**STC 45/2001, de 15 de febrero de 2001**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1169/92, 1398/92, 624/93 y 757/93 planteados, el primero y el segundo, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre, que establece un plan de modernización de reordenación del sector de la leche y de los productos lácteos, y contra la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), de 30 de diciembre de 1991, que lo desarrolla; y los dos restantes, respectivamente, también por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, contra el Real Decreto 1319/1992, de 30 de octubre, de normas para la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y los productos lácteos y la Orden del MAPA, de 4 de diciembre de 1992, dictada en aplicación del mismo. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 9 de mayo de 1992, el Letrado don Ernesto Vallejo Lobete, en nombre y representación del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, en relación con los artículos 4, 12 y 26 y los Capítulos IV, V y VI del Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre, que establece un plan de reordenación del sector de la leche y de los productos lácteos.

2. Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica son, en síntesis, los siguientes:

a) El Real Decreto 1881/1991 establece normas a aplicar al sector de la leche y los productos lácteos. Según la exposición de motivos del citado Real Decreto, su adopción, que da "cumplimiento a la reglamentación comunitaria en la materia", responde a la necesidad de resolver la difícil situación de un sector acuciado por problemas "estructurales, tecnológicos y organizativos, con el denominador común de un insuficiente nivel de capitalización" y la "competitividad creciente en el mercado comunitario" agravada por "la próxima finalización del período transitorio".

El Decreto, que se configura como "disposición marco", establece una serie de principios y normas generales encaminadas a resolver los problemas más acuciantes del sector de la leche y de los productos lácteos. Y con el fin de corregir básicamente la deficiente estructura productiva existente y lograr una mejora de la eficacia de las empresas prevé, en lo sustancial (art. 3), tres mecanismos: la constitución de una reserva nacional, donde se centralicen la gestión y reasignación de las cantidades de referencia (o cuotas) liberadas, y para ello se arbitra en la propia norma un programa de fomento del abandono voluntario de la producción lechera; la institución de acciones tendentes a la mejora de las condiciones de producción, transformación y comercialización, mediante el correspondiente programa específico; y la previsión de mecanismos para fomentar las relaciones interprofesionales en el sector, cuya regulación se delega al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (art. 30).

Por otra parte, el mencionado Real Decreto se ocupa también de regular las condiciones de otorgamiento de las cuotas y de gestión de la tasa suplementaria exigible en caso de sobrepasar cada productor la cantidad que tenga asignada (cap. VI - Normas generales de aplicación del régimen de tasa suplementaria), así como de contemplar las operaciones a que pueden verse sometidas las cuotas con posterioridad a su asignación (cap. IV - Ventas, arrendamientos, transmisiones, cesiones temporales o trasvases de cantidades de referencia).

La participación de las Comunidades Autónomas se limita a su presencia en un banco de datos, a crear en el seno del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para disponer de información sobre la evolución del sector lechero (art. 2.a) y a formar parte de un grupo de trabajo mixto, integrado en el seno de la Conferencia Sectorial, a los efectos de coordinación y seguimiento de las acciones previstas en el propio Real Decreto (Disposición adicional primera).

Mediante Orden de 30 de diciembre de 1991, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación instrumenta un plan de abandono voluntario definitivo de la producción lechera, previendo que las indemnizaciones correspondientes a los ganaderos que abandonen la producción serán abonadas con cargo a las asignaciones establecidas en los Presupuestos Generales del Estado para este fin y con aportaciones de la Comunidad Económica Europea, previstas en los Reglamentos (CEE) 857/84 (art. 4, apartado 1 bis), y 1637/91 (art. 2) y que las cuotas liberadas (por el abandono de la producción) se incorporen a la Reserva Nacional establecida en el art. 4 del Real Decreto 1888/1991 (art. 10).

b) Comienza por afirmarse la competencia exclusiva del Gobierno cántabro en relación con la ganadería, sin perjuicio de la reserva estatal relativa a la ordenación general de la economía, en atención a lo dispuesto en el art. 22.7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria. Tras una somera referencia a la doctrina constitucional se recuerda que el art. 149.1.13 CE no empece aquellas medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas que, no resultando contrarias a las líneas generales de ordenación de una actividad o sector, resulten complementarias o concurrentes o de escasa relevancia en el conjunto del mercado o sector en cuestión. De otra parte, las líneas generales de ordenación económica y las medidas de intervención, en el sector lácteo, habrían sido establecidas por la Comunidad Europea para el conjunto de los Estados miembros, al extremo de que "desde el momento en que la Comunidad ha adoptado, en virtud del art. 40 del Tratado, Reglamentos que establecen una organización común de mercados en un sector determinado, los Estados miembros se encuentran obligados a abstenerse de toda medida que por su naturaleza tienda a derogarlos o a atentar contra su aplicación" (SSTJCE de 22 de junio de 1979, asunto 177/78, Pigs and Bacon Comission/McCarren; y de 7 de febrero de 1984, asunto 273/83, Jongeneel Kaas/Paises Bajos).

Como quiera que, tanto con arreglo a la doctrina constitucional (STC 252/1988) como conforme a la jurisprudencia comunitaria (STJCE de 14 de enero de 1988, asunto 227 a 230/85, Comisión/Bélgica), la incidencia comunitaria no alteraría el orden competencial, reducidas sus competencias al ámbito de la ejecución de las normas, medidas y principios de ordenación económica emanados de la Comunidad, a los Estados miembros no correspondería sino la administración y gestión de las cantidades de referencia.

Tras una detallada exposición de la prolija regulación comunitaria del sector de la leche y el régimen comunitario de cuotas o cantidades de referencia se sintetiza subrayando, en lo sustancial, que la reglamentación comunitaria: a) constituye la "ordenación global de la economía" del sector de la leche y un auténtico plan de reordenación del mismo, con un horizonte temporal determinado, a través, fundamentalmente, del mecanismo de exaccionar una tasa suplementaria sobre la producción de leche que exceda de las cantidades de referencia reconocidas a los productores de los Estados miembros, sin que se predetermine cuál deba ser la "autoridad competente" de los Estados miembros; b) admite la transmisión de la explotación y de las cantidades de referencia, a título oneroso y gratuito, con arreglo a criterios objetivos, en particular, en los casos de cesión de cantidades de referencia, que reúnan las condiciones de "operaciones análogas a la herencia" y de abandono de la producción, sin que de la normativa comunitaria resulte necesidad alguna de autorización administrativa para tales transmisiones; c) no impide, ni prohíbe tampoco, programas nacionales o regionales de abandono de la producción de leche, en sentido estricto, financiados exclusivamente con fondos del Gobierno central o regional, ni la reasignación de cantidades de referencia liberadas, como consecuencia de tales programas, si no hay establecida una reserva nacional; y d) permite a los Estados miembros el establecimiento de una reserva nacional para mejor cumplimiento de la ordenación económica comunitaria del sector de la leche.

En supuestos de concurrencia entre una competencia exclusiva autonómica (art. 22.7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria) y la genérica competencia estatal de las bases y coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE), los poderes del Gobierno nacional se reducen a establecer los criterios generales y, de resultar preciso, a coordinar su ejercicio. En el presente supuesto se añade a lo anterior la existencia de una prolija regulación comunitaria que ha sentado los criterios básicos del sector.

El Real Decreto 1888/1991 justifica su promulgación por la necesidad de reorganizar y ayudar a un sector con graves problemas y sin posibilidades de competir y se presenta como normativa marco en dicho ámbito. Niega la representación procesal de Cantabria que se trate de una norma básica, en el sentido del art. 149.1.13 CE, por cuanto la articulación de un "programa específico" y la consiguiente "aplicación de medidas" comportan un grado de concreción que no cabría predicar de una disposición marco, tanto más cuanto que se impone un control sistemático y pormenorizado de toda operación económica (de compraventa, arrendamiento, transmisión, cesión temporal o trasvase) relativa a las cuotas. Y, en todo caso, "lo que no puede hacer el Gobierno es definir en términos generales y por Real Decreto lo que es básico" (STC 32/1983, de 28 de abril), como la necesidad de un Real Decreto que, en buena medida, se limita a reiterar disposiciones comunitarias (así, entre otros, los arts. 10, 13, 16, 23; los arts. 16, 17 21 y 22 reproducen, por su parte, el contenido del Real Decreto 2466/86, de 28 de noviembre, que no es derogado por el mismo). En realidad la novación del Real Decreto 1888/1991, con respecto a la situación anterior (Real Decreto 2466/1986 y normativa comunitaria directamente aplicable) se reduce a la creación de la reserva nacional y a la exigencia de autorización preceptiva para los movimientos de cuotas.

En cuanto se instaura la reserva nacional, se concreta una opción abierta a los Estados miembros ya en el Reglamento (CEE) 857/84. No se cuestiona, por tanto, la previsión en sí misma sino la forma en que se regula y, más concretamente, el hecho de que no se prevea la posibilidad de que las Comunidades Autónomas participen en su gestión -lo que se excluye en el art. 26 Real Decreto citado- o bien se encuentren habilitadas para establecer sus propias reservas de cuotas. Ni la normativa comunitaria prescribe que la gestión de la(s) reserva(s) nacional(es) deba estar encomendada a un solo órgano, ni han faltado tampoco disposiciones autonómicas previendo su propia reserva de cuotas.

En todo caso, de admitirse que, por razones de gestión centralizada y de responsabilidad ante las instituciones comunitarias, únicamente debiese existir una reserva nacional, el art. 149.1.13 CE no constituye una base suficiente para reconocer la constitucionalidad del art. 26, en relación con el art. 4, del Real Decreto 1888/1991, pues resulta difícil admitir que la gestión, seguimiento y control del régimen de la tasa suplementaria, de los movimientos de cantidades de referencia, así como de la reserva nacional, haya de corresponder a un organismo competente del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. El art. 26 conculca la competencia exclusiva que en materia de ganadería se atribuye a Cantabria mediante el art. 22.7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria y que, necesariamente, incluye la ejecución, gestión y control del sistema de cuotas y de la tasa suplementaria ya que "una competencia exclusiva... conlleva los poderes de ejecución de la legislación vigente" (STC 25/1983), sin que resulte constitucionalmente admisible el pretendido carácter de básico que, mediante el art. 4 del Real Decreto citado, se refiere a la constitución, organización y gestión de la reserva nacional. De otra parte, el art. 12 del Real Decreto 1888/1991 establece la sujeción de los movimientos de cantidades de referencia a "autorización preceptiva para garantizar el desarrollo estructural del sector" que, según lo dispuesto en el citado art. 26 del mismo texto, corresponde otorgar al organismo competente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que se designe. Sintetizando, la representación procesal de Cantabria duda, primero, de la compatibilidad con la normativa comunitaria de los arts. 12 y 26 del citado Real Decreto; segundo, de que este intervencionismo público en el sector lácteo no interfiera en el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE); y, tercero, de que la exigencia de autorización para las transferencias de cuotas pueda enmarcarse en la ordenación general de la economía ex art. 149.1.13ª CE.

En definitiva, los arts. 4 y 12, en relación con el art. 26, del Real Decreto 1888/1991, y este último, resultan contrarios a la distribución de competencias previstas en los arts. 148 y 149 CE y art. 22.7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria. Y asimismo lo son, los capítulos IV, V y VI del citado Real Decreto, por no establecer la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión y ejecución de lo allí dispuesto y por vulnerar las competencias de desarrollo legislativo en la materia, en virtud del citado art. 22.7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria .Y, por razón de la vulneración de las mencionadas competencias de gestión y ejecución, se deduce asimismo la inconstitucionalidad de la Orden de 30 de diciembre de 1991, que instrumenta un Plan de abandono voluntario definitivo de la producción lechera, en cuanto no se prevé la participación de las Comunidades Autónomas en ninguna fase de ejecución ni cumplimiento (Disposición final), no resultando tampoco comprensible que la citada Orden regule "cuestiones trascendentales" -en expresión del Gobierno- por no ser cometido propio de una disposición semejante.

En suma, se solicita que se dicte Sentencia por la que se decida que la titularidad de las competencias controvertidas corresponde a la Diputación Regional de Cantabria, así como se declare la nulidad de los arts. 4 y 12, en relación con el art. 26, del Real Decreto 1888/1991, y de los títulos IV, V y VI del mismo texto, al igual que la de la Orden Ministerial, de 30 de diciembre de 1991, dictada en su desarrollo.

3. Por providencia de la Sección Tercera, de fecha 26 de mayo de 1992, se admitió a trámite el conflicto registrado con el número 1169/92 y, según determina el art. 64.1 LOTC, se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 19 de junio de 1992, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita que se le tenga por personado, solicitando una prórroga del plazo concedido por el máximo legal.

5. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 3 de junio de 1992, planteó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, en relación con el artículo 26 y la Disposición final primera del Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre, por el que se establece un plan de reordenación del sector de la leche y de los productos lácteos, y los artículos 3.1 y .7, 4, 5, 6, 8 y 9 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 30 de diciembre de 1991, por la que se instrumenta un plan de abandono voluntario definitivo de la producción lechera.

