

en la apelación no merecieran ninguna respuesta, lo que es exponente claro de la utilización de fórmulas vagas, inaceptables si se parte del valor fundamental de la libertad, y del rigor exigible para la motivación de las medidas que la restrinjan.

Ha de concluirse así que se ha producido la vulneración del derecho de libertad personal, contra la que el actor demanda nuestro amparo, que debe serle otorgado, con la consecuente anulación del Auto recurrido, lógicamente extensible al contenido cuestionado de los Autos que a través de la cadena de sucesivos recursos han desembocado en él.

Naturalmente la anulación de dichos Autos no afecta a la privación de libertad del recurrente por causas distintas a las que han dado lugar a este amparo.

### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar en parte el amparo solicitado y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho del recurrente a la libertad reconocido en el art. 17.1 CE.

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, anular los Autos de la Audiencia Provincial de Salamanca de 25 de marzo de 1999, así como los Autos del Juzgado de Instrucción núm. 4 de Salamanca de 25 de enero y 9 de febrero de 1999.

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

Dada en Madrid, a dos de abril de dos mil uno.—Carles Viver pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

**8431** *Pleno. Sentencia 95/2001, de 5 de abril de 2001. Conflicto positivo de competencia 492/92. Planteado por el Gobierno de la Nación en relación con el artículo 3.2.b) del Decreto de la Diputación Regional de Cantabria 168/1991, de 20 de diciembre, por el que se regula la ejecución de un plan de fomento del abandono de la producción lechera en zona de montaña.*

*Competencias sobre ganadería, ordenación general de la economía y ejecución del Derecho comunitario europeo: STC 45/2001.*

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

### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 492/92, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el artículo 3.2 b) del Decreto de la Diputación Regional

de Cantabria 168/1991, de 20 de diciembre, por el que se regula la ejecución de un plan de fomento del abandono de la producción lechera en zona de montaña. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, así como el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, representado por el Letrado don Ernesto Vallejo Lobete. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 27 de febrero de 1992, planteó conflicto positivo de competencia en relación con el art. 3.2 b) del Decreto de la Diputación Regional de Cantabria 168/1991, de 20 de diciembre, por el que se regula la ejecución de un plan de fomento del abandono de la producción lechera en zona de montaña, con invocación expresa del art. 161.2 CE, al objeto de que fuese ordenada la suspensión de la disposición impugnada y de las disposiciones y actos dictados en su ejecución.

2. Los términos del planteamiento del presente conflicto y su fundamentación son, en síntesis, según la exposición hecha por el Abogado del Estado, los que a continuación se indican:

Comienza señalando la representación procesal del Gobierno que el Decreto 168/1991 aprueba la ejecución de un plan de fomento del abandono de la producción lechera en zona de montaña en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, hasta una cantidad máxima de 30.500 Tn. de leche o su equivalente en leche (art. 1, apartado 1).

Al efecto, y pretendiendo colmar un vacío normativo en relación con los incentivos al cese de la producción lechera en zonas de montaña y desfavorecidas, dada su exclusión de la acción comunitaria establecida por los Reglamentos (CEE) 1183/90, del Consejo, y 2138/90, de la Comisión, desarrollados por la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MA-PA) de 21 de septiembre de 1990, la Diputación Regional de Cantabria (actualmente, Gobierno de Cantabria) invoca las obligaciones constitucionales impuestas a los poderes públicos (art. 130.2 CE y principio de igualdad) y apela, en particular, al título exclusivo de competencia en materia de agricultura y ganadería (art. 22, apartado 7, EACant).

El precepto impugnado establece que «los beneficiarios del plan deberán firmar un contrato en el que, además de figurar las cantidades calculadas periódicamente, que recibirán durante el período que se indica en el apartado 2 del artículo 1 (7 años, a partir del mes de marzo de 1992), se comprometan, en todo caso, a aceptar las siguientes obligaciones: ... b) ceder la cantidad de referencia que les correspondiese a los titulares de las explotaciones que, en su caso, la Diputación Regional de Cantabria determine, en el bien entendido que, dicha cesión, habrá de reunir las condiciones de las «operaciones análogas a la herencia» en el sentido del Reglamento (CEE) 764/89 que modifica el Reglamento (CEE) 857/84» [art. 3.2 b)]. En todo caso, como se indica en el preámbulo del Decreto, se trata de «evitar que las ayudas que se otorguen puedan interferir con aquellas que conceda la Comunidad Europea o el Gobierno Central de la nación».

