias de ejecución que corresponden a la Generalidad en materia de agricultura, sin perjuicio del deber de informar a la Administración Central. Lo mismo cabe decir de las funciones resolutorias o de selección necesarias para la concesión de las ayudas previa distribución territorial de las cantidades de producción y de los recursos económicos en base a criterios objetivos, sin perjuicio de instrumentar mecanismos de compensación financiera para salvar los pequeños desajustes que pudieran producirse entre unas y otras Comunidades, por exceso o insuficiencia de solicitudes. Incluso partiendo de la no distribución territorial de las ayudas, la resolución de las solicitudes podría corresponder a las Comunidades Autónomas, si en su conjunto no superasen el máximo establecido o bien a un órgano central de selección con participación de las Comunidades Autónomas.

Por lo cual, se solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a Cataluña. Se solicita también la acumulación de este conflicto positivo de competencia al registrado con el núm. 134/1988 y demás acumulados al mismo.

28. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 4 de noviembre de 1988, la Abogada de la Generalidad de Cataluña, doña Silvia Grau i Beltrán, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 1.760/1988, contra el art. 6.2 de la Orden de 29 de junio de 1988 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se instrumenta la concesión de la ayuda a la producción de aceite de oliva para la campaña 1987/1988, tras la desestimación expresa del correspondiente requerimiento de incompetencia.

Se trata de otro conflicto más relacionado con la aplicación de la normativa comunitaria referida a la agricultura. En este caso dicha normativa está compuesta por los Reglamentos CEE 136/1966, 2.261 y 2.262/1984, 3.061/1984, 27/1985, 3.994/1987 y 686/1988. La Orden impugnada instrumenta la concesión de la ayuda a los oleicultores prevista y regulada con todo detalle por esa normativa. Su art. 6.2 atribuye el pago de la ayuda al SENPA, aunque la gestión de la concesión se asigna a las Comunidades Autónomas. Entiende la representante de la Generalidad que también el pago corresponde a ésta última, por las mismas razones ya expuestas en los anteriores conflictos positivos de competencia acumulados. Por ello solicita que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña en el territorio catalán y que se anule el precepto impugnado. También solicita la acumulación de este conflicto al registrado con el núm. 134/1987 y acumulados.

29. Admitidos a trámite los conflictos positivos de competencia núms. 1.759 y 1.760/1988, se dio traslado al Gobierno para que formulara alegaciones, procediendo el Abogado del Estado, por escrito presentado el 10 de diciembre de 1988, a solicitar su acumulación con el registrado con el núm. 134/1987 y demás acumulados al mismo.

30. Por Auto de 17 de enero de 1989, el Pleno del Tribunal Constitucional, tras oír al Gobierno Vasco, que expresó su parecer conforme, acordó acumular los conflictos positivos de competencia núms. 1.759 y 1.760/1988 a los registrados con los núms. 134, 168, 805, 1.111 y 1.113/1987 y 333, 967 y 1.171/1988, concediendo al Abogado del Estado un nuevo plazo para formular alegaciones en aquellos conflictos.

31. El Abogado del Estado, mediante escrito de 8 de febrero de 1989 formuló sus alegaciones a los conflictos positivos de competencia núms. 1.759 y 1.760/1988. En cuanto al primero de ellos reitera sus argumentos expuestos en el conflicto 1.891/1988 (véase *infra*) en defensa de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 28 de junio de 1988, que regula la exención de las tasas de corresponsabilidad de cereales a los pequeños productores durante la campaña 1988/1989, y solicita que se declare que las competencias controvertidas reguladas en esa Orden corresponden al Estado.

En cuanto al conflicto 1.760/1988 alega que la capacidad estatal de reservarse el pago de la ayuda prevista a la producción de aceite de oliva no es contradictoria con la competencia autonómica de tramitación y resolución de los expedientes de solicitud de tales ayudas, pues es aquélla una potestad reglada, de mera libranza de fondos, y así lo ha

entendido en un supuesto similar la STC 152/1988 (fundamento jurídico 5.º). Por ello, solicita igualmente que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida.

32. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 22 de noviembre de 1988, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, planteó conflicto positivo de competencia, que fue registrado con el núm. 1.981/1988, contra la Orden de 25 de octubre de 1988 del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, sobre exención de las tasas de corresponsabilidad de cereales a los pequeños productores del País Vasco durante la campaña 1988/1989.

Alega el Abogado del Estado que la misma materia fue regulada por la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 28 de junio de 1988, como medida de ordenación general del sector agrícola, al amparo del art. 149.1.13 C.E. La orden de la Comunidad Autónoma Vasca impugnada tiene el mismo contenido material que aquella, con la diferencia de que sustituye las competencias del SENPA en ella previstas por las de la Dirección de Agricultura del Gobierno Vasco, y omite el límite aplicable a los cereales de otoño-invierno en el art. 6 de la Orden, según la cual el rendimiento máximo reconocible de esos cereales no puede pasar del 140 por 100 del asegurable a efectos del seguro integral. De hecho, aunque en el Preámbulo de la Orden objeto de conflicto parece admitirse la competencia estatal al menos para regular el contenido material de la exención en aplicación de los Reglamentos CEE 2.727/1975 y 1.097/1988, dicha Orden invade la competencia estatal derivada del art. 149.1.13 C.E., al no establecer el límite que, para los cereales de otoño-invierno establece la normativa estatal.

En cuanto a la autoridad competente para reconocer la exención a los agricultores, está plenamente fundada la atribución de esta potestad al SENPA, dada la necesidad de aplicar de forma armónica en todo el territorio nacional la exención de las tasas de corresponsabilidad y porque la distinción entre lo básico y lo no básico no es aplicable a medidas coyunturales que deben aplicarse como una unidad (SSTC 179/1985, 95/1986, 146/1986, 152/1988). Además esa gestión centralizada es necesaria para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al efecto (STC 201/1988).

Por todo lo cual solicita el Abogado del Estado que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida. Asimismo, con invocación expresa del art. 161.2 C.E., solicita que se acuerde la suspensión de la vigencia de la Orden impugnada.

33. Por providencia de 12 de diciembre de 1988, la Sección Cuarta del Pleno del Tribunal Constitucional admitió a trámite el conflicto de competencia núm. 1.891/1988, dando traslado al Gobierno Vasco para que formulara alegaciones y suspendiendo la vigencia y aplicación de la Orden impugnada, conforme al art. 161.2 C.E.

34. Por escrito presentado ante este Tribunal el 13 de enero de 1989, el Letrado don Javier Otaola Bajeneta, en nombre del Gobierno Vasco, formuló alegaciones en el conflicto núm. 1.891/1988.

Invocando el principio de autonomía institucional que rige las relaciones entre el Derecho comunitario y su aplicación en cada Estado miembro, argumenta que la aplicación en España de la exención de la tasa de corresponsabilidad de cereales corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de agricultura (art. 10.9 E.A.P.V., en el caso del País Vasco). Sin duda la Administración Central ha de garantizar la aplicación homogénea, en todo el territorio estatal, de la normativa europea. Así lo ha hecho en el presente caso al dictar la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 21 de junio de 1988, procediendo a la definición de pequeño productor de cereales. Pero no es admisible, en atención al reparto constitucional de competencias, que la Administración del Estado se atribuya también las competencias de gestión correspondientes. Lo contrario se deriva de la STC 201/1988, que el Abogado del Estado cita interpretándola incorrectamente. Ni la gestión administrativa necesaria en este caso se integra en la competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía, ni resulta imprescindible para garantizar la eficacia de las técnicas de incentivos previstas. Lo mismo puede decirse en cuanto que la Orden impugnada no contempla la limitación que la norma estatal establece en relación con los cereales de otoño-invierno, ya que las condiciones climatológicas del País Vasco son muy distintas de las de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Andalucía, y es preciso adaptar la medida a las necesidades concretas de cada territorio. Por lo demás, la gestión autonómica de las ayudas en el presente caso no comporta el peligro de que se sobrepase la cuantía global asignada a España por la CEE, pues es posible técnicamente territorializar los fondos con carácter previo conforme a criterios objetivos, como hace precisamente la propia CEE cuando reparte las ayudas globales entre los Estados miembros. Basta buscar una alternativa de gestión más respetuosa con el orden de competencias establecido.