6. Los términos de este segundo conflicto y su fundamentación son, en síntesis, los siguientes:

a) Comienza su exposición la representación procesal de la Generalidad de Cataluña recordando que la aplicación del derecho comunitario europeo por parte de las Comunidades Autónomas descansa, en lo sustancial, en la competencia material antes de precisar el ámbito material y el marco competencial del presente conflicto. Y que tanto el Real Decreto como la Orden Ministerial, que se impugnan, son normas de aplicación del derecho comunitario europeo, cuyas disposiciones tienen por objeto la regulación de un complejo sistema de controles y de subvenciones, estatales y de la Comunidad Europea, en el ámbito material de la agricultura y la ganadería.

Al efecto se recuerda que la política de organización del mercado de la leche y, concretamente, el conjunto de medidas adoptadas por la Comunidad Europea, en orden a fijar unas cuotas o cupos de producción lechera, a imponer unas tasas a los excesos producidos y unos sistemas de ayudas al abandono de la producción o a la mejora de las condiciones de producción y comercialización de la leche tradicionalmente se ha inscrito, en el seno de la Comunidad Europea, en el ámbito material de la agricultura. Y, desde el orden interno, estas intervenciones administrativas han tenido siempre encaje en las materias agricultura y ganadería. Y, precisamente, en cumplimiento del art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña fueron traspasados a la Generalidad, mediante Real Decreto 2176/81, los servicios correspondientes en materia de producción y sanidad animal. En ejercicio de estas competencias la Generalidad dispone de la potestad legislativa y reglamentaria y de la función ejecutiva, incluida la inspección, de conformidad con lo dispuesto en el art. 25.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin perjuicio de su ejercicio de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 CE.

La Generalidad no acepta que el art. 149.1.13 CE baste para legitimar competencialmente las normas objeto del presente conflicto. Por una parte, el art. 12.1.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica en Cataluña; por otra parte, no se trata aquí de la competencia estatal para establecer planes de reconversión industrial sino de una intervención administrativa en el sector agrario y, en todo caso, la integridad de las actuaciones de ejecución administrativa habrían de corresponder ex art. 12.1.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a la Generalidad; tampoco cabe fundar la pretendida competencia estatal en la garantía de cumplimiento de las obligaciones contraídas ante la Comunidad Europea (STC 54/1990); y, en fin, es preciso reconocer que buena parte de las medidas previstas en el Real Decreto 1888/1991 y la integridad de las establecidas en la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1991 son subvenciones condicionadas que provienen de la Comunidad Europea o que han sido habilitadas con fondos del Estado. Y en materia de subvenciones -se recuerda- existe una amplia doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 201/1988, FJ 2; 13/1992, FFJJ 7-9), de la que resulta que sólo como excepción es admisible la gestión centralizada de las subvenciones siempre que la misma resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector [STC 13/1992, FJ 8 d)]. Pues bien, como la excepción no puede convertirse en la regla general, si se ha de observar el orden competencial expresivo de la pluralidad propia del Estado autonómico es preciso aceptar que si la concreción normativa y la gestión de las medidas de intervención administrativa, ya sean de policía o de fomento, en el sector de la agricultura y la ganadería, corresponden a las Comunidades Autónomas, el deber del Estado y de las propias Comunidades Autónomas es instrumentar los mecanismos para que sea posible la gestión descentralizada. Ni la complejidad, ni la dificultad son títulos suficientes para desvirtuar el orden competencial establecido, lo que obviamente ocurre si sobre la exclusividad competencial estatutariamente atribuida vienen también a incidir las simples actuaciones administrativas.

b) Mediante el Real Decreto 1888/1991 y la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1991, se han pretendido establecer las medidas que permitan la adaptación del sector de la producción láctea al cumplimiento del régimen de cuotas lecheras establecido por la Comunidad Europea. Para ello mediante el citado Real Decreto se determinan las normas generales de un Plan de reordenación del sector de la leche y de los productos lácteos que, junto a un Programa de abandono voluntario de la producción, instrumentado por la Orden Ministerial citada y consistente en un sistema de ayudas, cofinanciadas por el Estado y la Comunidad Europea, destinadas a indemnizar a los ganaderos que abandonen voluntaria y definitivamente la producción lechera, prevé la creación de un fondo estatal de reserva de cantidades de producción, bajo el control del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como el control estatal de las transmisiones de las cantidades de referencia o cupos fijados para cada productor, la aplicación de un sistema de tasas a los excesos producidos y otras medidas destinadas a la mejora de las condiciones de producción y comercialización.

Prosigue diciendo esta parte que, si bien la normativa comunitaria no obsta a una posible aplicación diferenciada por regiones de la política de intervención en el mercado de la leche, mediante el art. 26 Real Decreto 1888/1991 se ha reservado a un órgano dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la gestión, seguimiento y control de la aplicación del régimen de la tasa suplementaria, de los movimientos de las cantidades de referencia y de la reserva nacional. Ello no obstante, como funciones de policía administrativa -inspectoras, de control e incluso próximas a la sanción administrativa (tasa suplementaria)- que son, en virtud de su encaje en el título competencial atribuido en el art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, su ejercicio ha de corresponder a los servicios dependientes de la Generalidad, sin que la existencia de una reserva única para todo el Estado de las cantidades de referencia permita desconocer el orden competencial constitucional y estatutariamente establecido.

Al reservar al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación las ya referidas funciones ejecutivas el art. 26 Real Decreto citado está relegando a las Comunidades Autónomas a una posición de meras espectadoras, que en nada sustancial se altera por la previsión de que un representante autonómico pueda seguir el cumplimiento del Plan integrado en un grupo de trabajo, con representantes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el seno de la Conferencia sectorial (Disposición adicional primera). Y, en cuanto se reserva únicamente al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la adopción de las medidas necesarias para su desarrollo y cumplimiento, otro tanto cabe imputar a la Disposición final primera de dicho Real Decreto 1888/1991.

De igual forma, los arts. 3.7, 4 y 8 y la Disposición final primera de la Orden Ministerial citada vulneran también las competencias de la Generalidad en materia de agricultura y ganadería, por cuanto atribuyen a instancias centrales dependientes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación funciones de mera ejecución administrativa tales como la remisión de informes previos al pago de las indemnizaciones, haber atribuido a cada productor la cantidad de referencia disponible, recibir las solicitudes de las indemnizaciones y dictar las resoluciones y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la Orden. Se trata de funciones de ejecución administrativa cuya gestión centralizada no viene requerida por la garantía de igualdad en el acceso a las ayudas. Además, los arts. 3.1, 5, 6 y 9 de la referida Orden contienen disposiciones de desarrollo de la normativa comunitaria que, por su concreción y por no resultar precisa su configuración uniforme en todo el Estado, exceden del ámbito de las bases y de la coordinación de la planificación general de la actividad económica reservada al Estado, invadiendo el ámbito normativo propio de las competencias que, en materia de agricultura y ganadería o planificación económica de Cataluña, han sido estatutariamente asumidas por la Generalidad, por cuanto ni los importes de la indemnización, ni las condiciones para solicitarla cuando la explotación se realice en régimen de arrendamiento rústico o similares, ni el plazo para retirar las solicitudes, ni los criterios de prioridad para su selección, son condiciones que hayan de ser absolutamente uniformes en todo el Estado.

En atención a lo expuesto se solicitó que se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que los preceptos impugnados no son de aplicación directa en Cataluña.

7. Por providencia de la Sección Segunda de fecha 22 de junio de 1992 se admitió a trámite el conflicto registrado con el número 1398/92 y se dio traslado al Gobierno de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 64.1 LOTC.

8. El Abogado del Estado por escrito recibido el 3 de julio de 1992, compareció en ambos conflictos y solicitó su acumulación, por cumplirse las exigencias contenidas en el art. 83 LOTC.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en escrito recibido el 13 de julio de 1992, muestra su conformidad con la acumulación solicitada por el Abogado del Estado.

Por Auto de 29 de septiembre de 1992 se acordó la acumulación del conflicto positivo de competencia número 1398/92, promovido por el Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al conflicto registrado con el número 1169/92, planteado por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, concediéndose al Abogado del Estado plazo para formular alegaciones conjuntas, lo que efectuó mediante escrito en el que solicita la desestimación de las demandas.

9. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 26 de octubre de 1992, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, formuló sus alegaciones en los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1169/92 y 1398/92, en defensa de la titularidad estatal de las competencias controvertidas, sobre la base de las consideraciones siguientes:

a) El planteamiento de estos conflictos descansa, en sustancia, sobre la idea- fuerza de que "la reglamentación comunitaria constituye la ordenación global de la economía del sector de la leche y un auténtico plan de reordenación del mismo, con un horizonte temporal determinado, a través, fundamentalmente, del mecanismo de exaccionar una tasa suplementaria que recae sobre la producción de leche que exceda de las cantidades de referencia reconocidas a los productores de los Estados miembros". Y sobre esta base, se discute "la necesidad y el carácter básico del Real Decreto 1888/1991", de cuya compatibilidad con la normativa comunitaria directamente aplicable se duda.

A propósito de las relaciones entre el derecho comunitario y el ordenamiento nacional derivado se recuerda que el objeto del conflicto positivo de competencia viene exclusivamente constituido por disposiciones del Estado o de las Comunidades Autónomas, pues con arreglo al principio de autonomía institucional, la traslación al derecho interno de la normativa comunitaria derivada seguirá los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 93 CE, así como que el Tribunal Constitucional, al que no compete controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al derecho comunitario europeo, ha declarado que las normas estatales que no sean simple transcripción de las comunitarias podrán tener aplicación directa cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector o bien cuando una regulación común se justifique por razones de coordinación al ejecutarse las medidas de ayuda previstas en los reglamentos comunitarios aplicables, sin perjuicio del carácter supletorio de las disposiciones estatales respecto de las dictadas por las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias.

- En cuanto al escrito de Cantabria, el conflicto se promueve, en primer lugar, en relación con el art. 26 del Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre, que atribuye a "un Organismo competente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (la) gestión, seguimiento y control ... de la reserva nacional", que configura el art. 4 de dicha norma. En segundo lugar, la tacha de inconstitucionalidad por incompetencia se dirige contra el art. 12 del citado Real Decreto 1888/1991, que sujeta a autorización administrativa "los movimientos de cantidades de referencia, como consecuencia de ventas, arrendamientos o transmisiones de la explotación y ceses temporales de la producción" al efecto de garantizar el desarrollo estructural equilibrado del sector. Y, en tercer lugar, el conflicto se dirige genéricamente contra los capítulos IV, V y VI del Real Decreto 1888/1991 (en tanto en cuanto no establecen la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión y ejecución de lo preceptuado en los mismos) y contra la Orden de 30 de diciembre de 1991, que instrumenta un plan de abandono voluntario definitivo de la producción lechera (por cuanto no prevé la participación de las Comunidades Autónomas en ninguna fase de su ejecución ni cumplimiento - Disposición final).

Sin perjuicio de que ninguno de los preceptos atacados invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, considera el Abogado del Estado que, como quiera que ni en el requerimiento de incompetencia se contiene razonamiento alguno sobre los arts. 11 y 12 Real Decreto 1888/1991, ni en el encabezamiento ni en el suplico de la demanda se contiene tampoco mención alguna a la Orden Ministerial, de 30 de diciembre de 1991, en el conflicto planteado por Cantabria únicamente han de examinarse el art. 26 y la Disposición final del Real Decreto 1888/1991.

- El escrito de Cataluña se centra en el art. 26 y en la Disposición final primera del Real Decreto 1888/1991, en cuanto atribuye a un órgano estatal la gestión de la reserva nacional y de las tasas suplementarias y los movimientos de las cantidades de referencia.

Sintetizando la pretensión se recuerda que, en cuanto a la territorialización de la gestión y sus consecuencias, la Generalidad de Cataluña admite posibles desviaciones y, para dar solución a la cuestión de la igualdad requerida por la aplicación de la normativa comunitaria, imprecisamente apela a la informática. Y, en cuanto a las determinaciones sustantivas de la Orden Ministerial, de 30 de diciembre de 1991, la demandante entiende que son ayudas o subvenciones no precisadas de tal centralización, según los criterios de la STC 13/1992.

b) Se repasa a continuación la normativa comunitaria relativa a los mercados del sector lácteo, desde el Reglamento del Consejo (CEE) núm. 804/68, de 27 de junio, por el que se estableciera la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, pasando por el Reglamento del Consejo (CEE) núm. 856/84, de 31 de marzo, que lo modifica, estableciendo el régimen de exacción suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos -con arreglo a lo dispuesto en el art. 5 quater, párrafo tercero, del citado Reglamento 804/68, la suma de las cantidades de referencia asignadas a los productores no podría superar una cantidad global garantizada en cada uno de los Estados miembros que "debían atribuir cantidades de referencia individuales a los productores y compradores de leche, designar el organismo nacional encargado de recaudar la exacción y ejercer varias opciones referentes a las modalidades de aplicación concreta de la exacción" (STJCE de 17 de junio de 1987, as. 394/85, Comisión/República Italiana)-, antes de recordar que, en España, el procedimiento para determinar y asignar las cantidades de referencia previstas en el Reglamento (CEE) 804/168, fue ordenado por el Real Decreto 2466/1986, de 28 de noviembre, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, cuyo art. 1 establecía que "el Ministerio ... asignará a cada ganadero productor de la cantidad de referencia prevista en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) 804/1968, a partir de los datos contenidos en las declaraciones que se regulan en la presente disposición"; y desarrollado por el Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre, objeto del presente conflicto, que establece las normas generales de un plan de reordenación del sector de la leche y de los productos lácteos de conformidad con los Reglamentos (CEE) núms. 804/68, 857/84 y 2328/91, del Consejo, y núm. 1546/88, de la Comisión.