Se recuerda, al respecto, que la normativa comunitaria relativa a la organización común de mercados (OCM) en el sector de la leche y de los productos lácteos establece [art. 5 *quater* del Reglamento del Consejo (CEE), núm. 804/68, de 27 de junio, según la modificación incluida por el Reglamento del Consejo (CEE)

núm. 856/84, de 31 de marzo] un régimen de exacción suplementaria con el objetivo de «controlar el incremento de la producción lechera y facilitar simultáneamente las necesarias evoluciones y adaptaciones estructurales, habida cuenta de la diversidad de situaciones nacionales, regionales o de las zonas de recogida en la Comunidad», con arreglo a una de dos fórmulas, según que el abono de dicha tasa corresponda realizarlo al productor o al comprador, a fin de no superar una cantidad global garantizada en cada Estado miembro (art. 5 *quater*, párrafo tercero).

En lo que se refiere a España, el procedimiento para determinar y asignar dichas cantidades de referencia arranca del Real Decreto 2466/1986, de 28 de noviembre, cuyo art. 1 establece que «el Ministerio de Agricultura ... asignará a cada ganadero productor la cantidad de referencia prevista en el art. 5 *quater* del Reglamento (CEE) 804/1968, a partir de los datos contenidos en las declaraciones que se regulan en la presente disposición». Tal previsión ha sido completada por medio del Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre, que, de conformidad con los Reglamentos (CEE) núms. 804/68, 857/84 y 2328/91, del Consejo, y núm. 1546/88, de la Comisión, establece las normas generales de un plan de reordenación del sector de la leche y los productos lácteos, entre cuyos elementos básicos está la previsión de una reserva nacional de cantidades de referencia, en la que incluir las cantidades de referencia asignadas a España en la reserva comunitaria y las concedidas o liberadas tanto en función de la normativa comunitaria como de los propios programas nacionales de abandono de la producción (arts. 3, 4 y 7 del citado Real Decreto 1888/1991).

Tras este planteamiento inicial, el Abogado del Estado denuncia que el Decreto autonómico en cuestión habría venido a alterar los elementos esenciales de las medidas establecidas para la ordenación del sector, ya que la atribución al Gobierno de Cantabria de la facultad de determinar los titulares de las explotaciones a quienes habrían de cederse las cantidades de referencia liberadas como consecuencia del plan de fomento del abandono que dicho Decreto establece, desconociendo que la centralización en un único órgano estatal de las funciones de asignación de cantidades de referencia a los ganaderos productores es una medida imprescindible para alcanzar el objetivo final de reordenar el mercado nacional de la leche y de los productos lácteos, comporta una lesión de las competencias del Estado.

Los importantes problemas estructurales, tecnológicos y organizativos que arrastra el sector, intensificados por la integración demandarían, según el Abogado del Estado, medidas de reordenación, tales como la reasignación de las cantidades de referencia, un instrumento esencial que, atendida la dimensión territorial del problema planteado y la imposibilidad de su tratamiento y solución por parte de cada una de las Comunidades Autónomas, legitima la centralización en el Estado de unas medidas que tienen su justificación competencial en el art. 149.1.13 CE.

A ello se suma la evidencia de que, sin perjuicio de su exclusividad, la competencia en materia de «agricultura y ganadería», a partir de lo dispuesto en el art. 148.1.7 CE, se atribuye a la Comunidad Autónoma de Cantabria «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 22.7 del Estatuto), de modo que la supuesta exclusividad de la competencia autonómica sobre la ganadería no obstaría la intervención estatal al amparo de las facultades de ordenación de la economía reservadas con carácter general ex art. 149.1.13 CE. Es este último un título competencial que, según es notorio, «responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica

global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos» (STC 186/1988, FJ 2), de modo que «cuando para conseguir los objetivos de la política económica nacional sea preciso una acción unitaria en el conjunto del territorio estatal ... el Estado puede efectuar una planificación en detalle, siempre y cuando la coherencia de esas decisiones unitarias "no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación"» (STC 177/1990, FJ 3). Según este esquema de distribución competencial —se aduce— al Estado le corresponde «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, FJ 3). Y, en todo caso, de la doctrina sentada en el fundamento jurídico 4 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, se deduce que, siempre que ello resulte imprescindible para asegurar su plena efectividad y garantizar la igualdad de trato de sus destinatarios potenciales en cualquier parte del territorio nacional, es constitucionalmente admisible la gestión estatal, directa y centralizada, de medidas de intervención.

Como quiera que el objetivo de estabilización del mercado de los productos lácteos que el régimen comunitario de la tasa suplementaria persigue sólo es factible si la producción no sobrepasa la cantidad global garantizada, considera el Abogado del Estado que la estabilización y ordenación del mercado nacional de la leche exige y justifica la centralización de las funciones de reasignación a los ganaderos productores de las cantidades de referencia previstas en el art. 5 *quater* del Reglamento 804/68, liberadas en virtud de los planes de fomento del abandono de la producción, ya que sólo mediante un tratamiento unitario para el conjunto del territorio estatal, que se justifica por lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, puede asegurarse una homogénea distribución de las cantidades de referencia en todo el territorio nacional, garantizando con ello la igualdad de trato de los ganaderos productores en cualquier Comunidad Autónoma y propiciando una efectiva reordenación que sitúe al sector en condiciones de competir en los mercados europeos.