En consecuencia, solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

35. Por Auto de 9 de mayo de 1989, el Pleno del Tribunal Constitucional, oídos el Abogado del Estado y el representante del Gobierno Vasco, acordó mantener la suspensión de la Orden de 25 de

octubre de 1988 del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco impugnada en el conflicto de competencia núm. 1.891/1988.

36. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 18 de enero de 1989, la Abogada de la Generalidad de Cataluña doña Silva Grau i Beltran, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 125/1989, contra el art. 9 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 13 de septiembre de 1988 sobre solicitud y concesión de ayudas a las explotaciones que mantengan vacas nodrizas durante la campaña 1988-1989, conflicto que se formaliza tras la desestimación expresa del correspondiente requerimiento de incompetencia.

Tratándose de uno más de los conflictos de competencia que se han planteado como consecuencia de la aplicación de la normativa comunitaria en materia de agricultura y ganadería, la Abogada de la Generalidad reitera su planteamiento general expuesto en los anteriores conflictos. Por lo que se refiere al presente, indica que la Orden impugnada tiene por finalidad instrumentar la ayuda prevista en el art. 5 del Reglamento CEE 1.357/1980 para el mantenimiento de vacas que amamantan a sus crías. Según dicha Orden, las Comunidades Autónomas tramitarán y resolverán las solicitudes correspondientes, pero el pago de las ayudas se reserva a la Dirección General del SENPA. Esta reserva de potestad ejecutiva es contraria al orden de competencias, pues infringe los arts. 12.1.4 y 27.3 del E.A.C. y no encuentra encaje en las competencias que atribuyen al Estado los apartados 3.º y 13 del art. 149.1 C.E. También carece de justificación en virtud de una supuesta necesidad de «unificación de relaciones contables del Estado», que carece de todo apoyo normativo.

Por todo ello, solicita la Abogada de la Generalidad de Cataluña que se declare que la competencia controvertida corresponde a esta última, así como la nulidad del precepto impugnado. También solicita la acumulación del presente conflicto al registrado con el núm. 134/1987 y demás acumulados a éste.

37. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 125/1989, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones con fecha de febrero de 1989.

Recuerda el Abogado del Estado que este conflicto es muy similar al que se tramita con el número 1.081/1986. En consecuencia, reitera el planteamiento general expuesto en sus alegaciones a este último conflicto. En concreto, señala que el precepto impugnado tiene encaje en las competencias que atribuyen al Estado los arts. 93 y 149.1.3.º C.E. Pero además indica cómo la facultad de pago otorgada al Estado no afecta en nada a las competencias de las Comunidades Autónomas, pues se trata de un simple acto instrumental mediante el que el Estado actúa como un mero librador de fondos, de forma idéntica a la señalada en la STC 152/1988, sistema éste que encuentra su lógica en la unificación de las relaciones contables del Estado, según declara esa misma Sentencia.

En consecuencia, solicita el Abogado del Estado que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida en el conflicto. Solicita también su acumulación con el núm. 134/1987 y restantes acumulados a éste, así como con el núm. 1.081/1986.

38. Por Auto de 20 de junio de 1989 el Pleno del Tribunal Constitucional, tras oír a los representantes de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno Vasco, que expresaron su opinión conforme, acordó acumular los conflictos positivos de competencia núms. 1.891/1988 y 125/1989 a los registrados con los núms. 134, 168, 805, 1.111 y 1.113/1987, 333, 967, 1.171, 1.759 y 1.769/1988 y al 1.981/1988.

39. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 4 de agosto de 1989, el Abogado de la Comunidad Autónoma del País Vasco don José Antonio Alberdi Larizgoitia, en nombre del Gobierno Vasco, planteó conflicto positivo de competencia, que fue registrado con el núm. 1.692/1989, contra Orden de 14 de abril de 1989 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se instrumenta la concesión de la prima especial en beneficio de los productores de carne de vacuno durante el año 1989, conflicto que se formaliza tras la desestimación expresa del correspondiente requerimiento de incompetencia.

Alega el representante del Gobierno Vasco que el presente conflicto tiene relación directa con el planteado por el Abogado del Estado y registrado con el núm. 1.329/1987. En este caso, se trata de la aplicación en España del Reglamento CEE 805/1968, modificado y desarrollado por los Reglamentos CEE 467 y 468/1987 y 571, 572 y 714/1989, aplicación que regula la Orden impugnada, al igual que la regula la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del País Vasco de 10 de mayo de 1989 para el territorio de esta Comunidad Autónoma. La Orden objeto del conflicto dispone que la prima especial a los productores de carne de vacuno prevista en la normativa comunitaria mencionada se concederá cuando se produzca el sacrificio de los animales y asigna a la Comunidad Autónoma la tramitación y resolución de las solicitudes, regulando el modelo oficial y la documentación que debe acompañarse, y las actividades de inspección y control, reservando al SENPA el pago de la prima, así como la adopción de las medidas necesarias para la devolución de las cantidades indebidamente cobradas. Según el Abogado del Gobierno Vasco, dicha Orden invade las competencias autonómicas en tres aspectos: a) al determinar el

momento de abono de la prima; b) al unificar un modelo obligatorio para las solicitudes y documentación adjunta, y c) al retener en manos del SENPA el acto de pago. Estos extremos no afectan a la ordenación general del mercado agropecuario, sino que son disposiciones de simple gestión, que no tiene por qué ser coordinada y unificada en todo el territorio español, y que no afecta a la igualdad básica de todos los españoles. La fijación del momento del pago de la primera es una cuestión de orden técnico que cada Administración responsable de su tramitación debe decidir. Tampoco resulta justificada la unificación del modelo de solicitud y la documentación que ha de acompañarse, ni siquiera por razones de coordinación, pues ésta ya queda asegurada con el deber de remitir periódicamente al SENPA en modelo oficial las relaciones certificadas de las resoluciones favorables, a efectos de su gestión presupuestaria y contable ante el FEOGA.

En cuanto al pago de las primas, discute el Abogado del Gobierno Vasco que haya de producirse una gestión centralizada del mismo. Al contrario, la gestión descentralizada resulta necesaria a tenor de la doctrina establecida en las SSTC 96/1986 y 75/1989. Tampoco de la normativa comunitaria (Reglamento CEE 729/1970) resulta que la relación con el FEOGA deba centralizarse en un organismo estatal como es el SENPA, sino que ésta es sólo una opción dentro de las posibles, entre las cuales estaría también la de acreditar ante el FEOGA a las distintas Administraciones autonómicas para que sean ellas las que gestionen los pagos. El respeto al orden constitucional de competencias exige que la gestión de los pagos corresponda a las Comunidades Autónomas, en su caso, mediante anticipos o reembolsos.

Por todas estas razones, se solicita que se anule la Orden impugnada y se declare que las tres competencias controvertidas corresponden a la Comunidad Autónoma Vasca en su ámbito territorial.

40. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 1.692/1989, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones con fecha 19 de octubre de 1989.

Precisa el Abogado del Estado que, aunque en primer término se solicita que se declare la nulidad de la Orden objeto del conflicto, después se reivindican las competencias sobre tres aspectos concretos de la misma, de donde cabe inferir que el conflicto se limita a estas tres cuestiones, que son prácticamente idénticas a las que constituyen el objeto de los conflictos de competencia núms. 1.113/1987 y 1.329/1987. Por eso reitera el Abogado del Estado el planteamiento general expuesto en sus alegaciones en estos últimos conflictos de competencia. Por lo que se refiere a la Orden de 14 de abril de 1989 impugnada la califica de norma de coordinación para la aplicación en España de la prima comunitaria a los productores de carne de vacuno, de manera que establece unos condicionamientos homogéneos en todo el territorio nacional para garantizar la igualdad de trato de los potenciales destinatarios, con respeto absoluto a las competencias de gestión y resolución que corresponden a las Comunidades Autónomas. Por tanto, la Orden resulta amparada por la competencia estatal de ordenación general de un sector económico importante, como es el agropecuario (STC 14/1989).