Entre los elementos básicos del mencionado plan, se cuenta la constitución de una reserva nacional de cantidades de referencia para los fines de reordenación del sector lácteo (art. 3), en la cual "podrán incluirse las cantidades de referencia asignadas a España en la reserva comunitaria, así como las concedidas o liberadas en función de la normativa comunitaria y de lo establecido en la presente disposición" (art. 4) y que, para atender a las necesidades del plan, incluirá "las cantidades de referencia liberadas en los programas nacionales de abandono de la producción lechera" (art. 7).

Los muchos problemas estructurales, tecnológicos y organizativos evidenciados tras la integración de España en la CEE ("en el ámbito estructural, tanto la producción como la transformación acusan un alto grado de minifundismo que dificulta la organización de la oferta así como el desarrollo de la tecnificación de las empresas, elevando consecuentemente los costes de producción. Asimismo, los rendimientos medios por unidad de ganado son excesivamente bajos en España y además la calidad del producto no consigue los parámetros adecuados, afectando desfavorablemente a la competitividad, incluso en el mercado nacional", exposición de motivos del citado Real Decreto 1888/1991), atendida la dimensión territorial del problema, demandan medidas de reordenación que permitan una acción unitaria en el conjunto del territorio nacional. Como instrumento esencial para la reordenación del sector de la leche y los productos lácteos, la centralización de la reasignación de las cantidades de referencia liberadas se acuerda sobre la base de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE.

c) Las disposiciones cuestionadas se adecúan así al orden competencial, puesto que sobre la base del art. 148.1.7 CE, los respectivos Estatutos de Autonomía ciertamente han atribuido a Cantabria y Cataluña la competencia exclusiva en materia de "agricultura y ganadería", pero "de acuerdo con la ordenación de la economía" (art. 22.7 Estatuto de Autonomía de Cantabria y art. 12.1.4 Estatuto de Autonomía de Cataluña). Y, según el esquema competencial derivado de la jurisprudencia constitucional (SSTC 186/1988, FJ 2, 177/1990, FJ 3), en virtud de dicho título competencial, corresponde al Estado "establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado" (STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 3). Y, si de asegurar la plena efectividad de medidas de intervención y de garantizar la igualdad de trato de sus destinatarios potenciales en cualquier parte del territorio nacional se trata, es constitucionalmente admisible una gestión estatal, directa y centralizada (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4).

Recuerda la representación procesal del Gobierno que el régimen comunitario de la tasa suplementaria busca "la estabilización del mercado de los productos lácteos caracterizado por excedentes estructurales derivados del desequilibrio entre la oferta y la demanda" (STJCE de 20 de septiembre de 1988, as. 203/86, Reino de España/Consejo, párrafo 11) y que para lograr ese objetivo es preciso asegurar que la producción lechera no sobrepase la cantidad global garantizada. De ello se desprende -en su opinión- que la estabilización y ordenación del mercado nacional de la leche y la garantía de un desarrollo estructural equilibrado del sector exigen y justifican que la gestión, seguimiento y control de la reserva nacional se atribuya a un único organismo competente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y, asimismo, la sujeción a un régimen de autorización preceptiva de los movimientos de cantidades de referencia, como consecuencia de ventas, arrendamientos o transmisiones de la explotación y ceses temporales de la producción. Y, con ello, la centralización en órganos estatales de las competencias de gestión que resultan del contenido de los capítulos IV, V y VI del Real Decreto impugnado, al efecto de garantizar la plena eficacia de la medida y asegurar la igualdad entre los productores, criterios que en la STC 79/1992 llevaron a justificar la adecuación al orden de competencias de muy diversas medidas de centralización de la gestión en la ordenación del sector lácteo. Exigencias de igualdad imponen que los requisitos para la obtención de indemnizaciones, que no ayudas o subvenciones, sean idénticos en todo el territorio nacional y, por tanto, la ordenación sustantiva contenida en los arts. 3.1, 4. 5. 6 y 9 de la Orden Ministerial, de 30 de diciembre de 1991, impugnada por la Generalidad de Cataluña, integra la "ordenación general de la economía". Y la gestión centralizada de estas indemnizaciones (arts. 3.7 y 8 de la citada Orden), viene igualmente exigida por las mismas consideraciones de igualdad que justifican los capítulos IV, V y VI del citado Real Decreto 1888/1991, que no impugna la Generalidad de Cataluña, y por la existencia de límites presupuestarios globales, expresamente previstos en el art. 9 de la mencionada Orden Ministerial.

Por cuanto antecede, se solicita del Tribunal que se dicte Sentencia por la que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

10. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito presentado en este Tribunal el día 3 de marzo de 1993, planteó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con los arts. 1 y 3 al 9 del Real Decreto 1319/1992, de 30 de octubre, que establece normas específicas para la aplicación del régimen de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos, y con el art. 3 y el Anexo de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 4 de diciembre de 1992, por la que se regulan determinados aspectos relacionados con la asignación de cantidades de referencia individuales en el caso de entrega a compradores en el sector de la leche y de los productos lácteos.

11. Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica son, en síntesis, los siguientes:

El Real Decreto 1319/1992, de 30 de octubre, pretende complementar y adaptar el anterior Real Decreto 1888/1991 (asimismo impugnado: CPC núm. 1398/92, acumulado al CPC núm. 1169/92) a lo acordado en posteriores reuniones del Consejo de Ministros CEE, y ha sido desarrollado por la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 4 de diciembre de 1992, que establece los criterios que han de utilizarse para determinar las cantidades de referencia individuales en caso de entrega a compradores en el período 1992-1993 y la correspondiente tasa suplementaria.

a) Si bien la Disposición derogatoria única del Real Decreto 1319/1992 deroga y sustituye el artículo 26 del Real Decreto 1888/1991 -objeto de previa impugnación por reservar a un órgano dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la gestión, seguimiento y control de la aplicación del régimen de la tasa suplementaria-, el régimen establecido en la nueva regulación ha reincidido en los mismos defectos competenciales. Sin perjuicio de dar por reproducidos los argumentos entonces alegados, y previa delimitación del marco competencial del presente conflicto, se niega de plano la pretensión competencial que el Gobierno deriva del art. 149.1.13 CE.Contra lo que se pretende, se niega rotunda y tajantemente que las medidas en cuestión únicamente puedan ser instrumentadas por el Gobierno. Si las líneas básicas para la reestructuración del sector de la leche vienen determinadas por la correspondiente normativa comunitaria, la normativa básica aplicable debería considerarse agotada -se afirma- ya con la regulación contenida en el Reglamento 856/84, del Consejo, de 31 de marzo, y en el Reglamento 857/84, de 31 de marzo, sobre normas generales para la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche; o, de otro modo, no podría extenderse más el alcance de la competencia estatal de planificación general de la actividad económica, ni determinar una mayor concreción de la ya exhaustiva y reglamentista regulación comunitaria, sin llegar a incidir de lleno en los más elementales aspectos de gestión en materia ganadera, pues adoptar en supuestos excepcionales una medida básica, como la cuantificación de un determinado parámetro para el conjunto del Estado, es una cosa y otra que mediante la misma se proceda a una total asunción estatal de las funciones ejecutivas; admitir que el Estado pueda intervenir mediante medidas concretas en sectores materialmente atribuidos a las Comunidades Autónomas, no equivale a aceptar que se vacíen de contenido las competencias autonómicas, singularmente las meramente ejecutivas (SSTC 186/1988; 45/1991; 79/1992). En consecuencia, cuando -como aquí ocurre- se proyecta una semejante actividad estatal sobre un sector concreto -la ganadería- en relación con el cual la Generalidad ha asumido competencias de carácter exclusivo, será preciso contar con un suficiente grado de participación autonómica en la elaboración de los instrumentos de planificación y asimismo reconocer la competencia autonómica de ejecución, si es que las competencias exclusivas de la Generalidad no han de quedar reducidas a pura ficción.

De la jurisprudencia constitucional se deduce el carácter excepcional de los supuestos de ejecución de actos administrativos por parte del Estado, cuando por la naturaleza de la materia devengan un complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases. Ahora bien, por ser uno de los mecanismos a cuyo través se viene instrumentando desde hace tiempo la política comunitaria en el sector de la leche, no cabe pretender que la asignación de cantidades de referencia en el sector lácteo y la fijación de la tasa suplementaria correspondiente comporte una situación excepcional semejante. Y, aun menos, que la realización de simples actos administrativos, tales como la fijación casuística de la tasa suplementaria, la recepción de las declaraciones y la liquidación de la tasa, no puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia, ni aun apelando a la garantía del cumplimiento de los compromisos comunitarios, ex art. 93 CE, atendida la inexistencia de toda discrecionalidad. De otro modo, se vería vulnerado el art. 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Son, pues, las Comunidades Autónomas competentes en la materia de ganadería las que han de asumir las actividades de recepción de la documentación sobre el pago de la tasa suplementaria de referencia, la asignación de la cantidad de referencia a cada productor o comprador, con arreglo a los criterios establecidos por la normativa comunitaria o, en su caso, y excepcionalmente, por la estatal que se dicte a los efectos de coordinación y planificación económica del sector ganadero.

b) En el presente conflicto, y sin que ello suponga renunciar al ejercicio de las competencias sobre desarrollo normativo en materia de ganadería ex art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se reclama la simple ejecución de actos administrativos, tales como la asignación de la cantidad de referencia para cada ganadero y la aplicación de la tasa suplementaria correspondiente en el sector de la leche y los productos lácteos.

- El art. 1 del Real Decreto 1319/1992, vulnera el orden competencial al atribuir a la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la asignación o reasignación de las cantidades de referencia individuales a los productores señalados en el primer párrafo del punto c) del art. 12 del Reglamento (CEE) 857/84, en función de la cantidad global asignada al Estado por la CEE, así como, las modificaciones y actualizaciones de las cantidades de referencia individuales que procedan, debidas a variaciones de la cantidad global de referencia, transferencias, abandonos de la producción, trasvase entre ventas directas y entregas a otros compradores u otros motivos contemplados en la normativa comunitaria.

El detalle de la regulación comunitaria permite descentralizar las funciones referentes a la asignación de las cantidades individuales de referencia. Y, en este sentido, en el propio art. 2 del Real Decreto 1319/1992 y en los arts. 1 y 2 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 4 de diciembre, se establecen los parámetros que se han de utilizar por la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios para efectuar la asignación de las cantidades de referencia individuales a los productores, parámetros que podrían ser perfectamente utilizados por los órganos de las Comunidades Autónomas competentes para el cálculo de dicha cantidad.

En suma, la actuación de la Administración Central se debería limitar a distribuir la cantidad global de referencia asignada a España por la CEE entre las Comunidades Autónomas en función de criterios objetivos de reparto, pudiendo emplear, en su caso, los mecanismos de ajuste precisos para garantizar la igualdad básica de todos los productores, tales como el reparto a doble vuelta, con lo que quedaría perfectamente garantizada la igualdad de condiciones de todos los ganaderos en la asignación de las cantidades individuales de referencia y en la aplicación de la tasa suplementaria, sin perjuicio de efectuar ajustes posteriores en función de posibles variaciones de la cantidad global de referencia asignada al Estado por la CEE y de las solicitudes presentadas. Si el Reglamento (CEE) 3950/92 permite que se lleven a cabo en ámbitos geográficos delimitados políticas ganaderas diferenciadas, no debe haber obstáculo para que la asignación de cantidades de referencia se lleve a cabo por las Comunidades Autónomas competentes y en función de las peculiaridades específicas de cada Comunidad Autónoma. Además, la posibilidad de descentralizar dichas funciones en las Comunidades Autónomas viene avalada por la circunstancia de que el propio Real Decreto 1319/1992, prevé mecanismos de asignación provisional, en cierto modo equivalentes, al establecer en su art. 5, punto 2, que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación podrá establecer la percepción de un anticipo de la tasa suplementaria después de los seis primeros meses de cada período y en base a las declaraciones semestrales presentadas.

- En igual vulneración competencial incurre el art. 3 -y Anexo- de la citada Orden ministerial al establecer que las cantidades de referencia individuales asignadas a los ganaderos productores, a efectos exclusivamente de entrega a compradores, les serán comunicadas por la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, según modelo anexo.