Concluye el Abogado del Estado solicitando del Tribunal que se dicte Sentencia por la que se declare «la titularidad estatal de la competencia, con anulación del apartado impugnado del Decreto cántabro 168/1991».

3. Mediante providencia de 3 de marzo de 1992, la Sección Segunda de este Tribunal admitió a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 492/92, acordándose «dar traslado de la demanda y los documentos presentados al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, por conducto de su Presidente», para que, en plazo de veinte días, aportase cuantos documentos y alegaciones estimase conveniente, así como dirigir oficio al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, para su conocimiento a los efectos oportunos.

Se tuvo por invocado el art. 161.2 CE lo que, a su tenor y conforme a lo establecido en el art. 64.2 LOTC, produce la suspensión del precepto impugnado —desde el día 27 de febrero anterior, fecha de formalización del conflicto— y se acordó publicar su incoación y la suspensión.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 2 de abril de 1992, fueron formuladas las correspondientes alegaciones por el Abogado que actúa en nombre y representación del Gobierno de Cantabria.

Comienza por destacar que, según su exposición de motivos, el Decreto 168/1991 persigue un doble objetivo: incentivar el abandono de la producción de leche de explotaciones poco rentables de zonas de montaña y concentrar la producción lechera en explotaciones más rentables y eficaces en esas o en otras zonas, con apoyo exclusivo de fondos de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La iniciativa, más que como una mera reasignación de cantidades de referencia liberadas, debería ser vista como una medida de intervención en una operación de cesión de cantidades de referencia a adquirentes que reúnan unos determinados requisitos, que son precisamente los previstos en el Reglamento del Consejo (CEE) núm. 764/89, de 20 de marzo. Y con ella se habría pretendido garantizar la plena conformidad a derecho comunitario de todas las transferencias de cantidades de referencia entre los titulares que llegasen a suscribir el plan de fomento de abandono de la producción lechera y otros productores, tanto como que el beneficiario de la cantidad de referencia cedida observase las estrictas exigencias establecidas (demostración de la capacidad para producir la cantidad cedida, compromiso de vender leche u otros productos y renuncia al beneficio de cualquier programa de abandono de cantidades de referencia en tanto no finalice el régimen comunitario de la tasa suplementaria).

El Gobierno de Cantabria se considera competente para emprender una actuación semejante, por entender que la expresión «de acuerdo con la ordenación general de la economía» que, *ex art.* 22.7 EACant, encuadra el título competencial en materia de «agricultura y ganadería», si bien obliga a que las actuaciones autonómicas se muevan «dentro 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 96/1986, de 10 de julio), no podría oponerse a aquellas medidas que, no contrariando las líneas generales de ordenación de una actividad o sector, sean complementarias o concurrentes o escasamente relevantes en el conjunto del mercado o sector afectado (STC 1/1984, de 16 de enero).

En el presente supuesto, además, ya en las disposiciones comunitarias se articulan las líneas generales de ordenación del sector, por lo que el margen estatal para el establecimiento de una auténtica ordenación general se constriñe al desarrollo de cuestiones complementarias, no incompatibles; esto es, al ejercicio de competencias de ejecución de los principios, normas y medidas de ordenación emanados de la Comunidad Europea, tales como la administración y gestión de las cantidades de referencia.

A partir de aquí, como quiera que la regulación comunitaria no lo predetermina, cuál deba ser la autoridad (estatal) competente para actuar en cada caso es cuestión que, sin perjuicio de la obligación estatal de asegurar la fiel transposición y aplicación de la normativa comunitaria al derecho interno (STC 252/1988; Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 28 de febrero de 1991, asunto 131-1988, Comisión/RFA) y no obstante su modulación, únicamente depende del orden constitucional y estatutario de competencias que no decae ante una regulación comunitaria más o menos extensa, como no obsta tampoco a la directa aplicación de los Reglamentos, conciernan éstos al Estado o a los particulares.

Tras una referencia al régimen de cuotas, se concluye que la reglamentación comunitaria constituye ya una «ordenación global de la economía» y un auténtico plan de reordenación del sector, en sustancia, mediante exacción de la tasa suplementaria al exceso de producción de las cantidades de referencia de los productores en los Estados miembros. Por lo demás, los Reglamentos

comunitarios no dificultan la transmisión de la explotación y de las cantidades de referencia, a título oneroso o gratuito, con arreglo a criterios objetivos, ni impiden, ni prohíben tampoco, programas nacionales o regionales de abandono de la producción de leche (sin condicionar la subvención a la cesión de cantidades de referencia), financiados en exclusiva con fondos del Gobierno central o regional, ni se oponen a la reasignación de las cantidades de referencia liberadas como consecuencia de tales programas, si no hay establecida una reserva nacional, como no sea que contraríen las disposiciones comunitarias y su realización no quede sujeta a criterios objetivos.