En cuanto a la elección del momento de concesión de la prima, se ha establecido con la finalidad primordial de que alcance a un mayor número de animales, repercutiendo los beneficios más directamente en el agricultor y para evitar irregularidades y fraudes.

En cuanto al pago por el SENPA, encuentra plena justificación en la unificación de las relaciones contables que se establecen entre el Estado español y la Comunidad Europea, y se trata de un acto puramente instrumental. El SENPA ha sido designado como el organismo facultado para el pago de las restituciones a la exportación y de las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas con fondos procedentes del FEOGA-Garantía, conforme al art. 4.1 del Reglamento CEE 729/1979. Los organismos habilitados al pago deben informar y dar cuenta anualmente al FEOGA de los gastos correspondientes, por lo que el pago centralizado es garantía del cumplimiento de tales diligencias. Además, los Estados miembros son responsables de las sumas perdidas por irregularidades o negligencias, lo que también legitima la referida centralización del pago. Por lo demás, las ayudas financieras procedentes de la Sección Garantía del FEOGA no pueden ser precisamente distribuidas, conforme a criterios objetivos, entre todas las Comunidades Autónomas, pues, a la luz del Reglamento CEE 1.837/1980, ni siquiera se conoce previamente la cuantía a percibir por cabeza de ganado y tampoco, por tanto, la que corresponderá al Reino de España.

Por todo ello, solicita el Abogado del Estado que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida. Asimismo solicita la acumulación del conflicto núm. 1.692/1989 a los registrados con los núms. 1.113/1987 y 1.329/1987.

41. Por Auto de 28 de noviembre de 1989, el Pleno del Tribunal Constitucional, tras oír a los representantes del Gobierno Vasco y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, que expresaron su conformidad, acordó la acumulación de los conflictos positivos de competencia núms. 1.329/1987 y 1.692/1989 a los registrados con los núms. 1.081/1986, 134, 168, 805, 1.111, 1.113/1988, 333, 967, 1.171, 1.759, 1.760 y 1.891/1988 y 125/1989.

42. Por providencia de 12 de noviembre de 1990, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó conceder a las partes en los

conflictos acumulados anteriormente citados un plazo de diez días para que alegasen sobre la subsistencia o no de la controversia competencial planteada, a la vista de que las disposiciones en conflicto pueden haber agotado plenamente sus efectos.

43. El Abogado del Gobierno Vasco don Javier Otaola Bajeneta alegó al respecto, en fecha 23 de noviembre de 1990, que la *vindicatio potestatis* que caracteriza el conflicto positivo de competencia según el art. 66 LOTC sigue tan viva como cuando se plantearon los conflictos en cuestión, pues no se halla subordinada a la eficacia real del acto que la ocasiona (STC 137/1989). Se trata además de una serie temporal de conflicto sobre el mismo tema de fondo, que no se han planteado en 1990 quizá por estar a la espera de un «caso guía» en la materia.

44. En opinión del Abogado del Estado, la vigencia de todas las normas controvertidas debe entenderse finalizada. No obstante, «siguiendo instrucciones expresas del Gobierno», manifiesta que la periodicidad anual con que se reiteran tales tipos de normas, así como la falta de criterios jurisprudenciales sobre las mismas, hacen necesario un pronto pronunciamiento del Tribunal con la finalidad de evitar la reproducción de estos conflictos. En consecuencia, solicita su mantenimiento.

45. El Abogado de la Generalidad de Cataluña don Ramón María Llevadot i Roig, por escrito presentado el 28 de noviembre de 1990, alega que a través de los conflictos planteados, su representada ha reclamado la intervención que le corresponde en el desarrollo y aplicación de la normativa de fomento comunitaria en materia de agricultura y ganadería y, si desde 1989 no ha planteado nuevos conflictos sobre estos temas, es precisamente porque no ha estimado necesario repetir la misma reivindicación, a la espera de una doctrina general elaborada por el Tribunal Constitucional sobre este tema. Ello hace que la controversia competencial en su día planteada mantenga su plena virtualidad.

46. Por providencia de 26 de mayo de 1992 se señaló el día 28 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Los presentes conflictos positivos de competencia acumulados se refieren a cuestiones que guardan entre sí una estrecha conexión. Todos ellos se han planteado en relación con disposiciones normativas que instrumentan o articulan la concesión de ciertas ayudas económicas a los agricultores y ganaderos, con fondos procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Sección Garantía, de la Comunidad Europea, ya se denominen tales ayudas con ese nombre o con el de primas, indemnizaciones, anticipos de primas o exención de tasas de corresponsabilidad. En todos estos conflictos se discute la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas litigantes bien para adoptar las disposiciones de instrumentación de las ayudas en desarrollo o aplicación del derecho comunitario europeo, bien, sobre todo, para realizar las operaciones de gestión y pago de las mismas en consideración de las solicitudes presentadas por sus eventuales beneficiarios. Existe, pues, una clara unidad temática que ha justificado la acumulación de todos estos conflictos de competencia y que justifica también su resolución a la luz de una misma fundamentación jurídica general, sin perjuicio de sus singularidades.

Esta fundamentación general debe partir del presupuesto de que se trata de resolver precisamente conflictos positivos de competencia. Como tales, su objeto viene constituido, en este caso, por disposiciones del Estado o de las Comunidades Autónomas y a su examen debemos ceñirnos, aunque se trate de disposiciones que articulan o aplican otras del Derecho derivado europeo. Por la misma razón las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), «la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias», pues «la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental».

Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria. La ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma (STC 252/1988, fundamento jurídico 2.º). De otro lado el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relacio-

nes internacionales (art. 149.1.3.º C.E.) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas.

En definitiva, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que «no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» (STC 236/1991, fundamento jurídico 9.º). Dicho lo cual, tampoco cabe ignorar «la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 C.E.» (STC 252/1988, fundamento jurídico 2.º), precepto al que el mismo art. 20.3 del EAPV se remite expresamente; esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (del Derecho derivado europeo, en lo que ahora interesa), función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar. De ahí que sea imprescindible una interpretación sistemática de todos estos preceptos, lo que, máxime en materias de competencia compartidas o concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras de modo tal que «sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados» (STC 252/1988, fundamento jurídico 2.º).

2. Sentada esa premisa inicial, es evidente que todos los conflictos que examinamos se refieren a la materia de agricultura y ganadería, materia sobre la que tanto el art. 10.9 del EAPV como el art. 12.1.4 del EAC atribuyen a ambas Comunidades Autónomas competencias «exclusivas», si bien «de acuerdo con la ordenación general de la economía» o con «las bases y la ordenación de la actividad económica general...», referencias éstas que entroncan con la competencia que el art. 149.1.13 C.E. reserva al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Puesto que «dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos (en particular de un sector tan importante como la agricultura y ganadería), así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 95/1986, fundamento jurídico 4.º y STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º), es claro que nos hallamos ante supuestos en que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias.

Más en concreto, los supuestos a que se refieren los conflictos de competencia de que tratamos son similares a aquellos que tienen por objeto disposiciones del Estado relativas a la concesión de ayudas económicas o subvenciones a los agricultores y ganaderos, con cargo a los Presupuestos estatales, como medidas de fomento del sector; conflictos sobre los que este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones (SSTC 95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989 y 188/1989 y últimamente en la 13/1992). La única diferencia esencial consiste en que, en los casos que ahora examinamos, los recursos destinados a las ayudas no son aportados por decisión del Estado, sino que provienen del FEOGA, Sección Garantía, de la CEE, es decir, son decididos y apropiados por la propia CEE, que regula su destino, su cuantía y las condiciones de otorgamiento de las ayudas.