- Los arts. 3, 4, 5 y 7 del Real Decreto 1319/1992, vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de ganadería, al atribuir al Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) toda una serie de funciones ejecutivas que en Cataluña han de llevarse a cabo por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Concretamente, las funciones que se reclaman son: la gestión, control y recaudación en período voluntario de la tasa suplementaria de la leche de vaca (art. 3); la recepción de las declaraciones de los compradores, de las agrupaciones de productores y de los productores de venta directa y las inspecciones y controles necesarios para comprobar la exactitud de las declaraciones relacionadas con el régimen de la tasa suplementaria (art. 4); la liquidación de dicha tasa al final de cada período de doce meses (art. 5); y el cálculo para cada productor de los pagos debidos por tasa suplementaria (art. 7). Ninguna justificación existe -se afirma- para que todas estas funciones de marcado carácter ejecutivo sean reservadas al SENPA, máxime cuando se trata de actuaciones exentas de toda discrecionalidad y consistentes en la aplicación reglada y mecánica de la normativa vigente. Y a propósito se recuerda que, en relación con la gestión de los expedientes relativos a ayudas a la agricultura (recepción de solicitudes, verificación de sus datos, tramitación, liquidación de las ayudas y actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios) la STC 79/1992 ha establecido que "Esas tareas pueden y deben ser llevadas a cabo por la Administración Autonómica, pues no impiden ni dificultan la igualdad de los solicitantes ni comportan riesgo alguno de que se sobrepase la cuantía global máxima de los recursos asignados (... y permiten) evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas (SSTC 187/1988, FJ 12, y 13/92, FJ 7) 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" (FJ 4). Además, en el Reglamento (CEE) 3950/92, la tasa se fija en el 115 por 100 del precio indicativo de la leche fijado por la CEE, lo que evidencia que una vez determinada la cantidad de referencia individual para cada productor ganadero, la aplicación de la tasa es un sencillo cálculo numérico que bien pueden realizar los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio, del mutuo deber de información y colaboración (SSTC 18/1982; 64/1982; 80/1985; 11/1986; 252/1988; 79/1992).

- En igual vulneración competencial incurre el art. 3, punto 2, por el que se atribuye a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) la recaudación en vía ejecutiva de la tasa suplementaria, cuando dicha función ejecutiva ha de realizarse por los órganos competentes que designe la Generalidad.

- Y en cuanto a los arts. 6, 8 y 9 del Real Decreto 1319/1992, establecen toda una serie de obligaciones, tales como: la de presentar las declaraciones semestrales y finales de cada período de tasa suplementaria ante el SENPA por los compradores y las agrupaciones de productores (art. 6); la de ingresar las cantidades que resulten de las liquidaciones efectuadas por el SENPA en las cuentas restringidas para la recaudación que, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento general de recaudación, se abran en la Entidad de depósito correspondiente (art. 8); la de comunicar al SENPA las entregas de leche realizadas por los productores a los compradores y los cambios de comprador, así como, la obligación de los compradores de comunicar al SENPA las altas y bajas de los productores proveedores que se hayan registrado (art. 9). Se trata de funciones de carácter ejecutivo exentas de discrecionalidad, referidas a los productores, agrupaciones de productores y compradores que operan en el ámbito territorial autonómico, que competen a la Generalidad.

En consecuencia, la recepción de las declaraciones, la verificación de las condiciones exigibles, la vigilancia en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las personas directamente afectadas y, posteriormente, la recaudación de la tasa suplementaria, son funciones de mera ejecución administrativa que en nada afectan a la cantidad global de referencia asignada a España y a la limitación de los fondos destinados a la reestructuración del sector ni a la eficacia en la aplicación de la normativa comunitaria europea y, en consecuencia, su realización corresponde a quien ostenta la competencia de ejecución en materia de agricultura y ganadería; en este caso, a la Generalidad.

En mérito de lo expuesto, se solicita de este Tribunal que se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que los preceptos impugnados no son de aplicación en Cataluña. Y en otrosí del escrito de interposición se solicita la acumulación del conflicto también planteado por la Generalidad contra el Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 30 de diciembre de 1991, al que se acumuló el conflicto 1169/92 por Auto de 29 de septiembre de 1992, en atención a la conexión directa de los objetos de los conflictos y a la identidad de las normas atributivas de competencia invocadas.

12. El conflicto, registrado con el número 624/93, fue admitido a trámite, una vez oído el alegato del promotor acerca de la posible extemporaneidad de su interposición, mediante providencia de la Sección Segunda de 4 de mayo de 1993, acordándose en ella el traslado previsto en el art. 64.1 LOTC.

13. El Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 15 de marzo de 1993, interpuso conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 1.1 y .2, 2, 3, 4.1 y .2, y 5.1, del Real Decreto 1319/1992, de 30 de octubre, por el que se establecen normas específicas para la aplicación del régimen de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos.

14. Los términos del presente conflicto y su fundamentación responden, en síntesis, a lo siguiente:

a) Arranca el presente alegato recordando que el Real Decreto 1391/1992, que establece normas específicas para la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos que complementan y adaptan lo dispuesto en el Real Decreto 1888/1991, no ha previsto en ningún caso la participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación del régimen de la tasa suplementaria. Y que la Comunidad Autónoma de Cantabria ostenta, como competencia exclusiva, la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía -lo cual no empece una política autonómica propia siempre que las medidas acordadas se muevan dentro del marco de las orientaciones e intervenciones básicas y de coordinación que el Estado disponga para el sector agrícola en cuanto componente esencial del sistema económico general (STC 95/1986), sea por su carácter complementario, sea por su escasa relevancia en el conjunto del mercado o sector- y, caso de tratarse de materia atribuida a las instituciones comunitarias, dentro de los límites de la ordenación comunitaria, auténtica ordenación general de la economía en el sector de la leche, aun cuando no señale la autoridad estatal competente para su ejecución.

b) La representación procesal de Cantabria niega que el establecimiento de "normas específicas" para la aplicación del régimen de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos, que constituye el objeto del Real Decreto 1319/1992, pueda constituir la determinación de las bases reguladoras de la materia, atendido su grado de concreción y especificidad, muy superior al de una norma básica, noción material predicable sólo de aquellos preceptos que por su contenido puedan considerarse como tales sin dificultad alguna. Sin perjuicio de reconocer que la competencia para efectuar la exacción de la tasa suplementaria sea una competencia de la Administración Central, niega esta representación procesal que pueda afirmarse lo mismo respecto de lo dispuesto en los arts. 1, 3, 4 y 5 del Real Decreto 1319/1992, en los que la Administración del Estado se reserva la competencia para efectuar la asignación o reasignación de cantidades de referencia o cuotas individuales, la modificación y actualización de las mismas, la gestión y control de la tasa suplementaria, la recepción de las declaraciones de compradores, productores y agrupaciones de éstos, las inspecciones y controles para comprobar la exactitud de las declaraciones, así como la liquidación de la tasa suplementaria, facultades todas que, al amparo de lo previsto en el art. 22.7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, integran el contenido de la competencia exclusiva que, en materia de agricultura y ganadería, tiene atribuida la Diputación Regional de Cantabria. Y buena prueba de ello sería - según se aduce-, la regulación efectuada, en el ejercicio de similares competencias (art. 10.9 EAPV), por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto del Gobierno Vasco 360/1992, de 30 de diciembre, por el que se establecen normas específicas de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche de vaca y productos derivados).

En definitiva, por considerar que los arts. 1, números 1 y 2, 2, 3, 4, números 1 y 2, y 5, número 1, del Real Decreto 1319/1992 resultan contrarios a la distribución de competencias previstas en los arts. 148 y 149 CE y en el art. 22.7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, se solicita del Tribunal que se dicte Sentencia por la que se declare que la titularidad de las competencias controvertidas corresponde a la Diputación Regional de Cantabria y, asimismo, la nulidad de los mencionados preceptos.

15. Registrado con el número 757/93, el conflicto fue admitido a trámite por providencia de la Sección Cuarta, de 27 de abril de 1993, previa subsanación por parte del Gobierno cántabro de la falta de determinada documentación, para lo que fue requerido por providencia de la misma Sección de 29 de marzo anterior.

16. Mediante resoluciones de la Sección Cuarta de 18 de mayo y de 4 de junio de 1993, se acordó oír a las representaciones procesales de los promotores de los conflictos números 624/93 y 757/93, así como al Abogado del Estado, para que expusieran lo que estimasen conveniente acerca de la acumulación solicitada por el representante del Gobierno, mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 14 de mayo de 1993, respecto de los conflictos indicados, así como acerca de la solicitada por la Generalidad de Cataluña en relación con la acumulación del conflicto número 624/93 a los registrados con los números 1169/92 y 1398/92, previamente acumulados.

Por Auto de 13 de julio de 1993, este Tribunal acordó la acumulación de los conflictos positivos de competencia números 624/93 y 757/93 a los registrados con los números 1169/92 y 1398/92, ya acumulados, y concedió un nuevo plazo de veinte días al Abogado del Estado para formular alegaciones en los conflictos núms. 624/93 y 757/93.

17. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 22 de septiembre de 1993, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones en los conflictos núms. 624/93 y 757/93.

a) Se parte del reconocimiento de que la normativa objeto de estos conflictos constituye un complemento inescindible del Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre que, con la Orden Ministerial de 4 de diciembre de 1992, habría venido a establecer los ajustes precisos como consecuencia de la ampliación en 1992 de la cantidad global garantizada para España, que supone una modificación importante de la cantidad anual autorizada de leche y productos lácteos. Se trata -según se dice- de un conjunto de medidas encaminadas a la sustancial reordenación de un importante sector económico que, en el marco de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), corresponde dictar al Estado, por cuanto conllevan importantes mecanismos de intervención y de responsabilidad económica que, hasta culminar el proceso de reestructuración del sector, únicamente podrá instrumentar el Estado, por tratarse de uno de esos supuestos en los que se admite la legitimidad de actos de ejecución de naturaleza básica (SSTC 75/1983, 48/1988, 49/1988 y 147/1991).

Como en relación con los conflictos acumulados núms. 1169/92 y 1398/92, se recuerda también que, al margen de que se trate o no de disposiciones que articulen o apliquen otras de derecho comunitario europeo, la pauta de resolución del conflicto sólo ha de venir del orden competencial constitucional y estatutariamente establecido; que, no obstante corresponder la ejecución del derecho comunitario a quien materialmente ostenta la competencia, no cabe ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para adoptar las medidas necesarias a fin de desempeñar la función de garantía prevista en el art. 93 CE; y que, las normas estatales que no sean mera transcripción de las comunitarias, porque las desarrollen o complementen, serán directamente aplicables si, no invadiendo las competencias exclusivas autonómicas, se tienen por normas básicas de ordenación del sector o por regulación común 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, dicho sea sin perjuicio de su carácter supletorio respecto de las disposiciones autonómicas dictadas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias.

Según es notorio, en aplicación de la normativa comunitaria para los mercados del sector lácteo, mediante el Real Decreto 1888/1991 se establecieron las normas generales de un plan de reordenación del sector de la leche y los productos lácteos, constituyéndose una reserva nacional de cantidades de referencia para los fines de reordenación del sector lácteo (art. 3) -en la que incluir las cantidades de referencia asignadas a España y las concedidas o liberadas en función de la normativa aplicable (art. 4) y, en particular, las cantidades de referencia liberadas en los programas nacionales de abandono de la producción lechera (art. 7)- y centralizándose en un único órgano estatal las funciones de asignación de cantidades de referencia a los ganaderos productores. La centralización de estas medidas de reasignación de las cantidades de referencia liberadas, atendidos los problemas estructurales, tecnológicos y organizativos del sector, sería sí un instrumento esencial para alcanzar el objetivo de ordenación perseguido que, dada la dimensión territorial del problema y la imposibilidad de tratamiento y solución por cada Comunidad Autónoma, tendría su fundamento competencial en el art. 149.1.13 CE.

B) La plena conformidad al orden competencial de los preceptos impugnados del (Real Decreto 1888/1991 y del) Real Decreto 1319/1992 resultaría ya de lo previsto, a partir de lo dispuesto en el art. 148.1.7 CE, en el art. 22.7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, que atribuye a la Diputación Regional de Cantabria la competencia exclusiva sobre la ganadería "de acuerdo con la ordenación general de la economía", lo que necesariamente remite al art. 149.1.13 CE, título competencial que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar (SSTC 186/1988, 14/1989, 177/1990), en particular, mediante la STC 13/1992, de cuyo FJ 4, cabe deducir que la gestión estatal, directa y centralizada, de medidas de intervención será constitucionalmente admisible siempre que resulte ello imprescindible para asegurar su plena efectividad y para garantizar la igualdad de trato de sus destinatarios potenciales en cualquier parte del territorio nacional.

A fin de alcanzar el objetivo fundamental de estabilización del mercado de los productos lácteos que el régimen comunitario de la tasa suplementaria persigue, el Estado español debe garantizar que la producción lechera no sobrepase la cantidad global garantizada, resultante de sumar las cantidades de referencia asignadas a todos los ganaderos productores por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Y la estabilización y ordenación del mercado nacional de la leche y la garantía de un desarrollo estructural equilibrado del sector exigen y justifican que la gestión, seguimiento y control de la reserva nacional se atribuya" a un único organismo competente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; así como la sujeción a un régimen de autorización preceptiva de los movimientos de cantidades de referencia, como consecuencia de ventas, arrendamientos o transmisiones de la explotación y ceses temporales de la producción. Fines que asimismo justifican la centralización en órganos estatales de las competencias de gestión que resultan del contenido de los Reales Decretos impugnados.

No obstante reconocer que en esta materia se exige un alto grado de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los objetivos pretendidos de plena eficacia de la medida y salvaguarda de la igualdad entre los productores justificarían en opinión del Abogado del Estado las disposiciones impugnadas tal y como en la STC 79/1992 en su día se justificaron muy diversas medidas de centralización de la gestión en la ordenación del sector lácteo.