En consecuencia, se vea como la transmisión de cantidades de referencia o como la reasignación de cantidades de referencia liberadas, a falta de una reserva nacional, la disposición cuestionada no sería disconforme con la normativa comunitaria. En realidad —se apunta, más allá de esa concreta previsión, lo que indirectamente se cuestiona es la competencia autonómica para establecer, regular y ejecutar, con sus propios fondos, programas regionales de transmisión-abandono de la producción de leche.

Al respecto, se subraya que a 30 de diciembre de 1991, fecha de entrada en vigor del Decreto autonómico 168/1991, junto con el Real Decreto 2466/1986, de 28 de noviembre, estaba en vigor la Orden MAPA, de 21 de septiembre de 1990, dictada para la aplicación en España de la fase de abandono definitivo de la producción lechera, con arreglo a lo dispuesto en los Reglamentos (CEE) 857/84, 1546/88 y 2138/90, que aprueban un programa de abandono de la producción lechera, con financiación comunitaria, para pequeños ganaderos-productores, con arreglo al Reglamento (CEE) núm. 1183/90 del Consejo.

Objeto directo y único del citado Real Decreto 2466/1986, por el cual se vino a establecer el procedimiento para determinar las cantidades de referencia previstas en la Organización Común de Mercados (OCM) del sector de la leche y productos lácteos, ha sido posibilitar la aplicación en España de la tasa suplementaria, y se señala, al efecto, que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación asigna a cada productor una cantidad de referencia (art. 1 del Real Decreto), todo ello a los fines de exaccionar, en su caso, dicha tasa. En relación con ello, se indica en el escrito de alegaciones del Gobierno de Cantabria, que, aun admitiendo que la determinación de cantidades de referencia deba ser una competencia exclusiva del Estado, lo que se cuestiona es que tal norma pueda considerarse una norma de ordenación general de la economía; se trataría, más bien, de mera ejecución de un cierto aspecto de la auténtica ordenación económica comunitaria. En todo caso —se añade—, su objetivo es asignar cantidades de referencia a los productores al efecto de exaccionar la tasa comunitaria suplementaria y no regular cesiones de cantidades de referencia ni reasignaciones de cantidades liberadas por programas de abandono de la producción subvencionada. El Real Decreto 2466/1986 se habría dictado, pues, no al amparo de la competencia reconocida en el art. 149.1.13 CE —como sostiene la otra parte—, sino en ejecución y cumplimiento de la normativa comunitaria que implantó la tasa suplementaria, como mecanismo de intervención y ordenación del sector de la leche en el ámbito comunitario. Por ello el art. 3.2 b) del Decreto 168/1991 no sólo no contradiría, sino que sería enteramente compatible con el Real Decreto 2466/1986. Ningún fundamento sustentaría, así, al margen de criterios de razonabilidad o conveniencia, la pretendida competencia exclusiva del Estado puesto que «la persecución del interés general que representa el Estado se ha de materializar a través de, no a pesar de, los

sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución» (SSTC 146/1986, 75/1989).

Sin negar *a priori* que el Estado pueda en algunos casos tener competencias para la reasignación de cantidades de referencia —así, cuando se trate de cantidades de referencia derivadas de la reserva comunitaria o bien de transmisiones de cantidades de referencia entre productores radicados en distintas Comunidades Autónomas— no cabe excluir —se dice— que, en caso de actividad subvencional exclusiva de la Comunidad Autónoma, pueda ésta ostentar una semejante competencia para regular y gestionar programas regionales de abandono de la producción de leche en su territorio, interviniendo en las cesiones de cantidades de referencia y en la reasignación de cuotas, siempre que con ello no se rebase la cantidad global correspondiente a su territorio ni se vea tampoco alterada la libre competencia en el mercado lácteo español.

De otra parte, el hecho manifiesto de que, por indicación del Reglamento (CEE) núm. 1183/90, la Orden Ministerial de 21 de septiembre de 1990 limitase la posibilidad de acogerse a la indemnización por abandono de la producción de leche a explotaciones no ubicadas en zonas de montaña y desfavorecidas, hace del art. 3.2 b) del Decreto 168/1991 una disposición complementaria, en el sentido de la doctrina constitucional antedicha, por cuanto la actividad subvencional únicamente recae sobre productores radicados en la zona de montaña de la Región y, a mayor abundamiento, presenta un limitado alcance sobre el mercado nacional del sector, por limitarse la iniciativa a un total de 30.500 Tn. de leche en un mercado de aproximadamente 4.000.000 Tn.