No obstante, esos recursos son transferidos al Estado por la CEE, en virtud del art. 4.2 del Reglamento 729/1970 del Consejo, según el cual «la Comisión (Europea) pondrá a disposición de los Estados miembros los créditos necesarios...» para el pago de los gastos derivados de la aplicación del propio Reglamento (financiación de las restituciones a la exportación y de las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas en el marco de su organización común). En consecuencia se consignan en los Presupuestos Generales del Estado, en concreto en las partidas del FORPA, sin que nada haya que oponer a ello desde el punto de vista constitucional (STC 13/1992, fundamento jurídico 13.G.j). Mas aún, esa transferencia a los Presupuestos Generales del Estado, que se deduce del citado art. 4.2 del Reglamento CEE 729/1970 resulta necesaria puesto que la CEE mantiene sus relaciones financieras con los Estados miembros. Por lo que se refiere a las ayudas del FEOGA, Sección Garantía, las instituciones de la CEE proceden cuando es preciso a distribuir los recursos utilizables entre los diferentes Estados y no entre otras entidades territoriales de ámbito inferior en las que cada uno de ellos esté organizado territorialmente.

De hecho, en los presentes conflictos de competencia no se cuestiona la transferencia de recursos del FEOGA, Sección Garantía, al Estado español para el pago de las ayudas consideradas. Lo que se discute es a quién corresponde, una vez recibidos esos fondos y consignados en los Presupuestos Generales del Estado, la competencia para, en cumplimiento de la normativa comunitaria, instrumentar la gestión de dichas ayudas y proceder a su ejecución administrativa. Estos extremos no

vienen prejuzgados por el Derecho comunitario europeo, que (salvo excepción) reconoce a los Estados miembros plena autonomía para ordenar la organización interna (y el procedimiento) destinada al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales. En concreto, no quedan prejuzgados por el Reglamento CEE 729/1970, que atribuye expresamente a los Estados miembros, sin mayor condicionamiento, la facultad y la obligación de designar «los servicios y organismos a los que facultarán para pagar» los gastos derivados de la aplicación del propio Reglamento (art. 4.1). En consecuencia, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, este tipo de cuestiones deben resolverse exclusivamente conforme a las normas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias. Y justamente a este respecto se hace necesario tener en cuenta los criterios generales interpretativos establecidos por este Tribunal sobre el reparto de competencias relativas a las ayudas económicas o subvenciones en el sector de la agricultura y la ganadería consignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

Estos criterios generales se recapitulan en la reciente STC 13/1992, donde se recuerda que en materia de agricultura y ganadería, siendo la competencia específica de las Comunidades Autónomas (como la del País Vasco y Cataluña), el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía. Eso significa que el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación.

Por lo demás, la gestión de los fondos destinados al fomento de las actividades del sector consignados en los Presupuestos Generales del Estado corresponde, por regla general, a las Comunidades Autónomas, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante Convenios, sin consignarlos en favor de ningún organismo intermediario. Esta regla puede ser excepcionada, sin embargo, de manera que se proceda a la gestión centralizada de los fondos por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, cuando resulte imprescindible, para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia de esta gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.

A la luz de esta doctrina general se han de resolver los conflictos de competencia planteados, sin perder de vista las peculiaridades de estos casos ni ignorar las exigencias interpretativas y de articulación del ejercicio de las competencias compartidas que resultan del art. 93 C.E., como antes hemos expuesto.

3. Esas peculiaridades afectan, en primer lugar, a las competencias para regular las condiciones de otorgamiento de las subvenciones y su tramitación.

En los presentes casos la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, de su cuantía, de los posibles beneficiarios, e incluso de ciertos aspectos del procedimiento de tramitación de las solicitudes, empezando por el plazo de presentación, así como otras prescripciones de verificación y control, se contienen en los Reglamentos comunitarios que las disposiciones objeto de conflicto pretenden desarrollar y aplicar. De hecho, muchos de los preceptos de estas normas de Derecho interno se limitan a transcribir otros tantos de la reglamentación comunitaria europea, lo que, sea acertado o no desde el punto de vista de la técnica de elaboración de textos jurídicos, no plantea en este caso problema alguno de constitucionalidad, al ser tales preceptos del Derecho europeo de «aplicación directa», es decir que no requieren un acto de previa incorporación formal al derecho interno para tener eficacia en el territorio de los Estados miembros. El margen para una normativa complementaria, de desarrollo o ejecutiva es muy estrecho y, por lo general, se limita a prescripciones de orden organizativo y procedimental, que resultan necesarias para instrumentar la concesión y pago de las ayudas dentro de los diferentes Estados miembros. Sólo en contadas ocasiones la legislación nacional puede complementar la normativa comunitaria europea aplicable a los casos de que tratamos, por remisión de ésta, con prescripciones de contenido sustantivo, relativas a la definición de los beneficiarios o a algunas condiciones, límites o suplementos de las ayudas.

En estas circunstancias, las normas del Estado que no sean simple transcripción de las comunitarias, sino que sirvan de desarrollo o complemento de éstas, sólo pueden tener aplicación directa sin invadir las competencias que sobre agricultura y ganadería ostentan las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los Reglamentos comunitarios aplicables. Con estas salvedades, las

Comunidades Autónomas pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar esa normativa europea y regular las operaciones de gestión que les corresponden, en el marco del derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación.

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

4. Por lo que atañe a la gestión administrativa de las ayudas, las peculiaridades de los supuestos que analizamos se resumen en dos.

La primera de ellas consiste en que, respecto de algunas ayudas, los Reglamentos comunitarios aplicables asignan al Reino de España una cantidad de ECU's global y máxima, de manera que si las solicitudes de ayuda superan esa cifra, se hace necesario bien un procedimiento de selección de solicitudes, o bien reducir proporcionalmente la cuantía de las ayudas a otorgar a cada agricultor o ganadero solicitante. A juicio del Abogado del Estado ésta es una de las razones que justifican la gestión centralizada de las ayudas, conforme a la doctrina general de este Tribunal, pues de lo contrario, es decir, si las solicitudes fueran tramitadas y resueltas por las Comunidades Autónomas, se correría el riesgo de sobrepasar la cuantía global de los fondos afectados o no se podrían garantizar las mismas posibilidades de obtención de las ayudas por sus potenciales beneficiarios en todo el territorio nacional. El Abogado de la Generalidad de Cataluña responde que esos mismos objetivos pueden conseguirse igualmente sin necesidad de centralizar la gestión, aunque, según la solución alternativa que propone de manera ejemplificativa, siempre sería necesario adoptar una decisión centralizada en caso de que las solicitudes sobrepasaran la cantidad máxima global asignada a España, decisión que, en su opinión, podría encomendarse a algún órgano en el que participasen las Comunidades Autónomas.

No corresponde, sin embargo, a este Tribunal, que no es juez de la oportunidad política o técnica, diseñar cuál sea la fórmula precisa preferible para la articulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en casos en que, como aquí se trata, están abocados a una necesaria colaboración. Sin duda las fórmulas que pueden adoptarse dentro del marco constitucional y estatutario son variadas. Pero este Tribunal sólo puede pronunciarse sobre la legitimidad de aquella que es objeto de conflicto de competencias sin que, caso de afirmarse su validez, ello signifique que sea la única admisible dentro del orden constitucional de competencias.

Dicho lo cual, es ciertamente difícil aplicar en estos casos la regla general de distribución previa de los fondos destinados a las ayudas entre las Comunidades Autónomas. Si así se hiciera, puesto que el número de solicitudes puede variar sustancialmente de unas Comunidades a otras, se podría perjudicar la eficacia plena de la medida, que consistiría en la máxima utilización potencial del montante global de los recursos comunitarios asignados al Reino de España para cada tipo de ayuda. O bien se podría resentir la igualdad entre los posibles beneficia-

rios de las ayudas, que podrían acceder o no a ellas, en igualdad de condiciones, dependiendo del número de solicitudes formuladas en su respectiva Comunidad Autónoma. Por estas razones, y ante la eventualidad de que las solicitudes sobrepasen la cuantía máxima global asignada a España, está justificado en los supuestos concretos que analizamos centralizar en un órgano de la Administración del Estado o en un organismo dependiente de ésta la resolución de los expedientes. Ello sin perjuicio de la deseable colaboración las Comunidades Autónomas en la definición de los criterios de selección.