Contra lo sostenido en estos conflictos, niega el Abogado del Estado que la asignación y reasignación de cuotas sea un puro acto mecánico, dada su modulación por la cantidad global garantizada (art. 2 del Real Decreto 1319/1992). Según sostiene, se trata de una competencia estatal. Y precisamente esta disposición, no impugnada por el Consejo Ejecutivo de Cataluña ni -aun cuando se mencione en el suplico de la demanda del conflicto núm. 757/93- objeto tampoco de previo requerimiento de incompetencia por parte de la Comunidad Autónoma de Cantabria, no puede ser aquí objeto de examen.

Y, a propósito de la mención, por la Comunidad de Cantabria, del Decreto 360/1992, de 30 de diciembre, del Gobierno Vasco, relativo a la aplicación de la tasa suplementaria, se recuerda que, requerida la Comunidad Autónoma del País Vasco, fue modificado mediante Decreto 164/1993, de 1 de junio, que, si bien reserva a la Comunidad Autónoma del País Vasco algunas competencias de gestión y control, supone un "compromiso ejecutivo" que asegura la responsabilidad estatal del cumplimiento de la normativa comunitaria, lo que con el aseguramiento final de la vía de recaudación ejecutiva como competencia siempre estatal, ha determinado el aquietamiento del Estado en estos extremos.

En cuanto al art. 3 de la Orden Ministerial de 4 de diciembre de 1992, sostiene el Abogado del Estado que la existencia de un modelo normalizado resulta ser un requisito necesario para asegurar el cumplimiento exacto de la muy rigurosa normativa comunitaria que obliga a los interesados a suministrar información muy concreta y a asumir determinados compromisos. Ello demanda que dicha comunicación debe ser centralizada, ya que es directa consecuencia de la cantidad global de referencia asignada a España en relación con la capacidad de producción del ganadero y, desde una planificación global, permite cumplir adecuadamente el compromiso adquirido, en cuya virtud la ampliación obtenida de la cantidad global garantizada queda subordinada al cumplimiento de ciertas condiciones (de asignación, de vigilancia y control y de recaudación) que justificarían dicha centralización de actuaciones.

Se suplica finalmente del Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

18. Por providencia de la Sección Cuarta, de 23 de septiembre de 1998, haciendo uso de lo dispuesto en el art. 84 LOTC, se acuerda oír a las partes para que, en el plazo de diez días, expusiesen lo que consideraran procedente acerca de la posible carencia de objeto sobrevenida de estos conflictos a la vista de la nueva normativa dictada sobre la materia en litigio.

19. Por escrito registrado en este Tribunal el día 7 de octubre de 1998, formula el Abogado del Estado sus alegaciones. De acuerdo con la doctrina constitucional (ATC 165/1998), se admite que la posible carencia del objeto de estos conflictos pueda efectivamente entenderse sobrevenida, en atención a los cambios normativos que se detallarán, en el caso de que las Comunidades Autónomas que en su día formularon los conflictos consideren en sus alegaciones superada la controversia competencial con aceptación de la nueva distribución de competencias, en los términos establecidos en la normativa estatal.

Se subraya, a propósito, que desde que se dictaron las normas objeto de los presentes conflictos, pese a haberse mantenido en lo básico la competencia estatal sobre la materia, se han atribuido ciertas competencias a las Comunidades Autónomas. Así, mediante el Real Decreto 1486/1998, en materia de tramitación y reconocimiento de indemnizaciones por abandono, tramitación y propuesta de asignación de cuotas liberadas por abandono, propuesta de asignación complementaria procedente de la reserva nacional, presentación y tramitación de solicitudes de transferencias de cuotas y tramitación de cesiones temporales de cantidades de referencia y trasvases de cantidades de referencia; y, mediante el Real Decreto 174/1998, en materia de tramitación de expedientes para el reparto de determinadas cantidades de referencia integradas en la reserva nacional.

La incidencia de la normativa estatal sobrevenida se concretaría del modo siguiente:

a) "En cuanto al objeto del conflicto núm. 1169/92, no obstante al haberse derogado por el Real Decreto 1319/1992 (Disposición derogatoria única) el art. 26 del Real Decreto 1888/1991, que como la Disposición final primera, fuera objeto de impugnación, atendida la normativa ulterior, no cabe considerar acabada la controversia competencial: 1) Real Decreto 324/1994, de 28 de febrero, por el que se establecen normas reguladoras del sector de la leche y de los productos lácteos y del régimen de la tasa suplementaria (arts. 2 y ss., que atribuyen al SENPA funciones en relación con la tasa, y art. 10, que prevé que la asignación de cantidades de referencia de la reserva nacional corresponde a la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación); 2) Real Decreto 2230/1994, de 18 de noviembre, por el que se establecen normas para la asignación de cantidades de referencia suplementarias de leche procedentes de la reserva nacional (art. 6, que prevé que las solicitudes de asignación dirigidas a la citada Dirección General se presentarán ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente que las clasificará conforme a los criterios previstos en el propio Real Decreto y a los que en su caso establezca, remitiendo relación ordenada de todos los solicitantes con su puntuación a la citada Dirección General al efecto de que la misma lleve a cabo las resoluciones de asignación correspondientes, según lo previsto en el art. 8); 3) Real Decreto 2205/1995, de 28 de diciembre, por el que se refunden los Organismos autónomos FORPA y SENPA en el Organismo autónomo Fondo Estatal de Garantía Agraria (FEGA) (art. 3, que le atribuye con carácter general las funciones de ordenación económica de competencia estatal en relación con los productos y mercados agrarios); 4) Real Decreto 313/1996, de 23 de febrero, por el que se establecen normas sobre declaraciones complementarias que deben efectuar los compradores de leche y productos lácteos (art. 2, que prevé que los compradores de leche presentarán ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde esté ubicado su domicilio, una declaración trimestral relativa a las cantidades de leche y de productos lácteos adquiridas de los ganaderos productores, debiendo remitir dicha información a la citada Dirección General; ello teniendo en cuenta la previsión del art. 29 Real Decreto 1888/1991, relativa a la creación de un Banco de datos en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con participación autonómica, y la evaluación atribuida a la citada Dirección General por el art. 1.3 Real Decreto 1319/1992); 5) Real Decreto 1890/96, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (art. 6, que encomienda a la citada Dirección General el ejercicio de las competencias del Departamento sobre la producción y el funcionamiento de los mercados en materia de productos lácteos y derivados, y art. 13.2c, que prevé que corresponde al FEGA la gestión, control y recaudación de la tasa suplementaria de la leche); 6) Real Decreto 2659/1996, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas sobre las declaraciones mensuales que deben efectuar los compradores de leche y productos lácteos (art. 2, que establece que los compradores dirigirán a la citada Dirección General una declaración mensual relativa a las cantidades de leche y productos lácteos adquiridas, fórmula de remisión directa en atención al ámbito nacional de actuación de un gran número de compradores de leche); 7) Real Decreto 174/1998, de 16 de febrero, por el que se establecen normas generales de reparto de determinadas cantidades de referencia integradas en la reserva nacional de cuotas lácteas (arts. 4, 5 y 6, que establece que las solicitudes se presentarán en la Comunidad Autónoma donde radique la explotación del solicitante, que efectuará su clasificación atendiendo a las necesidades socioestructurales de su sector lácteo, así como a los criterios establecidos en el Real Decreto 1888/1991, y que remitirá a la citada Dirección General una relación de las propuestas de asignación de cantidades de referencia suplementarias de la reserva nacional a los productores con explotaciones ubicadas en su territorio, respetando los límites máximos previstos en el Real Decreto para cada Comunidad Autónoma; art. 7, que especifica que la resolución de reasignación de cantidades de referencia de la reserva nacional se dictará por el Director General de Producciones y Mercados Ganaderos); 8) Real Decreto 1490/1998, de 10 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (art. 7.2, que atribuye a la Dirección General de Ganadería -antigua Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos- el ejercicio de las competencias del Departamento sobre la producción y el funcionamiento de los mercados en materia de productos lácteos y derivados; y art. 13.2 c), que prevé que corresponde al FEGA la gestión, control y recaudación de la tasa suplementaria de la leche); 9) Real Decreto 1486/1998, de 10 de julio, sobre la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo (art. 16, en relación con la asignación de cuota del fondo nacional coordinado de cuotas lácteas, que el Director General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación asignará las cuotas a los solicitantes; art. 17, en relación con la asignación de cantidades de referencia complementarias procedentes de la reserva nacional; arts. 25 y ss., que prevén las actuaciones que corresponden al FEGA en relación con el pago de la tasa suplementaria por parte de los productores)."

En síntesis, se recuerda que en la normativa posterior se ha previsto la participación de las Comunidades Autónomas en determinadas fases de algunos procedimientos, como los relativos a la asignación de cantidades de referencia de la reserva nacional o del fondo de cuotas, o a transferencias de cantidades de referencia pero, en la medida en que esta participación se limita a la fase de propuesta de resolución, sigue a salvo la competencia estatal.

b) En cuanto al objeto del conflicto núm. 1398/92. En atención al reconocimiento de que las Comunidades Autónomas tienen competencia para la tramitación de las solicitudes de ayuda o indemnización por abandono de la producción lechera sin perjuicio de que la resolución y el pago corresponda a un Organismo centralizado cuando se hayan fijado importes máximos globales para el Reino de España que no pueden ser superados [STC 79/1992, FJ 6 c) y h)], se aprobaron diversas Órdenes Ministeriales, instrumentando planes de abandono de la producción lechera, que prevén la participación de las Comunidades Autónomas en su ejecución, llegando en algún caso hasta su resolución y pago. Así: 1) Orden de 30 de julio de 1993, por la que se instrumenta un Plan de abandono nacional voluntario y definitivo de la producción lechera (art. 7, que prevé la presentación de las solicitudes ante laComunidad Autónoma, así como la remisión por ésta de la relación de solicitantes que cumplen los requisitos requeridos a la Dirección General competente para que resuelva); 2) Orden de 28 de diciembre de 1993, por la que se instrumenta un Plan de abandono voluntario y definitivo de la producción lechera (art. 6, que prevé la presentación de solicitudes ante la Comunidad Autónoma correspondiente que tramitará el expediente remitiendo las propuestas de resolución a la citada Dirección General para su resolución y pago); 3) Real Decreto 154/1996, de 2 de febrero, por el que se instrumenta un Plan Nacional de abandono voluntario y definitivo de la producción lechera (art. 7, que establece que las Comunidades Autónomas tramitarán y resolverán las solicitudes y pagarán las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes aprobadas por los ganaderos cuya explotación lechera se encuentre dentro de su ámbito territorial); y 4) Real Decreto 1486/1998, de 10 de julio, sobre la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo que, en su capítulo III, regula los Planes de abandono indemnizados de producción láctea (art. 7, que prevé que las solicitudes se dirigirán a la Comunidad Autónoma en donde radique la explotación del solicitante, que las tramitará y resolverá -art. 9- teniendo en cuenta la previa distribución de los fondos por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación entre las Comunidades Autónomas, con los criterios previstos en el art. 5).

En todo caso, las cantidades de referencia liberadas por planes de abandono se integran en la reserva nacional, en cumplimiento del art. 8 del Reglamento (CEE) 3950/1992, que -se dice- expresamente impone al Estado miembro la obligación de alimentar la reserva nacional con las cantidades de referencia liberadas en virtud de los planes de abandono. Dicha previsión fue recogida en el art. 7 del Real Decreto 1888/1991 (y en el art. 10 de la Orden de 30 de diciembre de 1991; art. 8 de la Orden de 28 de diciembre de 1993; art. 15.1 a) del Real Decreto 324/1994; art. 11 del Real Decreto 154/1996; art. 12 del Real Decreto 1486/1998)."

Se considera así que, sin perjuicio de la necesaria integración de la cuotas liberadas en la reserva nacional, en cuanto a la falta de participación de la Comunidad Autónoma en su tramitación, el cuestionamiento de la Orden de 30 de diciembre de 1991 habría perdido su objeto.

c) En cuanto al objeto del conflicto núm. 757/93, por lo que se refiere a las atribuciones competenciales de la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos en relación con la asignación de cantidades de referencia, se da por reproducido cuanto queda dicho en relación con el primero de los conflictos. Y en cuanto a las atribuciones competenciales al SENPA relativas al régimen de la tasa suplementaria, se recuerda que los arts. 3, 4 y 5 -salvo en su apartado segundo- del Real Decreto 1319/1992, no han sido derogados ni modificados. Y han de entenderse complementados por la nueva regulación relativa a la tasa suplementaria del capítulo VI del Real Decreto 1486/1998, que mantiene la comunicación directa del FEGA con los compradores y productores. Y ello deja vivo el conflicto.

d) "En cuanto al objeto del conflicto núm. 624/93, por lo que se refiere a las atribuciones competenciales de la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos, en materia de asignación de cantidades de referencia, se da por reproducido lo ya expuesto en relación con el primero de los conflictos. En cuanto a las atribuciones competenciales al SENPA en relación con el régimen de la tasa suplementaria, se reitera que los arts. 3, 4 y 5 -salvo en su apartado segundo- del Real Decreto 1319/1992, no han sido derogados ni modificados. Y en cuanto a los arts. 6, 7, 8 y 9, párrafo segundo, del citado Real Decreto, no obstante su derogación por el Real Decreto 324/1994, en lo relativo a las obligaciones de compradores y productores, su contenido se reprodujo en lo sustancial en los arts. 5 y 6, posteriormente derogados por el Real Decreto 1486/1998.