Dicho esto, reconoce el Letrado actuante en nombre y representación de Cantabria que posteriormente se ha publicado una nueva regulación estatal, mediante Real Decreto 1888/1991 de 30 de diciembre que, según reza su exposición de motivos, «tiene el carácter de disposición marco y contiene una serie de principios y normas generales» de aplicación al sector de la leche en España. Más allá de la transcripción literal de los Reglamentos del Consejo (CEE) núms. 804/68, 857/84 y 2328/91, y de la Comisión (CEE) núm. 1546/88, a los que se pretende dar cumplimiento, el citado Real Decreto 1888/1991 modifica sustancialmente la situación anterior, en la medida en que establece una Reserva Nacional (art. 4) y somete a preceptiva autorización los movimientos de cantidades de referencia como consecuencia de la venta, arrendamiento o transmisiones de la explotación y ceses temporales de producción, centralizando en un órgano del MAPA la gestión de los movimientos de las cantidades de referencia (arts. 10 y 26).

A propósito de esta innovación, se denuncia que el establecimiento de la Reserva Nacional y la implantación de la autorización administrativa previa para todos los movimientos de cantidades de referencia se hayan regulado de forma que no se reconoce a las Comunidades Autónomas ni la competencia exclusiva para autorizar cesiones de cantidades de referencia en su ámbito territorial y para regular y gestionar, en dicho ámbito, las cantidades de referencia liberadas como consecuencia de programas regionales de abandono de la producción de leche, de exclusiva financiación autonómica, ni la competencia compartida o coordinada, según los casos, en relación con los programas comunitarios o nacionales de abandono, con sujeción a los principios comunitarios. En todo caso —se añade—, como norma posterior al Decreto 168/1991, el Real Decreto 1888/1991 no podría fundamentar la titularidad de la competencia exclusiva que el Estado demanda en el presente conflicto.

En conclusión, se sostiene que la titularidad de la competencia exclusiva del Gobierno de Cantabria —art. 3.2 b) del citado Decreto— no resulta necesariamente

incompatible con el establecimiento de la Reserva Nacional y la centralización de la facultad de gestionar las cantidades de referencia previstas en el Real Decreto 1888/1991, «si se interpreta, de conformidad con los criterios constitucionales y autonómicos de reparto de competencias en materia de ganadería, que tales medidas únicamente se aplican a los Programas comunitarios y/o nacionales (de la Administración del Estado) de abandono de la producción y a la gestión y autorización de movimientos de cantidades que no tengan su origen y aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate».

La representación procesal de la Diputación Regional de Cantabria termina el escrito de alegaciones con la súplica de que se «dicte sentencia por la que se declare la titularidad de la Diputación Regional de Cantabria de la competencia controvertida».

5. Por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal, de 22 de junio de 1992, se acordó oír a las partes de este conflicto en relación con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del precepto impugnado.

Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 30 de junio de 1992, el Abogado del Estado compareció solicitando dicho mantenimiento en atención a las eventuales distorsiones en el mercado y consecuencias perjudiciales para los productores y a la previsible obstaculización de la obligación estatal de aseguramiento de que no se sobrepase la cantidad global garantizada. En escrito registrado en el Tribunal el día 3 de julio, la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Cantabria insiste en la exclusividad de la competencia en disputa, solicitando el levantamiento del precepto impugnado.

Por Auto de fecha 21 de julio de 1992 el Tribunal acordó mantener la suspensión del art. 3.2 b) del Decreto 168/1991 impugnado.

6. Por providencia de 14 de octubre de 1998, la Sección Primera de este Tribunal acordó tener por recibido el escrito, registrado el día 9 de octubre, por el que el Abogado del Estado solicitó la acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 492/92 a los tramitados con los números 1169/92, 1398/92, 624/93 y 757/93, ya acumulados entre sí, y oír previamente a las representaciones procesales de los Gobiernos autonómicos de Cantabria y de Cataluña para que alegasen lo que estimaran oportuno sobre dicha petición de acumulación. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 3 de noviembre de 1998, la representación procesal del Gobierno de Cataluña cumplimentó el trámite en el sentido de no oponerse a la acumulación interesada por el Abogado del Estado, en atención asimismo a la conexión objetiva de estos conflictos competenciales.

7. Por Auto, de 15 de junio de 1999, se acuerda no haber lugar a la acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 492/92 a los registrados con los núms. 1169/92, 1398/92, 624/93 y 757/93, ya acumulados.