Ahora bien, que la resolución centralizada de los expedientes esté justificada no significa que también lo estén el resto de las operaciones de gestión. Estas comprenden, además, la recepción de solicitudes, verificación de sus datos, tramitación, liquidación o pago de las ayudas y actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios. Siendo la agricultura y ganadería un sector de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, no se entiende por qué esas otras actuaciones ejecutivas (con exclusión del pago, de que luego trataremos) se atribuyen centralizadamente a órganos u organismos de la Administración del Estado o, menos aún, a unidades periféricas de los mismos. Esas tareas pueden y deben ser llevadas a cabo por la Administración autonómica, pues no impiden ni dificultan de por sí la eficacia de las ayudas ni perjudican la igualdad de los solicitantes ni comportan riesgo alguno de que se sobrepase la cuantía global máxima de los recursos asignados. Naturalmente, sin merma de la colaboración de esas Administraciones autonómicas con el órgano u organismo central que ha de resolver los expedientes. Es más, la atribución a las Comunidades Autónomas competentes de esas funciones de ejecución, que deriva de los artículos 10.9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se ve reforzada por la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas (SSTC 187/1988, fundamento jurídico 12, y 13/1992, fundamento jurídico 7.º) en tareas para-las que no son indispensables, dado que la Administración territorial ordinaria en el sector de la agricultura y la ganadería debe ser la de las Comunidades Autónomas.

En suma, si en aquellos casos en que la CEE asigna al Reino de España ayudas a la agricultura y la ganadería fijando una cantidad máxima global para todo el territorio del Estado, está justificado como aspecto básico de la ordenación del sector y por razones de coordinación (art. 149.1.13.º CE), atribuir a un órgano u organismo del Estado la resolución de las solicitudes, previa selección unificada de las mismas, no lo está en cambio atraer también hacia el Estado otras funciones ejecutivas relacionadas con dicha ayudas que, en virtud de sus competencias sobre la materia, corresponden a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña.

5. El último de los problemas generales que se plantean en los presentes conflictos positivos se refiere a la competencia para realizar la función de pago de las ayudas procedentes del FEOGA, Sección Garantía, de que se trata. Conviene distinguir esta actividad de pago de las ayudas, que consiste en la simple operación de abono o liquidación de las primas, indemnizaciones o subvenciones a los agricultores y ganaderos a los que ya se ha otorgado el derecho a percibir las ayudas del acto de decisión o resolución del expediente, mediante el que se concede o reconoce ese derecho. El acto de pago, es como las partes señalan, un simple acto instrumental, aunque indudablemente de ejecución, pues lo sustantivo es la decisión que confiere o deniega el derecho a percibir las ayudas. De hecho, sin embargo, uno y otro acto son separables. Así, algunas de las disposiciones del Estado objeto de conflicto atribuyen el pago al SENPA, un organismo estatal, aunque reconocen a las Comunidades Autónomas la competencia para recibir las solicitudes, tramitarlas e incluso resolverlas.

Sobre esta controversia hay que empezar por decir que el Derecho europeo no prejuzga si el pago de las ayudas del FEOGA, Sección Garantía, ha de realizarse en cada Estado miembro por un solo órgano u organismo centralizado o por varios en régimen de descentralización. El artículo 4.1 del citado Reglamento 729/1970 dispone simplemente que «los Estados miembros designarán los servicios y organismos a los que facultarán para pagar» dichas ayudas, comunicando a la Comisión una serie de datos sobre tales servicios y organismos. Tampoco puede prejuzgar la resolución de los presentes conflictos de competencia el hecho de que el Estado español haya designado a tales efectos al SENPA, pues precisamente lo que viene a discutirse es la competencia del SENPA para efectuar los pagos en los supuestos objeto de conflicto, es decir, la procedencia de la designación del SENPA en estos supuestos.

El Abogado del Estado intenta justificar esa atribución de competencia al SENPA en razón de la garantía del cumplimiento de la normativa comunitaria (art. 93 CE). Pero examinando esa normativa, ni puede entenderse que el argumento sea convincente. Ciertamente el artículo 4.2, párrafo segundo del Reglamento 729/1970 impone a los Estados miembros el deber de velar porque los créditos puestos a su disposición «se utilicen sin demora y exclusivamente para los fines previstos». Pero la gestión y, en su caso, el pago descentralizado de las ayudas no es de por sí incompatible con el cumplimiento de ese deber del Estado. También el artículo 4.3 del referido Reglamento comunitario obliga a los servicios y organismos competentes para el pago a establecer

informes y cuentas recapitulativas anuales, que los Estados miembros deben dar a conocer a la Comisión añadiendo, en su caso, otros informes de los servicios de verificación y control competentes; también el artículo 5.º obliga a los Estados miembros a remitir periódicamente a la Comisión ciertos documentos sobre el estado financiero y las cuentas anuales de los servicios y organismos competentes para el pago de las ayudas; y el artículo 9.º les impone el deber de poner a disposición de la Comisión todas las informaciones necesarias para el buen funcionamiento del FEOGA. Pero el cumplimiento de todos estos deberes de información puede garantizarse imponiendo a los servicios u organismos competentes facultados para el pago, cualesquiera que éstos fuesen, otros tantos deberes correlativos de información al Estado, al amparo del principio constitucional de cooperación (SSTC 152/1988, 201/1988, 96/1990 y 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

Por último, según el Abogado del Estado, el pago centralizado es necesario también para salvaguardar la responsabilidad que al Estado corresponde ante la CEE en caso de irregularidades o negligencias en las operaciones financiadas por el FEOGA imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros (art. 8.2 del Reglamento 729/1970 mencionado). Pero esa responsabilidad «ad extra» de la Administración del Estado no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir «ad intra», sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda. Antes bien, algunas de las disposiciones objeto de conflicto disponen expresamente que «el régimen de responsabilidad previsto en el artículo 8.2 del Reglamento CEE 729/1970 afectará a las diferentes Administraciones Públicas en relación con sus respectivas actuaciones». Por tanto, la centralización del pago no puede justificarse como una consecuencia de la responsabilidad del Estado.

Todo lo anterior viene a ratificar que la solución de este problema competencial debe hallarse atendiendo exclusivamente al régimen de competencias que establecen la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Desde esta perspectiva, hay que entender que el acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que, conforme a las reglas generales antes expuestas debe corresponder en principio a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Por consiguiente, el Estado debe poner a disposición de los servicios u organismos competentes de las Comunidades Autónomas los fondos necesarios para el pago de las ayudas, librándolos en el momento y en la cuantía que sea procedente para que aquellos servicios u organismos los abonen a los beneficiarios. Todo ello sin perjuicio del deber de las Comunidades Autónomas de facilitar al Estado los datos, documentos e informaciones precisas para que pueda cumplir las obligaciones que le impone el Derecho derivado europeo (en particular el Reglamento 729/1970) y, naturalmente, sin merma de la sujeción de los propios servicios u organismos pagadores al Derecho europeo y a los controles y responsabilidades que se deriven.

Sólo en aquellos casos en que corresponde a un órgano u organismo centralizado del Estado la resolución de los expedientes de solicitud de las ayudas, a que nos hemos referido en el anterior fundamento jurídico, resulta justificada la centralización de las operaciones de pago, por tratarse, como señala el Abogado del Estado, de operaciones de libramiento de fondos meramente instrumentales o accesorias al acto principal, que es el de concesión de la ayuda, es decir, de reconocimiento singularizado del derecho a percibirla por parte de los solicitantes. Elementales razones de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), justifican esta opción, al igual que refuerzan la inversa cuando la resolución de las solicitudes corresponde a las Comunidades Autónomas. De manera que, aunque puedan arbitrase otras fórmulas distintas, sobre cuyo carácter más o menos acertado o ventajoso no corresponde pronunciarse a este Tribunal, aquélla no puede considerarse contraria al régimen constitucional de distribución de competencias.