Así pues, los arts. 3, 4 y 5 -salvo su segundo párrafo- del Real Decreto 1319/1992 continúan en vigor y han de considerarse complementados con la nueva regulación que sobre la tasa suplementaria recoge el capítulo VI del Real Decreto 1486/1998, que mantiene la comunicación directa del FEGA con los compradores y productores. Y, en este punto, persiste el objeto del conflicto.

En la Orden Ministerial inciden, por su parte: 1) el Real Decreto 2230/1994, de 18 de noviembre, por el que se establecen normas para la asignación de cantidades de referencia suplementarias de leche procedentes de la reserva nacional (art. 9, que prevé que la resolución de asignación de cantidades de referencia se notificará por la citada Dirección general a los interesados. Y en relación con el anexo, se adjunta uno que puede ser complementado por las Comunidades Autónomas); 2) el Real Decreto 174/1998, de 16 de febrero, por el que se establecen normas generales de reparto de determinadas cantidades de referencia integradas en la reserva nacional de cuotas lácteas (art. 7, que especifica que la resolución de la reserva nacional se dictará por el Director General competente que la notificará a los ganaderos interesados y la comunicará a las Comunidades Autónomas, sin que se mencione ni adjunte anexo alguno); 3) el Real Decreto 1486/1998, de 10 de julio, sobre la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo (art. 16, que prevé la publicación en el BOE y, en su caso, en los boletines oficiales de las Comunidades Autónomas de las asignaciones de cuotas lácteas del Fondo Nacional coordinado, que se expondrán en los tablones de anuncios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas; art. 18, en relación con la asignación complementaria de cuotas lácteas de la reserva nacional, no prevé el requisito de la publicación oficial).

Se considera aquí que la publicación de las resoluciones del art. 16 del Real Decreto 1486/1998 a instancias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, aun cuando exima de la necesidad de su comunicación a los ganaderos productores, no la excluye. Y otro tanto se afirma en relación con lo previsto en el art. 18. Ello lleva a pensar que, en este punto, no ha desaparecido el objeto del conflicto. Otra es, en cambio, la conclusión en relación con el modelo de solicitud del Anexo, pues aquí sí se estima ya desaparecido dicho objeto.

20. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de octubre de 1998, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, cumplimentando el traslado efectuado, sostiene que los conflictos en su día planteados no han perdido aún totalmente su objeto.

Se recuerda que desde el Real Decreto 1888/1991 (objeto del conflicto núm. 1398/92), el Gobierno estatal ha dictado abundante normativa de rango reglamentario, al amparo del art. 149.1.13 CE, de pretendido carácter básico. El Real Decreto 1319/1992 (cf. conflicto núm. 624/93), primero, y, posteriormente, el Real Decreto 324/1994 que, en cuanto seguía atribuyendo al SENPA la realización de las funciones administrativas en el sector, en nada sustancial alteraba el núcleo esencial de la controversia pendiente. Y el Real Decreto 174/1998, no obstante suponer un notable avance por lo que al reconocimiento de las competencias autonómicas de índole ejecutiva se refiere, aún resultaría insuficiente por cuanto hurta a las Comunidades Autónomas competentes la decisión final sobre reasignación de las cantidades de referencia de la reserva nacional que sigue quedando en manos del Director ministerial (art. 7), manteniéndose, así, ante los ciudadanos una innecesaria e injustificada duplicidad de Administraciones actuantes. Y, en realidad -se afirma-, nada permite concluir que sea preciso mantener centralizada dicha resolución. Si se admite, en efecto, que, aplicando un procedimiento reglado -por la normativa comunitaria y estatal-, las Comunidades Autónomas pueden llegar a proponer al Ministerio la asignación de las cantidades de referencia entre los productores de su respectivo territorio, de manera que "el montante global de la asignación en ningún caso podrá superar los límites máximos señalados para cada Comunidad Autónoma en el anexo" (art. 6), no existe razón jurídica alguna para que no puedan dictar la correspondiente resolución final en ese mismo sentido, sin perjuicio alguno para la unidad y buen funcionamiento del sistema en su conjunto. Es más -prosigue el alegato- la reserva al Ministerio de la resolución final, como si de un acto básico se tratara, resultaría intrínsecamente contradictoria con el hecho de que en el Anexo de la propia norma se haya procedido a la territorizalización y distribución entre las Comunidades Autónomas de la reserva nacional, indicando la cantidad máxima a distribuir en cada una de ellas. Territorializada la reserva nacional y asignada a cada Comunidad Autónoma la cuantía máxima a repartir entre los productores de su territorio, no cabe entender que la resolución que asigne a cada productor una parte de dicha cantidad sea ya un acto ejecutivo de naturaleza básica, reservado a la competencia estatal en virtud del art. 149.1.13 CE. Que, en semejante marco, pudiesen dictar las Comunidades Autónomas la resolución final, que se sigue reservando el MAPA, en nada afectaría al buen funcionamiento del sector lácteo. Cita finalmente esta representación procesal el Real Decreto 1486/1998 que no sólo contiene una regulación detallada en extremo de los procedimientos a seguir, sino que, no obstante reconocer a las Comunidades Autónomas la realización de la mayor parte de las funciones ejecutivas de tramitación, incluida la de propuesta , retiene en un órgano estatal, la Dirección General de Ganadería del MAPA, la potestad de resolución final de asignación a los solicitantes (art. 16.1) y de asignación complementaria (art. 18.2).

En definitiva, aduce la representación de la Comunidad Autónoma que, aun reconociendo que la regulación establecida en los Reales Decretos 174/1998 y 1486/1998 supone un notable y correcto avance en el camino del efectivo reconocimiento de las competencias autonómicas de ejecución en el sector de la leche -especialmente, en cuanto que la territorialización de los fondos de la reserva nacional entre las Comunidades Autónomas, que implica un acercamiento a lo repetidamente solicitado por Cataluña-, no alcanza a satisfacer por completo las pretensiones de la Generalidad que, en síntesis, miran a obtener el reconocimiento de que todas las funciones ejecutivas en el sector lácteo, incluida la adopción de la resolución final, pueden y deben ser realizadas en sede autonómica, ya que ello no supone lesión alguna para la mayor efectividad de la aplicación de la normativa comunitaria y de la estatal básica que tan ampliamente regulan el sector lechero.

21. Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de octubre de 1998, el Letrado de los Servicios Jurídicos del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, sostiene que los conflictos en su día planteados no han perdido totalmente su objeto procesal.

Si bien el Real Decreto 174/1998 reconoce un mayor grado de competencias de índole ejecutiva a las Comunidades Autónomas, no les otorga el total elenco de competencias ejecutivas ya que la resolución final sobre reasignación de las cantidades de referencia de la reserva nacional compete al Director ministerial (art. 7). Y ello vulnera, a su juicio, el orden de distribución de competencias, por tratarse de un acto ejecutivo que no cabe conceptuar como estrictamente necesario para mantener la unidad del sistema, con lo que carece del carácter básico. El Real Decreto 1486/1998 atribuye también al Director General de Ganadería la adopción de la resolución final de asignación a los solicitantes y de asignación complementaria (arts. 16.1 y 18.2).

En suma, conferida la resolución final de los procedimientos a la Administración del Estado, no cabe entender desaparecido el objeto procesal de los conflictos positivos de competencia, por cuanto la glosada innovación normativa no produce la total atribución de funciones ejecutivas en el sector lácteo a las Comunidades Autónomas.

22. Por providencia de fecha 13 de febrero de 2001 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 15 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Los presentes conflictos positivos de competencia acumulados han sido planteados en relación con las disposiciones normativas, relacionadas en los antecedentes, en cuya virtud se establecen, respectivamente, un plan de reordenación (Real Decreto 1888/1991 y Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1991) y unas normas específicas para la aplicación del régimen de la tasa suplementaria (Real Decreto 1319/1992 y Orden Ministerial de 4 de diciembre de 1992) en el sector de la leche y de los productos lácteos.

En todos estos conflictos, y sin perjuicio de sus competencias normativas, las Comunidades Autónomas litigantes han discutido, al tiempo que su carácter de normativa básica, el alcance de estas disposiciones estatales en atención a las propias competencias ejecutivas, a la vista de la centralización en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de toda una serie de funciones de gestión, seguimiento y control relacionadas con la puesta en práctica y desarrollo en España del sistema comunitario de la tasa suplementaria y de las medidas de ordenación establecidas, mediante derecho derivado, al efecto de regular el mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos.

La disputa versa, pues, sobre el alcance que ha de darse en la materia a las competencias estatales sobre "relaciones internacionales" (art. 149.1.3 CE) y "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13 CE) y sobre el contenido de las atribuciones que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña en virtud de sus competencias estatutarias sobre "planificación de la actividad económica en Cataluña" y "agricultura y ganadería" (arts. 12.1 y 4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y a la Comunidad Autónoma de Cantabria en virtud de las suyas en materia de agricultura y ganadería (que actualmente se contienen en el art. 24.9 del Estatuto de Autonomía para Cantabria. Habiendo de darse a la solución del presente conflicto, en orden a la distribución de competencias en las materias controvertidas, un alcance general, pues se han asumido competencias en agricultura y ganadería, en el marco de la planificación de la economía, por todas las Comunidades Autónomas (art. 10.9 EAPV; art. 30.3 EAG; art. 18.1.4 EAAnd; art. 10.1.10 EAAst; art. 8.19 EAR; art. 10.6 EARM; art. 34.44 EAV; art. 35.12 EAAr; art. 31.6 EACM; art. 31.1 EACan; art. 50.1.a LORAFNA; art. 7.6 EAE; art. 10.10 EAIB; art. 26.3.1.4 EAM, y art. 32.7 EACL).

2. Antes de comenzar el análisis pormenorizado de la controversia conviene puntualizar que la actual estructura del sector lácteo obedece a las determinaciones de la política económica común de los Estados miembros de la Comunidad Europea en materia de agricultura y ganadería.

Pues bien, dicha política, en este sector, arranca con la instauración de la correspondiente organización común de mercados (OCM), mediante el Reglamento (CEE) núm. 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, y tiene un hito en el establecimiento, mediante Reglamento (CEE) núm. 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 [y, en aplicación, Reglamento (CEE) núm. 857/84 del Consejo, de la misma fecha], del llamado régimen de tasa suplementaria a pagar por el exceso de producción en relación con las "cuotas" anuales asignadas o cantidades de referencia. Inicialmente previsto hasta el 31 de marzo de 1993, con el objetivo manifiesto de reducir los excedentes estructurales derivados del desequilibrio existente entre la oferta y la demanda de leche y productos lácteos, la aplicación del régimen de la tasa suplementaria se ha visto ampliada ya en dos ocasiones, primero, mediante Reglamento (CEE) del Consejo núm. 3950/92, de 28 de diciembre de 1992 [y, en aplicación, Reglamento (CEE) núm. 536/93 de la Comisión, de 9 de marzo de 1993], que derogó los Reglamentos del Consejo núms. 857/84 y 2074/92, en cuya virtud se ordenaba su aplicación durante otros siete períodos adicionales; y, más recientemente, por medio del Reglamento (CE) núm. 1256/1999 del Consejo, de 17 de mayo, que modifica el anterior y decreta su aplicación durante otros ocho períodos consecutivos de doce meses, a partir del 1 de abril de 2000.

El sistema descansa, según es notorio, sobre la fijación de unas determinadas cantidades de referencia máximas por campaña que se asignan entre los Estados miembros de forma que se garantice a todos un volumen global o nacional de producción que, en el seno de los Estados miembros, se distribuye a su vez con arreglo a las opciones que cada uno de ellos ejercite.

En este marco, y a fin de paliar ciertos efectos de distorsión en los mercados, mediante la ejecución de programas comunitarios de fomento del abandono de la producción de leche y productos lácteos, se ha establecido una llamada reserva comunitaria [Reglamento (CEE) núm. 804/68, art. 5 quater, 4] y se ha previsto también el establecimiento de mecanismos semejantes en los Estados miembros, dentro de la respectiva cantidad garantizada [Reglamento (CEE) núm. 857/84, de 31 de marzo, art. 5].

En nuestro país el mecanismo de la tasa suplementaria de aplicación sobre el exceso de producción respecto de las cantidades de referencia, fue puesto en práctica mediante el Real Decreto 2466/1986, de 28 de noviembre, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que dispuso la obligatoria declaración por parte de los ganaderos de las ventas directas a consumidores o ventas a compradores, como presupuesto necesario para la determinación de las cantidades de referencia, cuya asignación a los beneficiarios por parte de las autoridades del Ministerio se verificaría a través de un documento nominal acreditativo. Con arreglo a lo previsto en su Disposición final, quedaba facultado el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para el desarrollo de dicha previsión.