8. Por providencia de 3 de abril de 2001 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia tiene su origen en la adopción por parte de la Diputación Regional de Cantabria (hoy Gobierno de Cantabria) del Decreto 168/1991, de 20 de diciembre, por el que se regula la ejecución de un plan de fomento del abandono

de la producción lechera en zona de montaña, previsto para un período de 7 años a partir del mes de marzo de 1992, y hasta una cantidad de 30.500 Tn., de exclusiva financiación a cargo de los propios fondos de dicha Comunidad Autónoma.

El precepto impugnado en el presente conflicto por el Gobierno de la Nación es el art. 3.2 b) del referido Decreto, precepto que es del siguiente tenor literal: «Los beneficiarios del presente plan deberán firmar un contrato en el que, además de figurar las cantidades calculadas periódicamente, que recibirán durante el período que se indica en el apartado 2 del artículo 1, se comprometen, en todo caso, a aceptar las siguientes obligaciones: ... b) Ceder la cantidad de referencia que les correspondiese a los titulares de las explotaciones que, en su caso, la Diputación Regional de Cantabria determine, en el bien entendido que, dicha cesión, habrá de reunir las condiciones de las "operaciones análogas a la herencia" en el sentido del Reglamento (CEE) 764/89 que modifica el Reglamento (CEE) 857/84».

Se fundamenta tal impugnación, según se alega en el escrito inicial del conflicto, en que dicho precepto atribuye al Gobierno de Cantabria la facultad de designación de los titulares de explotaciones, que sean cesionarios de las cantidades de referencia liberadas como consecuencia del plan de fomento de abandono de la producción que se articula. Entiende, al efecto, el Gobierno de la Nación que el reconocimiento al Gobierno autonómico de una función semejante alteraría los elementos esenciales de la política estatal tendente a la reordenación del mercado nacional de la leche y los productos lácteos, vulnerando las medidas establecidas por el Gobierno para la ordenación del sector en el Real Decreto 2466/1986—cuyo art. 1 atribuyó en exclusiva al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) la asignación a los ganaderos productores de la cantidad de referencia prevista en el art. 5 *quater* del Reglamento (CEE) 804/1968—, de conformidad con la exclusiva competencia estatal sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE). Una disposición como ésta dificultaría la consecución del objetivo básico de estabilización y reordenación del mercado del sector que el sistema comunitario de la tasa suplementaria persigue. Se afirma, en relación con ello, que, dada la dimensión territorial del problema, únicamente un tratamiento unitario para el conjunto del territorio nacional, ex art. 149.1.13 CE, podría asegurar la plena efectividad del sistema y garantizar igual trato a los productores en todo el territorio nacional.

El Gobierno de Cantabria sostiene, por su parte, que mediante la regulación cuestionada, antes que emprender una actividad tendente a la ordenación general del mercado del sector lácteo, que pudiese haber incidido sobre la competencia exclusiva estatal que se invoca, se ha pretendido fomentar la mejora de la producción láctea mediante el abandono incentivado de explotaciones poco rentables en zonas de montaña a fin de concentrar la producción lechera en explotaciones más rentables en esas u otras zonas de la Región, en vista de la imprevisión tanto de la normativa comunitaria como de la estatal básica respecto de unas zonas de interés primordial para la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Sigue diciendo el Gobierno de Cantabria que, desde la perspectiva del Derecho comunitario, a falta de una reserva nacional, ningún obstáculo se advertiría a la asunción por la Administración autonómica de la función de reasignación de cantidades de referencia liberadas como consecuencia de dicho programa. Se estaría cuestionando, por ello, no tanto el art. 3.2 b) del Decreto 168/1991, objeto directo de impugnación, cuanto la competencia autonómica para establecer, regular y ejecutar, con fon-

dos propios, programas regionales de transmisión-abandono de la producción de leche.

Se concluye, por otra parte, que, desde la perspectiva del Derecho estatal, la disposición impugnada sería complementaria de la normativa vigente en el momento de dictarse el Decreto 168/1991 (Real Decreto 2466/1986 y Orden Ministerial de 21 de septiembre de 1990) y, por lo demás, de limitado alcance, dado el plazo previsto para su ejecución y el reducido montante de la operación (hasta 30.500 Tn. en un mercado, el nacional de la leche y los productos lácteos, de un volumen aproximado de 4.000.000 Tn.), siendo de exclusiva financiación con cargo a los fondos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Por lo demás, niega el representante procesal de Cantabria que, como norma posterior al Decreto 168/1991, el Real Decreto 1888/1991 (que establece un plan de reordenación del sector de la leche y de los productos lácteos) pueda servir de apoyo para fundamentar la titularidad de la competencia exclusiva que el Estado reclama.

Sin perjuicio de la ordenación general de la economía (arts. 148.1.7 CE y 22.7, actualmente 24.9, del Estatuto), la intervención cuestionada se funda en el exclusivo título competencial que la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene atribuido en materia de ganadería y se justifica en virtud del principio constitucional de igualdad y el mandato a los poderes públicos del art. 130 CE.