6. Conforme a los anteriores fundamentos procede ahora resolver, punto por punto, los conflictos acumulados en este proceso constitucional.

A) En el primero de ellos, el registrado con el número 1.081/1986, el Gobierno Vasco impugna la Resolución del SENPA, de 9 de junio de 1986, sobre solicitud y concesión de ayudas a las explotaciones que mantengan vacas nodrizas.

La impugnación de conjunto de la Resolución no puede ser estimada ya que el Estado podría dictarla, en ejecución de los Reglamentos CEE 1.357/1980 y 1.244/1982, al menos con eficacia supletoria en todo el territorio estatal, siendo así que, según señala el Abogado del Estado, la Comunidad Autónoma del País Vasco no había dictado disposición alguna para la aplicación de dichos Reglamentos comunitarios en el ejercicio de 1986.

Más en concreto rechaza el Gobierno vasco que el Estado tenga competencia para modular o complementar lo dispuesto en el Reglamento 1.357/1980, definiendo como razas de vacación cárnica, a efectos de su aplicación, a «todas las razas españolas, excepto la frisona». Sin embargo, esta definición condiciona relevantemente el alcance de las ayudas comunitarias, por lo que, su regulación por el Estado, con el fin de lograr una aplicación sustancialmente igual (y lo más extensa posible) de dichas ayudas en todo el territorio nacional, no excede de sus competencias básicas y de coordinación en el sector.

Por el contrario, no existiendo en este caso un máximo global de los fondos del FEOGA destinados al Reino de España, la gestión de las ayudas, incluido el control directo del cumplimiento de las condiciones exigidas a los beneficiarios, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En definitiva, los apartados III (Solicitud) y IV (Control) de la Resolución, que atribuyen al SENPA esas operaciones, incluida la elaboración de modelos normalizados de solicitud, han invadido las competencias de dicha Comunidad Autónoma, y no así el resto de sus apartados, incluida la determinación del plazo de presentación de las solicitudes.

B) El artículo 8.º de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986 por la que se instrumenta la concesión de la prima en beneficio de los ganaderos de ovino y caprino, en tanto que atribuye al SENPA el pago de la prima, en virtud de las resoluciones favorables de los expedientes por las Comunidades Autónomas, ha invadido las competencias de la Generalidad de Cataluña, pues, de conformidad con lo expuesto en el precedente fundamento jurídico 5.º no existe razón alguna constitucionalmente válida que justifique excepcionar la regla de ejecución descentralizada de las ayudas.

C) El artículo 1.1 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986 por la que se instrumenta la presentación de solicitudes para optar a la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera establecida en los Reglamentos CEE 1.336/1986 y 2.321/1986, ha invadido las competencias de la Generalidad de Cataluña en cuanto que prescribe que las solicitudes correspondientes se deberán presentar ante las Direcciones Territoriales o Provinciales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Dicho sea sin perjuicio de la resolución y pago de las ayudas por un órgano u organismo centralizado, que se halla justificada por haberse fijado importes máximos globales para el Reino de España, que no pueden superarse.

D) El Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 9 de febrero de 1987 que modifica a la de 5 de noviembre de 1986, por la que se instrumenta la presentación de solicitudes para optar a la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera establecida en los reglamentos CEE 1336/1986 y 2321/1986, se limita a ampliar el plazo de presentación de solicitudes en estricta aplicación del reglamento CEE 261/1987. Esta simple adaptación normativa, ni siquiera innovadora, carece de virtualidad para invadir las competencias de la Comunidad autónoma del País Vasco, sin que sea procesalmente admisible que, al socaire de su impugnación, se pretenda poner en cuestión el resto de la normativa estatal sobre las indemnizaciones consideradas, que no fue impugnada por el Gobierno vasco en su momento.

E) De la Orden de 24 de abril de 1987 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que instrumenta la presentación de solicitudes para optar a la indemnización por suspensión temporal y parcial de cantidades de referencia de la producción lechera, la Generalidad de Cataluña impugna, en primer lugar, el art. 2.1 que dispone la presentación de las solicitudes ante las direcciones provinciales del citado Ministerio o las jefaturas del SENPA y cualquier otra dependencia, establecida, al efecto, por el Ministerio. Sin duda, esta competencia de recepción de solicitudes corresponde a la Generalidad de Cataluña, al igual que la tramitación de las mismas que el art. 4.1 de la Orden, atribuye al SENPA. No así, en cambio, la competencia para resolver las solicitudes, cuya atribución al SENPA por el mismo art. 4.1 está plenamente justificada, ya que las indemnizaciones no pueden superar el porcentaje máximo del 4 por 100 sobre las cantidades globales de referencia garantizadas a cada Estado, de manera tal que se hace preciso graduar el porcentaje de cantidad de referencia que puede suspenderse a cada ganadero o productor, de acuerdo con el conjunto de las solicitudes presentadas en todo el territorio del Estado.

F) La competencia para el pago de la prima especial a los productores de carne de vacuno, que el art. 6 de la Orden de 5 de mayo de 1987 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación atribuye al SENPA, corresponde a la Generalidad de Cataluña —que es competente, según dicha orden, para resolver las solicitudes—, por las mismas razones expuestas en el anterior apartado B, de conformidad con el fundamento jurídico 5.º

G) En el conflicto núm. 1329/1987, el Abogado del Estado impugna la Orden de 24 de junio de 1987 del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco, sobre aplicación de la prima especial en favor de los productores de carne de vacuno, contemplada en el art. 4 bis del Reglamento CEE 805/1968, por entender que la «incorporación» del derecho comunitario es competencia del Estado que, en el caso concreto en cuestión, ya fue realizada por la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de mayo de 1987, que es desconocida por la orden automática impugnada.

Sin embargo, nada obsta, en principio, a que una Comunidad autónoma dicte una disposición para la ejecución o aplicación, en su territorio, de una norma del derecho comunitario, siempre que tenga la competencia sobre esa ejecución, en la materia de que se trate, y el

contenido de la disposición no invada o menoscabe las competencias del Estado.

En el presente caso, la orden del Gobierno vasco, objeto del conflicto, no sobrepasa ninguno de esos límites. Dicha orden transcribe algunos de los preceptos de los reglamentos comunitarios que regulan la prima a los productores de carne de vacuno, cuya concesión corresponde a la Comunidad autónoma en su territorio, y establece prescripciones complementarias, de tipo organizativo y procedimental, necesarias para la aplicación de aquellos reglamentos. Desde el punto de vista de la regulación sustantiva de las ayudas, de su cuantía y condiciones de otorgamiento, la orden vasca no introduce innovación alguna que contradiga ningún precepto de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de mayo de 1987 que pudiera considerarse básico, ya que una y otra orden no hacen, en realidad, más que aplicar la normativa comunitaria o remitirse a ella.

Si hay contradicción entre ambas órdenes en lo que se refiere a la atribución de las competencias de gestión de las primas. La orden estatal, se refiere a los modelos de solicitud (apartado tercero) y dispone que las solicitudes se presentarán ante el órgano competente de las Comunidades autónomas, salvo que se trate de unidades de producción ubicadas en varias Comunidades (apartado cuarto), atribuye a las Comunidades autónomas, la gestión de las solicitudes y su resolución, con la obligación de remitir al SENPA relación certificada de los resueltos favorablemente (apartado quinto), pero reserva al SENPA el pago de la prima (apartado sexto). La orden vasca, atribuye al Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco, la aplicación de la prima y le atribuye la consideración de autoridad competente del Estado miembro: a tales efectos (art. 1), dispone que las solicitudes se presentarán en las oficinas comarcales agrarias [art. 2.c)], y remite al propio Departamento la adopción de las medidas de aplicación oportunas.