Esta regulación fue completada por medio del Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre, norma con un pretendido "carácter de disposición marco" que contiene "una serie de principios y normas generales" de aplicación al sector de la leche en España. Esta reglamentación, dictada en cumplimiento de disposiciones comunitarias -especialmente, los Reglamentos (CEE) 804/68, 857/84 y 2328/91, del Consejo, y 1546/88, de la Comisión, que literalmente transcribe- establece que "con el fin de disponer de un fondo de cantidades de referencia que facilite la aplicación del régimen de la tasa suplementaria y permita atender con agilidad a las necesidades de reordenación del sector ... dentro del límite de las cantidades de referencia globales fijadas para España por la Comunidad...", se constituya una reserva nacional integrada por las cantidades liberadas como consecuencia del programa nacional de abandono de la producción lechera, concebida, por lo expuesto, como un instrumento general de la política económica.

El Real Decreto 1319/1992, de 30 de octubre, vino a complementar y adaptar dicha normativa a las modificaciones resultantes del compromiso del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea en relación con la ampliación de la cantidad global garantizada para España, a partir de 1 de enero de 1993, mediante el establecimiento de normas específicas para la aplicación del régimen de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos; normativa desarrollada por Orden Ministerial, de 4 de diciembre de 1992, que regula determinados aspectos relativos a la asignación de cantidades de referencia individuales en el caso de entrega a compradores. Queda ya expuesto en los antecedentes que, no obstante la expresa derogación del art. 26 del Real Decreto 1888/1991, el Real Decreto 1319/1992 confirma que "1. La asignación o reasignación de las cantidades de referencia individuales a los productores (radicados en la Comunidad) será efectuada por el Ministerio de Agricultura ... a través de la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos... ", así como "las modificaciones y actualizaciones de las cantidades de referencia individuales que procedan, debidas a variaciones de la cantidad global de referencia, transferencias, abandonos de la producción, trasvases entre ventas directas y entregas a compradores y otros motivos contemplados en la normativa comunitaria"; y la gestión de "la reserva nacional y de la evaluación de los efectos de la aplicación del régimen de la tasa suplementaria sobre el sector de la leche y de los productos lácteos" (art. 1); y, en lo demás (arts. 3 a 9), se regula el régimen de gestión, control y recaudación de la tasa suplementaria en período voluntario y en vía ejecutiva.

3. Ahora bien, lo que antecede es sólo una parte de la cuestión, por cuanto desde la interposición de los conflictos positivos de competencia acumulados en el presente proceso, este conjunto normativo ha experimentado sucesivas modificaciones, siempre en la línea de un paulatino reconocimiento a las Comunidades Autónomas de funciones ejecutivas que inicialmente fueron objeto de controversia. Conviene así destacar el Real Decreto 324/1994, de 28 de febrero, dictado al amparo del art. 149.1.13 CE, en cuya virtud se establecen normas reguladoras del sector de la leche y de los productos lácteos y del régimen de la tasa suplementaria, que en buena medida derogan las previsiones contenidas en los Reales Decretos 1888/1991 (arts. 5, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23 y 24) y 1319/1992 (arts. 5.2, 6, 7, 8 y 9.2). Así como el Real Decreto 174/1998, de 16 de febrero, que establece normas generales del reparto de determinadas cantidades de referencia integradas en la reserva nacional de cuotas lácteas, procedentes de la aplicación del art. 25 del Real Decreto 1888/1991 y el art. 13 del Real Decreto 324/1994, con carácter suplementario. Esta disposición, que deja a las Comunidades Autónomas la clasificación de las solicitudes presentadas y la correspondiente propuesta de asignación de cantidades de referencia suplementarias de la reserva nacional a los productores con explotaciones ubicadas en su territorio (arts. 4 a 6), reserva al Director General correspondiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la adopción de la decisión final sobre reasignación de dichas cantidades de referencia (art. 7). Y, en la misma línea, cabe referir el Real Decreto 1486/1998, mediante el cual se prevén medidas y se establecen objetivos tendentes a la modernización del sector e incremento de las rentas de los productores y que, entre otras disposiciones, deroga el art. 9 del Real Decreto 1888/1991 y los arts. 1, 2, 4, 5 y 6 del Real Decreto 324/1994. Esta regulación, no obstante el reconocimiento de que a las Comunidades Autónomas compete seleccionar las solicitudes y elaborar las propuestas de asignación de cantidades de referencia de la reserva nacional, sigue reservando a la Dirección General correspondiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la adopción de la resolución final de asignación tanto de las cuotas de producción provinientes del Fondo nacional coordinado de cuotas lácteas (art. 16.1) como de las cantidades de referencia complementarias de la reserva nacional (art. 18.2).

Y, finalmente, los Reales Decretos 174/1998, de 16 de febrero y 1192/2000, de 23 de junio, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que territorializan las cantidades de referencia asignando a cada Comunidad Autónoma una cantidad global, de la que la última de dichas disposiciones detrae un diez por ciento para la reserva nacional que, a partir de ella, queda integrada por esa asignación global.

4. Antes de afrontar las cuestiones en litigio, es preciso dar una respuesta a la doble cuestión procesal planteada por el Abogado del Estado en relación con la delimitación del objeto de impugnación en los presentes procesos constitucionales. Considera el representante procesal del Gobierno de la Nación que no podrían ser objeto de examen en el presente proceso, ni la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1991, ni los arts. 4 y 12 ni los capítulos IV, V y VI del Real Decreto 1888/1991 (conflicto núm. 1169/92), ni el art. 2 del Real Decreto 1319/1992 (conflicto núm. 757/93). En el primer caso, porque ni en el encabezamiento ni en el suplico de la demanda formulada por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Cantabria se habría mencionado la referida Orden Ministerial y porque, pese a su expresa mención en la demanda, los arts. 4 y 12 y los capítulos IV, V y VI del Real Decreto citado no fueron objeto de mención expresa ni siquiera implícita en el requerimiento de incompetencia que se habría fundado exclusivamente en la invasión competencial producida por el art. 26 del Real Decreto y la Disposición final de la Orden ministerial de 30 de diciembre de 1991. Y, en el segundo caso, por no haber sido objeto del previo requerimiento de incompetencia el art. 2 del Real Decreto 1319/1992.

En cuanto a las objeciones opuestas en relación con el objeto de discusión en el primero de los conflictos acumulados en este proceso, han de aceptarse en relación con la pretendida impugnación de los arts. 4 y 12 y capítulos IV, V y VI del Real Decreto 1888/1991 por no hallarse, en efecto, incluídos en el requerimiento de incompetencia pese a que en la demanda se hayan invocado los arts. 4 y 12 en relación con la del art. 26 del Real Decreto 1888/1991, disposición, ésta sí, incluída en el requerimiento efectuado por Acuerdo del Ejecutivo cántabro, de 27 de febrero de 1992. Sin embargo, la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1991 fue objeto del requerimiento y, si bien no es mencionada en el encabezamiento de la demanda, aparece expresamente impugnada en el texto y referenciada en el suplico, por lo que, respecto a ella ha de rechazarse la pretensión del Abogado del Estado.

En cuanto al conflicto núm. 757/93, preciso es reconocer que en el texto del Acuerdo de 23 de diciembre de 1992, mediante el que el Ejecutivo cántabro formaliza el preceptivo requerimiento dirigido al Gobierno de la Nación por estimarse viciados de incompetencia los arts. 1, 3, 4 y 5 del Real Decreto 1319/1992, no se advierte referencia alguna al art. 2 del mismo.

Por lo tanto, el conflicto núm. 1169/92, planteado por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, ha de inadmitirse, por falta de los necesarios presupuestos procesales, en relación con los arts. 4 y 12 y capítulos IV, V y VI del Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre, quedando, en consecuencia, contraído exclusivamente al art. 26 de dicho Real Decreto y a la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1991. Por su parte, el conflicto núm. 757/93, planteado igualmente por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria ha de inadmitirse, por las mismas razones, respecto del art. 2 del Real Decreto 1319/1992 contrayéndose, por tanto, a los arts. 1, 3, 4 y 5 de dicho Real Decreto.

5. Atendido lo anterior, antes de avanzar en el examen de las cuestiones planteadas, aun es preciso clarificar el grado de incidencia que sobre el objeto sometido a examen en los presentes conflictos positivos de competencia acumulados han podido tener las sucesivas modificaciones normativas que, ya desde su interposición, se han venido produciendo.

Tanto más cuanto que, según queda expuesto en los antecedentes, en el presente caso ha sido expresamente planteada a las partes por este Tribunal la eventualidad de una pérdida sobrevenida de objeto en los procesos aquí acumulados. Pues bien, a esta cuestión sólo cabe darle respuesta una vez atendido lo expuesto por las partes al cumplimentar el ya referido trámite pues, según reiterada jurisprudencia, "hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (por todas SSTC 119/1986, 182/1988, 248/1988, 329/1993, 155/1996)" (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 3), lo que será sin duda el caso si, a pesar de que se hayan modificado las disposiciones que dieron lugar al planteamiento del conflicto las partes sostienen, tácita o expresamente, sus pretensiones iniciales (SSTC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4; 182/1988, de 13 de octubre, FJ 1, por otras) y si, más allá de las derogaciones y modificaciones sucesivas, persisten en lo sustancial los mismos problemas competenciales (SSTC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5; 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 1).

En el presente supuesto, del Abogado del Estado y de las representaciones procesales de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Cataluña se ha recibido una respuesta semejante que, en lo sustancial, coincide en sostener la pervivencia parcial de la controversia en torno al alcance de los respectivos títulos competenciales que está en el origen de estos conflictos positivos de competencia.

Así lo considera el Abogado de la Generalidad de Cataluña que, no obstante reconocer los avances habidos en relación con la progresiva participación de las Comunidades Autónomas, dado que se mantiene la reserva a un órgano del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, como si de un acto básico se tratara, de la resolución final relativa a la asignación y a la asignación complementaria de cantidades de referencia, pese a encontrarse ya la reserva nacional territorialmente distribuida entre las Comunidades Autónomas, el conflicto subsiste en este punto. La abundante normativa dictada con posterioridad a su planteamiento, aunque "supone un acercamiento a lo repetidamente solicitado por esta parte ante ese Alto Tribunal, no llega a satisfacer del todo las pretensiones ante él residenciadas en los conflictos competenciales que nos ocupan y que, en síntesis, no son otras que el obtener el reconocimiento de que todas las funciones ejecutivas en el sector lácteo -incluso la resolución final- pueden y deben ser realizadas en sede autonómica". Es, pues, esa resolución final respecto de la asignación y reasignación de las cantidades de referencia lo que, como pone de manifiesto el razonamiento del escrito, referido exclusivamente a ella, lo que a juicio del Gobierno de la Generalidad de Cataluña determina la subsistencia del conflicto.

Y en la misma línea se produce el sintético alegato del Letrado de los Servicios Jurídicos del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria para quien, en tanto se siga confiriendo a la Administración del Estado la resolución final de los procedimientos de asignación y reasignación de las cantidades de referencia, pese a tratarse de un acto ejecutivo no estrictamente necesario para el mantenimiento de la unidad del sistema, no cabe estimar desaparecido el objeto procesal de estos conflictos.

En conclusión, cabe afirmar que, para las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos aquí enjuiciados, en la medida en que se mantiene la competencia del Estado para la resolución final de los expedientes relativos a la asignación y reasignación de las cantidades de referencia, ha de estimarse que tales conflictos no han perdido totalmente su objeto.

Mediante una exposición de detalle, el Abogado del Estado subraya que, si bien las Comunidades Autónomas han asumido determinadas competencias, tanto en materia de tramitación de expedientes para el reparto de determinadas cantidades de referencia integradas en la reserva nacional -mediante Real Decreto 174/1998-, como en materia de tramitación y reconocimiento de indemnizaciones por abandono, tramitación y propuesta de asignación de cuotas liberadas por abandono, propuesta de asignación complementaria procedente de la reserva nacional, presentación y tramitación de solicitudes de transferencias de cuotas y tramitación de cesiones temporales de cantidades de referencia y trasvases de cantidades de referencia -mediante Real Decreto 1486/98-, en lo básico, la Administración del Estado ha mantenido la competencia estatal de gestión sobre la materia.

Invocando nuestra doctrina (ATC 165/1998, de 14 de julio) concluye su exposición el representante procesal del Gobierno clarificando que, como no sea que las Comunidades Autónomas consideren superada la controversia competencial con aceptación de la nueva distribución de competencias, en los términos establecidos en la normativa estatal, ha de estimarse que los conflictos subsisten, al menos parcialmente.

6. No cabe afirmar, pues, que las sucesivas modificaciones y derogaciones de las disposiciones objeto de los presentes conflictos acumulados hayan alcanzado a producir una total pérdida sobrevenida de su objeto. Y, según es notorio, persistiendo el interés, subjetivo y objetivo, por determinar la titularidad de las competencias controvertidas (STC 147/1998, FJ 3) este Tribunal viene obligado a emprender el enjuiciamiento del litigio tal y como queda delimitado por las partes.

Preciso es clarificar, en consecuencia, el estado actual de la controversia a fin de poder dar a las partes la respuesta que se nos pide. A tal propósito se ha de partir de la precisión de que no se discute aquí ni sobre el alcance de la reglamentación estatal que cumplimenta la normativa comunitaria, ni acerca de la existencia de una reserva nacional, ni se cuestiona tampoco la competencia para la exacción de la tasa suplementaria.