2. Antes de avanzar en la solución de la controversia planteada en el presente proceso constitucional es conveniente una clarificación previa en relación con la duda que deja apuntada la representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria en cuanto al auténtico objeto de impugnación. Según se dice, tras la impugnación del art. 3.2 b) del Decreto 168/1991, se ocultaría una indirecta puesta en cuestión de la competencia autonómica para establecer, regular y ejecutar, con fondos propios, programas regionales de transmisión-abandono de la producción de leche. Señala, al efecto, dicha representación que el Decreto 168/1991 habría venido a colmar la laguna advertida, vista la exclusión de las zonas de montaña respecto del ámbito de aplicación del Derecho comunitario y el Derecho estatal básico de referencia, y habida cuenta de que, sin atender a dichas zonas, difícilmente podría instrumentarse política regional alguna en materia de ganadería en dicha Comunidad.

Abordando esa materia, este Tribunal ha reconocido la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del derecho comunitario europeo y para ejecutar y aplicar en su ámbito territorial normativa comunitaria siempre que, *ratione materiae*, las Comunidades Autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación (STC 79/1992, de 28 de mayo, FFJJ 3 y 6).

Al mismo tiempo, la defensa de la titularidad de la competencia en disputa se anuda a la inexistencia de una normativa estatal básica estableciendo una reserva nacional que, conforme al Derecho comunitario, deba integrar todas las cantidades de referencia disponibles, puesto que —resalta la Comunidad Autónoma de Cantabria— como norma posterior al Decreto autonómico 168/1991, el Real Decreto 1888/1991 que, entre otras medidas, establece una reserva nacional semejante, no podría fundar la reclamación de una competencia estatal que, contra lo que sostiene el Abogado del Estado, no habría sido ejercitada mediante el Real Decreto 2466/1986 que se pretende complementar.

Pues bien, en el presente proceso constitucional no se trata de clarificar si en el momento en el que se dictó la disposición controvertida, a falta de normativa básica estatal, la Comunidad Autónoma de Cantabria tenía o no el derecho de dictar una regulación como

la que se dictó en aplicación, *lato sensu*, del Derecho comunitario, sino de decidir, y no en perspectiva histórica sino con arreglo al Derecho actualmente en vigor (SSTC 179/1998, de 16 de septiembre, 146/1993, de 29 de abril, 170/1989, de 19 de octubre, 137/1986, de 6 de noviembre), si, en la medida en que atribuye a la Diputación regional la concreta potestad ejecutiva consistente en asignar cantidades de referencia liberadas como consecuencia de la puesta en práctica del plan de fomento del abandono de la producción lechera en zona de montaña, el art. 3.2 b) del Decreto 168/1991 contraviene el exclusivo título de competencia que al Estado reserva el art. 149.1.13 CE.

3. Precisado lo anterior, y a fin de dar respuesta a la cuestión planteada, se ha de proceder al encuadramiento material del objeto de controversia en el presente conflicto. Al efecto, el Abogado del Estado invoca, como ya se ha indicado, el título competencial exclusivo sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE). Por su parte, el Gobierno de Cantabria invoca el título competencial exclusivo sobre «ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 22.7 del Estatuto de Autonomía, actualmente art. 24.9, tras la reforma del Estatuto, operada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre).

Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la competencia estatal en materia de «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13 CE) puede abarcar «tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.)» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5). Y ello a condición de que el referido título competencial no alcance a «incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, “se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 112/1995)» (STC 21/1999, FJ 5), sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (SSTC 75/1989, de 24 de abril, 13/1992, de 6 de febrero).

En todo caso, es oportuno recordar que, con ocasión del análisis de un precepto estatutario semejante, concretamente, el art. 10.8 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, la STC 14/1989, de 26 de enero, ha declarado que «no puede interpretarse en el sentido de que toda medida autonómica de contenido económico que incida en el mercado agropecuario vulnera la competencia estatal de ordenación y regulación del mismo, pues ello conduciría a la negación de la competencia que, en esa materia, atribuye a la Comunidad ... sino que debe entenderse en el significado de que corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, 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, quedando reservada a la Comunidad

Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que, estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias, no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal».

De otra parte, y en tanto que el Gobierno de Cantabria invoca la exclusiva financiación autonómica en favor de la titularidad de la actuación regulada en la disposición controvertida, hay que clarificar que las Comunidades Autónomas no pueden «financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquéllas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 2; en el mismo sentido, la STC 13/1992, FJ 4). Sin perjuicio, pues, de la discrecionalidad al fijar su destino y orientación, su cuantificación y distribución (SSTC, entre otras, 68/1996, de 4 de abril, FJ 10; 128/1999, de 1 de julio), la potestad de gasto autonómica —o estatal— no podrá aplicarse sino a actividades en relación con las que, por razón de la materia, se ostenten competencias (SSTC 30/1982, de 30 de junio; 201/1988, de 27 de octubre; 13/1992), pues las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (STC 95/1986, de 10 de julio).