A este respecto hay que reiterar que la aplicación de los reglamentos europeos 468/1987 y 859/1987, corresponde al Gobierno vasco en el territorio de su competencia, por lo que la controversia competencial, debe resolverse, en este caso, en favor de la Comunidad autónoma que dictó la orden impugnada, respecto de la que la orden estatal sobre el mismo objeto sólo podía tener valor supletorio en lo relativo a los aspectos procedimentales. Debe afirmarse, no obstante, que designar ante la Comisión Europea a un servicio u organismo determinado como autoridad competente para pagar los gastos citados en los arts. 2 y 3 del Reglamento CEE 729/1970, es función que debe realizarse por el Estado, naturalmente, en atención al orden constitucional de competencias, y no directamente por cada Comunidad autónoma, en aplicación del art. 4. 1 del citado Reglamento. Por otra parte, es preciso añadir que los deberes de información al SENPA, que el apartado quinto de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de mayo de 1987, impone a las Comunidades autónomas y a las que la orden vasca, objeto del conflicto, no se refiere, son de aplicación directa a la Comunidad del País Vasco, por tratarse de deberes de colaboración inherentes a la estructura del Estado, e impuestos por una norma de naturaleza coordinadora. Por último, procede recordar que el régimen de responsabilidad regulado en el apartado duodécimo de la citada orden ministerial, al que la orden vasca tampoco alude, es igualmente de aplicación directa en todo el territorio del Estado, pues es una norma básica en la materia, además de relativa al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, que corresponde regular al Estado (art. 149. 1. 18.º C. E.). Con estas salvedades y precisiones, procede declarar que la orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco de 24 de julio de 1987, no ha invadido las competencias del Estado.

H) Por lo que se refiere a la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 23 de octubre de 1987, que instrumenta la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera en su segundo período de aplicación, de la que la Generalidad de Cataluña impugna los arts. 2 y 5, párrafo primero, la solución del conflicto debe ser idéntica a la adoptada en el anterior epígrafe C). Es decir, el art. 2 de la mencionada orden, en cuanto que dispone que las solicitudes para optar por la indemnización se presentarán en las Direcciones Provinciales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o en las Jefaturas Provinciales del SENPA, ha invadido las competencias de gestión que corresponden a la Generalidad de Cataluña. No así, el art. 5, párrafo primero, que atribuye la resolución al Director general del SENPA, ya que en estos casos la decisión centralizada se justifica por haberse fijado al reino de España, un máximo global de los fondos destinados a las indemnizaciones, que no pueden superarse.

I) En cuanto a la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 22 de febrero de 1988 por la que se instrumenta la presentación de solicitudes para optar a la indemnización por la suspensión temporal de las cantidades de referencia establecidas en el art. 5 quater, del Reglamento CEE 804/1968, según lo previsto en el Reglamento CEE 775/1987, durante su segundo período de aplicación, orden de la que la Generalidad de Cataluña impugna los arts. 2 y 5, procede aplicar los mismos criterios expuestos en el anterior epígrafe E). Por consiguiente, el art. 2 de la referida orden ministerial, que dispone que las solicitudes se presentarán en las Direcciones Provinciales del

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o en las Jefaturas Provinciales del SENPA, ha invadido las competencias de gestión que corresponden a la Generalidad de Cataluña. Lo mismo ha de decirse de las competencias para la tramitación de esas solicitudes, que el art. 5 de la orden impugnada, atribuye al SENPA. Pero no así de la competencia para su resolución, cuya centralización está justificada por las razones expuestas en el anterior epígrafe E).

J) El art. 5 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 19 de febrero de 1988, impugnado por la Generalidad de Cataluña, que atribuye al SENPA la competencia para abonar los anticipos de las primas a los ganaderos de ovino y caprino para la campaña de 1987, invade las competencias de dicha Comunidad autónoma, por las mismas razones expuestas en el anterior epígrafe B).

K) La Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 28 de junio de 1988, sobre exención de las tasas de corresponsabilidad de cereales a los pequeños agricultores, durante la campaña 1988/1989, ha sido impugnada en sus arts. 2, 3.1, 6 y 8 por la Generalidad de Cataluña, impugnación que no cuestiona, directamente, la competencia del Estado para regular las condiciones sustantivas de exención de la tasa, sino la atribución de competencias al SENPA para recibir, tramitar y resolver las correspondientes solicitudes.

Sin duda, por las razones apuntadas en el fundamento jurídico 4.º, la gestión de las solicitudes corresponde a la Generalidad de Cataluña en su territorio, incluyendo la recepción y tramitación de las solicitudes y las verificaciones o comprobaciones que se consideren necesarias. No así, necesariamente, la resolución de las solicitudes, otorgando o denegando a los solicitantes el derecho a la exención de la tasa de corresponsabilidad, ya que esa exención, tiene fijado por la CEE, un límite cuantitativo máximo para todo el territorio del Estado que no puede ser superado, lo que justifica la resolución centralizada de las solicitudes, por si éstas pudieran superar cierto límite. En consecuencia, los arts. 2 y 3.1 de la orden, objeto de conflicto, que disponen la presentación de las solicitudes ante las Jefaturas Provinciales del SENPA o Dependencias por ellas designadas, invaden las competencias de la Generalidad de Cataluña. También el art. 6 de la citada orden, en cuanto atribuye a la Jefatura Provincial del SENPA la realización de las comprobaciones y verificaciones necesarias, invade las competencias de la Generalidad de Cataluña. No así, en cambio, en cuanto que atribuye al SENPA la resolución de las solicitudes. En cuanto al art. 8, que faculta al SENPA para «adoptar cuantas medidas sean necesarias para la aplicación de la presente disposición», es una simple norma de remisión, carente de contenido propio, que no infringe, de por sí, el orden de competencias, siempre que se entienda, como es lógico, que sólo puede el SENPA adoptar las medidas aplicativas en los aspectos que sean de su competencia y no de la competencia de la Generalidad de Cataluña. Todo ello sin perjuicio de la información que pueda requerir el Estado para el cumplimiento de su competencia.

L) El art. 6. 2 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de junio de 1988, por la que se instrumenta la concesión de la ayuda a la producción de aceite de oliva para la campaña 1987/1988, es impugnado por la Generalidad de Cataluña porque atribuye al SENPA la competencia para efectuar el pago de la ayuda, siendo así, que la gestión y resolución de las solicitudes corresponde a las Comunidades autónomas. Por los motivos expuestos en el fundamento jurídico 5.º de esta Sentencia, procede declarar que la competencia controvertida, corresponde a la Generalidad de Cataluña.

LL) El Abogado del Estado, impugna la Orden de 25 de octubre de 1988 del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, sobre exención de las tasas de corresponsabilidad de cereales a los pequeños productores del País Vasco, durante la campaña 1988/1989 porque, aunque dicha orden se refiere, en su preámbulo, a la del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 21 de junio de 1988, omite el límite aplicable a los cereales de otoño-invierno, establecido en el art. 6 de la orden estatal, y atribuye al Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco la gestión y realización de las solicitudes.

En cuanto al primer motivo de impugnación, es claro que la determinación de las condiciones sustantivas del derecho a la exención de la tasa, en complemento de la reglamentación comunitaria y, en concreto, del límite cuantitativo aplicable a los cereales de otoño-invierno, debe considerarse como norma básica, aplicable por igual en todo el territorio del Estado, pues si esa determinación de las condiciones sustantivas correspondiera a cada Comunidad autónoma, podría producirse una situación de desigualdad entre los posibles beneficiarios de unas y otras zonas del territorio nacional, en cuanto a su derecho a optar por la exención de las tasas de corresponsabilidad. No obstante, la orden vasca, objeto del conflicto, no contradice el límite establecido en el art. 6 de la referida orden ministerial, puesto que no contiene regulación alguna sobre el particular. En el bien entendido que, dicho límite, es aplicable también en el territorio del País Vasco, no por esa omisión cabe imputar a la orden objeto del conflicto la intracción del régimen de distribución de competencias.