Pues bien, sin necesidad de proceder a un análisis detallado de los efectos que las diversas disposiciones posteriores han producido en la regulación frente a la que se trabaron los presentes conflictos se ha de partir, para efectuar la delimitación antedicha de que las Comunidades Autónomas, al responder a la pregunta acerca de la pervivencia del conflicto, la han centrado en la titularidad de la competencia para adoptar la resolución final relativa a la asignación y a la asignación complementaria de cantidades de referencia y cantidades adicionales procedentes de la reserva nacional. En lo demás, las Comunidades Autónomas no insisten en la inicial vindicatio potestatis por lo que, a falta de subsistencia de ésta, ha de entenderse que el conflicto ha perdido su objeto.

La presente controversia se circunscribe, así, a la disputa de la titularidad de la competencia para adoptar la resolución final relativa a la asignación y a la asignación complementaria de cantidades de referencia y cantidades adicionales procedentes de la reserva nacional y, por lo tanto, al conflicto trabado por las Comunidades Autónomas frente al art. 1 del Real Decreto 1319/1992, última de las normas impugnadas que confiere al Estado la competencia controvertida, dado que el art. 26 del Real Decreto 1888/1991 fue derogado por dicha norma posterior.

En consecuencia debe entenderse que los presentes conflictos han perdido su objeto respecto a los preceptos que a continuación se relacionan: a) el conflicto 1169/92 trabado por Cantabria contra el art. 26 del Real Decreto 1888/1991 y la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1991, en su totalidad; b) El conflicto 1398/92, planteado por la Generalidad de Cataluña contra el art. 26 y la Disposición adicional primera del Real Decreto 1888/1991, así como contra los arts. 3.1 y 7, 5, 6, 8 y 9 de la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1991, también totalmente; c) el conflicto 624/93, planteado por la Generalidad de Cataluña ha perdido su objeto parcialmente, a saber, respecto a los arts. 3 a 9 del Real Decreto 1319/1992 y al art. 3 y Anexo de la Orden Ministerial de 4 de diciembre de 1992, y d) el conflicto 757/93, planteado por Cantabria, ha perdido su objeto, también parcialmente, respecto a los arts. 3, 4 y 5 del Real Decreto 1319/1992.

7. Que las disposiciones controvertidas se hayan dictado en desarrollo de otras de Derecho comunitario derivado demanda una clarificación previa a propósito de la incidencia que esta circunstancia pueda llegar a tener en este proceso.

Es preciso clarificar, ante todo, que no se discute aquí la reglamentación estatal, en cuanto transcribe literalmente lo ya establecido en los Reglamentos comunitarios a los cuales se pretende dar cumplimiento, en tanto no se oculte la naturaleza o se comprometa o cuestione la directa aplicabilidad de unas disposiciones que, conforme a la pauta comunitaria sentada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al interpretar el art. 249 (antiguo art. 189) TCE, han de tener una directa, inmediata y -a salvo excepciones regladas- simultánea aplicación en el conjunto del territorio de la Comunidad, sin necesidad - según ha reconocido este Tribunal- de acto estatal alguno que haya de posibilitar su previa incorporación formal al Derecho interno o haya de autorizar o condicionar su plena eficacia en el espacio jurídico estatal (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3).

Asimismo, en lo que constituye una línea ininterrumpida de doctrina presente ya en las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, y 132/1989, de 18 de julio, hemos dicho que en los procesos constitucionales el Derecho comunitario no es, per se, canon o parámetro directo de contraste y examen de los actos y disposiciones de los poderes públicos. Y, más específicamente, que "en los procesos constitucionales a que dan lugar los conflictos positivos de competencia no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias" (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 5). Ello no supone, no obstante, que este Tribunal no pueda tomar en consideración la normativa comunitaria, ya sea para concluir que la controvertida es una cuestión que "cae dentro de la esfera del Derecho comunitario, y no en la del reparto interno de competencias, objeto del conflicto constitucional" (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10), ya sea "para aplicar correctamente ... el esquema interno de distribución de competencias" (STC 128/1999, FJ 9), mediante una más precisa determinación del título competencial en disputa, que ha de realizarse atendiendo al carácter de las normas objeto de la controversia competencial (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 4).

Finalmente, este Tribunal distingue con nitidez entre la ejecución, en sí misma, y la garantía de la ejecución de las obligaciones iuscomunitarias. Y, a propósito, ha declarado que "la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia ... puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario" (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9), "a pesar de que [el art. 93 CE] necesariamente ha de dotar al Gobierno de la Nación de los instrumentos necesarios para desempeñar esa función garantista (STC 252/1988, FJ 2) articulándose la cláusula de responsabilidad por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos adoptados" (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3). Esta función de garantía puede obligar, en supuestos de concurrencia competencial, "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, FJ 2)" (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1), pero "ello no quiere decir que la previsión del art. 93 CE configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado" que pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3), ni por conexión a un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia.

Sin perjuicio, pues, de la incidencia que la integración comunitaria comporta, los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias no podrían verse modificados o alterados (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1) sino mediante su expresa reforma. A propósito se ha de retener, por una parte, que conforme al principio de autonomía institucional y procedimental, la atinente a la titularidad y forma de ejercicio de las potestades y funciones precisas al efecto de alcanzar el resultado u objetivo comunitario, es una cuestión que depende del correspondiente sistema u orden constitucional -al margen de su grado de ajuste a las exigencias comunitarias y sin perjuicio de su modulación jurisprudencial-; y, por otra parte, y sin necesidad de ahondar más en la complejidad de esta cláusula constitucional, que semejante operación queda extramuros del art. 93 CE (DTC de 1 de julio de 1992, FJ 4).

En consecuencia, por lo que al presente caso se refiere, el art. 93 in fine CE, se invoque o no en relación con el art. 149.1.3 CE, a falta de otro fundamento, no legitima la atribución al Estado de la potestad de adoptar la decisión final en el expediente de asignación a los solicitantes de las cantidades de referencia y cantidades adicionales procedentes de la reserva nacional. En suma, la responsabilidad de que, con ocasión de estas operaciones, no se sobrepase el montante global garantizado al Reino de España, a fin de no incurrir en la consiguiente responsabilidad, no habilita al Gobierno de la Nación a ejercitar una competencia de ejecución que, según queda dicho, ha de corresponder a quien, por razón de la materia, le haya sido atribuida.

8. La competencia para la adopción de la resolución final de los expedientes de solicitud de asignación de cantidades de referencia no podría entenderse amparada tampoco, en el presente supuesto, en el título competencial exclusivo que ex art. 149.1.13 CE se reserva al Estado.

El Abogado del Estado, que coincide con las representaciones procesales de las Comunidades Autónomas litigantes, en que la materia concernida es la de "ganadería" y que, en virtud de los arts. 22.7 (actualmente, art. 24.9) y 12.1.4 de sus respectivos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas de Cantabria y Cataluña han asumido competencias "exclusivas" en la materia, subraya particularmente el hecho de que dicha atribución ha tenido lugar "de acuerdo con la ordenación general de la economía" y "con las bases y la ordenación de la actividad económica general"; es decir, de acuerdo con la exclusiva competencia que, en materia de bases y de coordinación de la planificación general de la actividad económica, el art. 149.1.13 CE reserva al Estado.

La asunción estatal de un conjunto de funciones ejecutivas y, por lo que ahora importa, de la función decisoria de asignación a los productores solicitantes de cantidades procedentes de la reserva nacional, garantizaría el desarrollo estructural equilibrado de un sector en proceso de reestructuración. El Abogado del Estado ha venido invocando el art. 149.1.13 CE en defensa de la titularidad estatal de una competencia de ejecución que se considera estrictamente necesaria para alcanzar los objetivos económicos señalados en la normativa comunitaria y estatal. La dimensión territorial del problema haría que, en tanto no culminase el ya referido proceso de reestructuración, únicamente el Estado estuviese en condiciones de asegurar la plena efectividad del sistema y de garantizar una igualdad de trato a los potenciales destinatarios, exigencias ambas sustentadas en la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 79/1992, 13/1992) que, por lo demás, habría justificado, como aspecto básico de la ordenación del sector y por razones de coordinación (art. 149.1.13 CE) que, previa selección unificada, la resolución de solicitudes quedase reservada al Estado, en supuestos de predeterminación comunitaria de cantidades máximas globales para el conjunto del territorio estatal (STC 79/1992, FJ 4).

Ello es cierto, como también lo es que, según hemos dicho, el art. 149.1.13 CE puede amparar tanto normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para alcanzar los fines propuestos en dicha ordenación (STC 155/1996, de 9 de octubre, FJ 4 y jurisprudencia en ella citada). Pero este Tribunal ha declarado también que, en supuestos de concurrencia entre unas competencias autonómicas específicas, en materia de "ganadería", y una genérica competencia estatal, en materia de "ordenación general de la economía", primar la aplicación de esta última, aun cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de controversia, sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, y 128/1999, de 1 de julio, FJ 7, entre otras).

Las Comunidades Autónomas litigantes, que reconocen que se ha reforzado la cooperación, insisten, no obstante, en reclamar como propia la tarea de efectiva asignación a los productores solicitantes de las cantidades de referencia por cuanto, ni la plena eficacia del sistema, ni las exigencias derivadas del principio constitucional de igualdad padecerían por el hecho de que las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia, y en el marco de los criterios establecidos por la normativa comunitaria y por la prolija reglamentación estatal dictada con carácter básico, decidiesen la asignación de dicha cantidad de referencia a cada productor o comprador. Se trata de completar la tarea que ya vienen desempeñando las Comunidades Autónomas en el marco de un procedimiento reglado, y con sujeción a los límites derivados del montante global señalado para cada una de ellas.

Llegados a este punto, conviene subrayar que el propio Abogado del Estado ha anudado su pretensión a la existencia de un proceso de reordenación del sector que, en su opinión, justifica la intervención estatal en garantía de la plena eficacia del sistema y de la igualdad de los productores en el conjunto del territorio.

Desde esta perspectiva, puede que en un primer momento resultase indispensable para hacer posible la planificación de la actividad económica del sector, retener en el Estado la potestad de asignar a cada productor la cantidad de referencia correspondiente. Pero, desarrollada progresivamente la ordenación del mismo, resulta aplicable a esa actividad ejecutiva la misma necesidad de territorialización que hemos destacado en materia de subvenciones [SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 b); 16/1996, de 1 de febrero, FJ 2, y 68/1996, de 4 de abril, FJ 9].

Así las cosas, que, más allá de la facultad de mera propuesta, puedan las Comunidades Autónomas acordar la efectiva asignación a los productores ubicados en su territorio de cantidades, dentro del límite máximo disponible que les haya correspondido, en nada sustancial podría incidir sobre la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE.

La territorialización de las cantidades y la existencia de un procedimiento perfectamente determinado deja sin fundamento el desplazamiento de la competencia que, en materia de ganadería, tienen atribuida las Comunidades Autónomas litigantes por la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En suma, reordenado ya el sector, perfectamente determinado el procedimiento a seguir para la asignación de las cantidades disponibles a los solicitantes y previamente distribuidas entre las Comunidades Autónomas la totalidad de las mismas, ningún riesgo apreciable puede correr la eficacia del sistema, como tampoco la posición de los solicitantes, dimanante del hecho de que la decisión final sobre la asignación se lleve a cabo en sede autonómica. En consecuencia, no cabe pretender que la unidad del sistema dependa de que la adopción de tales resoluciones siga estando en manos de la Administración central del Estado.

9. Solución distinta ha de adoptarse en el caso de la asignación de cantidades procedentes de la reserva nacional, integrada, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 1192/2000, por el diez por ciento del total de las cantidades de referencia. Dicha reserva, según hemos expuesto, garantiza, de una parte, el ajuste de la suma global de las cantidades de referencia individuales a la cantidad total asignada al Estado español y, de otra, permite tanto atender reclamaciones (facilitando, en consecuencia, la aplicación de la tasa suplementaria) como llevar a cabo la reordenación del sector conforme a criterios generales de política económica. Como dijimos en nuestra STC 29/1994, de 27 de enero, resulta constitucionalmente justificado, en la línea de lo resuelto por las SSTC 13/1992 y 79/1992, la resolución centralizada de estos expedientes.

### F A L L O

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

Ha decidido

1º Inadmitir parcialmente los conflictos 1169/92 y 757/93, en los términos especificados en el último párrafo del fundamento jurídico 4.

2º Declarar que los conflictos 1169/92 y 1389/92 han perdido totalmente su objeto y que los conflictos 624/93 y 757/93 lo han perdido parcialmente, en los términos especificados en el último párrafo del fundamento jurídico 6.

3º Estimar parcialmente los conflictos 624/93 y 757/93 y, en consecuencia:

a) Declarar que corresponde a las Comunidades Autónomas de Cantabria y Cataluña la competencia para adoptar la resolución final de los expedientes de asignación individual de las cantidades de referencia que no procedan de la reserva nacional y, por lo tanto, declarar inconstitucional y nulo el art. 1 del Real Decreto 1319/1992 en cuanto atribuye a la Dirección General correspondiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la asignación de dichas cantidades.

b) Declarar que corresponde al Estado la competencia para adoptar la resolución final en los expedientes de asignación de cantidades procedentes de la reserva nacional.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a quince de febrero de dos mil uno.