4. En la materia que nos ocupa, relativa a determinación de la competencia —si estatal o autonómica— para la asignación y reasignación de cantidades de referencia en el sector lácteo, se pronunció nuestra reciente Sentencia 45/2001, de 15 de febrero, bien que refiriéndose a diferente normativa, concretamente la establecida por determinadas disposiciones de carácter estatal. Dicha Sentencia resolvió los conflictos de competencia acumulados núms. 1169/92, 1398/92, 624/93 y 757/93. El primero y el segundo habían sido planteados, 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 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. Los conflictos relacionados en tercero y cuarto lugar fueron también planteados, respectivamente, 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 de los productos lácteos, y la Orden del MAPA, de 4 de diciembre de 1992, dictada en aplicación del mismo.

Planteadas en dicho proceso constitucional la posible pérdida de objeto, por razón de las modificaciones habidas, mediante sucesivas normas, en la regulación del sector de la leche y de los productos lácteos, declara la expresada Sentencia (que relaciona dichas normas, al igual que las correspondientes disposiciones de Derecho comunitario, atinentes a dicho sector económico) 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 esti-

marse que tales conflictos no han perdido totalmente su objeto» (FJ 5).

De ello concluye la subsistencia, al menos parcial, de los conflictos que se habían planteado, afirmando (FJ 6) que quedaba circunscrita la controversia entre las partes «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».

5. En tal reciente Sentencia, atendiendo al estado actual de la normativa sobre la materia, se dice —tras señalar que en un primer momento pudo haber sido necesario retener en el Estado la posibilidad de asignar a cada productor la cantidad de referencia correspondiente— que en este momento, desarrollada progresivamente la ordenación de la actividad del sector, resulta aplicable a la actividad ejecutiva de las Comunidades Autónomas «la misma necesidad de territorialización que hemos subrayado en materia de subvenciones [SSTC 13/1992, FJ 8 b); 16/1996, FJ 2, y 68/1996, FJ 9]». Añade dicha Sentencia que «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». Y concluye: «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».

En su parte dispositiva declara la STC 45/2001 que corresponde a las Comunidades Autónomas de Cantabria y Cataluña (una y otra promotoras, en sus respectivos casos, según hemos visto, de los conflictos positivos de competencia acumulados en dicho proceso constitucional) «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» [apartado 3.º a) de la parte dispositiva de la Sentencia]. Respecto de «los expedientes de asignación de cantidades procedentes de la reserva nacional», declara la Sentencia que «corresponde al Estado la competencia para adoptar la resolución final» [apartado 3.º b) de la parte dispositiva].

6. Dada la similitud de materias objeto del presente conflicto de competencia y de los conflictos acumulados resueltos por la expresada STC 45/2001, procede traer al supuesto que nos ocupa la doctrina de ésta. Ha de concluirse, en consecuencia, que la designación por parte del Gobierno de Cantabria de los destinatarios de las cantidades liberadas como consecuencia de la puesta en práctica de un plan regional de fomento de abandono de la producción, ejecutado con cargo a los presupuestos de la propia Comunidad Autónoma (y respetándose, en todo caso, la normativa estatal básica sobre la materia, esto es, que se deje a la competencia del Estado la asignación de cantidades procedentes de la reserva nacional), en nada afectaría a la unidad del sistema ni a su plena eficacia, ni resultaría tampoco desproporcionado ni contrario al principio constitucional de igualdad.

En consecuencia, procede declarar que la titularidad de la competencia controvertida en el presente proceso constitucional corresponde a la Diputación Regional de Cantabria.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria la titularidad de la competencia controvertida.

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

Dada en Madrid, a cinco de abril de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**8432** *Pleno. Sentencia 96/2001, de 5 de abril de 2001. Cuestiones de constitucionalidad 3792/95, 3793/95 y 3794/95 (acumuladas). Planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en relación con el art. 10.4 de la Ley del Parlamento de Andalucía 3/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992.*

*Alegada vulneración de los arts. 9, 14 y 103.3 CE: cuestión suscitada por una reunión de Magistrados que no forman el órgano judicial competente para la decisión del proceso.*

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

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 3792/95, 3793/95 y 3794/95, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, por supuesta inconstitucionalidad del art. 10.4 de la Ley del Parlamento de Andalucía 3/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, por posible infracción de los arts. 9, 14 y 103.3 de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado, el Letrado de la Junta de Andalucía y la Letrada del Parlamento de Andalucía en la representación que legalmente ostentan. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.