En lo relativo a la gestión de las solicitudes, nada hay que oponer a que las mismas hayan de formularse ante el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco (art. 1 de la orden cuestionada) y a que

su dirección de Agricultura realice las comprobaciones y verificaciones, en su caso, necesarias (art. 5), por las razones expuestas en el anterior epígrafe K). Pero, por el mismo criterio, el reconocimiento o acreditación del derecho a la exención de la tasa de corresponsabilidad no puede atribuirse a la Comunidad autónoma, al estar atribuida esa facultad al SENPA por la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 28 de junio de 1988, atribución que en el citado epígrafe K) quedó justificada. Por lo tanto, sólo en cuanto atribuye a la Dirección de Agricultura del Gobierno vasco, la competencia para dotar a los solicitantes de los documentos que acreditan su derecho a la exención del pago de las tasas de corresponsabilidad, el art. 5 de la orden vasca objeto del conflicto, es nula por invasión de las competencias del Estado.

M) El art. 9 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 13 de septiembre de 1988, sobre solicitud y concesión de ayudas a las explotaciones que mantengan vacas nodrizas, durante la campaña 1988/1989, precepto que dispone que la ayuda se abonará por la Dirección General del SENPA y que es impugnado, por este motivo, por la Generalidad de Cataluña, ha invadido, en cuanto a ese extremo, las competencias de la Comunidad autónoma, por las mismas razones señaladas en el anterior epígrafe A).

N) El Abogado del Gobierno vasco impugna la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 14 de abril de 1989, por la que se instrumenta la concesión de la prima especial en beneficio de los productores de carne de vacuno durante el año 1989. Aunque objeto de impugnación es, en principio, toda la orden ministerial, ya hemos dicho que nada hay que objetar a la competencia del Estado para dictar este tipo de disposiciones, tendentes a la aplicación o ejecución, en nuestro país, de los Reglamentos comunitarios que regulan las ayudas del FEOGA, sección garantía, ya tenga la normativa estatal, según los casos y los aspectos que regule, aplicabilidad directa o sólo supletoria en el territorio del País Vasco. Por tanto, hemos de ceñirnos a los concretos preceptos de la orden, a los que la representación del Gobierno vasco imputa alguna infracción del régimen de competencias.

El primero de ellos, se halla en el art. 1, segundo párrafo de la orden objeto del conflicto, y se refiere a la determinación del momento de concesión de la prima, que la orden remite a aquel en que se produzca el sacrificio de los animales. La adopción de esta posibilidad, entre las que permite el Reglamento CEE 714/1989, pretende garantizar la igualdad de tratamiento de los beneficiarios en todo el territorio español, y prevenir irregularidades y fraudes. Por eso, debe considerarse como norma de naturaleza básica.

En segundo lugar, se impugna el art. 5 de la orden ministerial, por cuanto se refiere a un modelo oficial de presentación de las solicitudes (que se adjunta en anexo) y establece la documentación que debe acompañarse. Estos aspectos, de carácter meramente procedimental, no pueden considerarse básicos, por lo que la normativa estatal que los regula tiene valor supletorio de la normativa que pudiera dictar la Comunidad autónoma sobre el particular, normativa que, obviamente, deberá garantizar la correcta aplicación del derecho comunitario.

Por último, se imputa el art. 9 de la orden estatal, que atribuye al SENPA el pago de las primas a los productores de carne de vacuno. Esta competencia corresponde, efectivamente, a la Comunidad autónoma del País Vasco en su territorio, por las razones señaladas en los anteriores epígrafes F) y G).

7. Por último, es imprescindible, antes de pronunciar el fallo, precisar el alcance que debe darse a las declaraciones de infracción del orden constitucional de competencias, en el que incurren algunas de las normas objeto de conflicto. Aunque no siempre de esa declaración se deriva la nulidad de tales normas o su inaplicabilidad en el territorio de la Comunidad autónoma que plantea el conflicto, ya que pueden tener, en algunos casos, aplicación supletoria, la anulación de aquellas normas estatales que procediera acordar, podría suponer graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales, también en el territorio de las Comunidades autónomas promotoras de los presentes conflictos de competencia, afectando a situaciones jurídicas consolidadas y a las relaciones financieras del Estado con la Comunidad Europea. Por otra parte, todas esas normas se refieren a campañas agrícolas y ganaderas ya finalizadas, por lo que han agotado sus efectos hace tiempo. Dadas las anteriores circunstancias, y como ya se hiciera en las SSTC 75/1989 y 13/1992, las pretensiones de las partes pueden estimarse satisfechas, mediante la declaración de la titularidad de las competencias controvertidas, sin necesidad de anular ningún precepto ni, menos aún, las ayudas concedidas al amparo de los mismos, señalando, en su caso, las normas del Estado que, no obstante, tienen aplicación supletoria.

## FALLO

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

## Ha decidido

Primero.—Que las competencias controvertidas, a que se refieren los apartados III y IV de la Resolución del SENPA de 9 de junio de 1986, objeto del conflicto positivo de competencias núm. 1081/1986, corresponden a la Comunidad autónoma del País Vasco en su territorio.

Segundo.—Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 8 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986 objeto de conflicto de competencia núm. 134/1987, corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Tercero.—Que la competencia controvertida de presentación y tramitación de solicitudes a que se refiere la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986, objeto del conflicto positivo de competencia núm. 168/1987, corresponde a la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio de la posibilidad de resolución y pago de las indemnizaciones correspondientes por un órgano u organismo centralizado.

Cuarto.—Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 2.1 y la de tramitación de las solicitudes a que se refiere el art. 4.1 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 24 de abril de 1987, objeto del conflicto positivo de competencia núm. 1111/1987, corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Quinto.—Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 6 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de mayo de 1987, objeto del conflicto positivo de competencia núm. 1113/1989, corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Sexto.—Que la competencia controvertida, a que se refiere la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco de 24 de junio de 1987, objeto del conflicto de competencia núm. 1329/1989, corresponde al Gobierno vasco en los términos contenidos en el fundamento jurídico 6.º apartado G) de esta Sentencia.

Séptimo.—Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 2 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 23 de octubre de 1987, objeto del conflicto positivo de competencia núm. 333/1988, corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Octavo.—Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 2 y la tramitación a que se refiere el art. 5 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 22 de febrero de 1988, objeto del conflicto positivo de competencia núm. 967/1988, corresponden a la Generalidad de Cataluña.

Noveno.—Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 5 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 19 de febrero de 1988, objeto del conflicto positivo de competencia núm. 1171/1988, corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Décimo.—Que las competencias a que se refieren los arts. 2 y 3.1, y las de verificación y comprobación a que se refiere el art. 6 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 28 de junio de 1988, objeto del conflicto positivo de competencia núm. 1759/1988, corresponden a la Generalidad de Cataluña.

Undécimo.—Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 6.2 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de junio de 1988, objeto del conflicto positivo de competencia núm. 1760/1988, corresponden a la Generalidad de Cataluña.

Duodécimo.—Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 5 de la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco de 25 de octubre de 1988, objeto del conflicto positivo de competencia 1891/1988, en lo que atañe a la acreditación del derecho a la exención del pago de las tasas de corresponsabilidad, corresponde al Estado.

Decimotercero.—Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 9 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 13 de septiembre de 1988, objeto del conflicto positivo de competencia núm. 125/1989, corresponden a la Generalidad de Cataluña.

Decimocuarto.—Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 5 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 14 de abril de 1988, objeto del conflicto positivo de competencia núm. 1692/1989, corresponde a la Comunidad autónoma del País Vasco, sin perjuicio de la aplicación supletoria de dicho precepto en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 9 de la misma orden corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decimoquinto.—Desestimar en todo lo demás, los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1081/1986, 134/1987, 168/1987, 805/1987, 1111/1987, 1113/1987, 1329/1987, 333/1988, 967/1988, 1171/1988, 1759/1988, 1760/1988, 1891/1988, 125/1989 y 1692/1989.

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

Dada en Madrid a veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Banayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Senda.—Jose Gabaldón López.—Rubricado.