LEGISLACION ESTATAL Y AUTONOMICA EN MATERIA AGRARIA: CRITERIOS Y LINEAS COMPETENCIALES

Francisco Javier Orduña Moreno
Catedrático de Derecho Civil
Universidad de Cantabria

SUMARIO: I. NATURALEZA Y AMBITO DEL DERECHO CIVIL AUTONOMICO.- II. EL SISTEMA COMPETENCIAL: REFERENTES Y DIRECTRICES BASICAS: 1. El alcance configurador del artículo 149 de la Constitución: 1.1. Delimitación de los criterios de atribución de competencia y su posible desarrollo; 1.2. Delimitación de la legislación civil como materia de competencia estatal; 1.3. La inclusión de la denominada «cláusula de cierre del sistema competencial» 2. Sentido y alcance de la interpretación integradora: 2.1. Criterios de integración relativos a la estructura y diseño competencial: A) El modelo territorial autonómico; B) El sistema competencial: su técnica y gradación.- III. CRITERIOS DELIMITADORES DE LA COMPETENCIA 1. Las nociones de «bases» y «normativa básica» como criterios de determinación competencial: sus funciones normativas: 1.1. El componente conceptual de la noción de bases y su desarrollo material; 1.2. El componente normativo de la noción de bases y su alcance en el orden competencial. 2. La diferenciación de las denominadas competencias económicas. 3. El principio de autonomía competencial en materia agraria y su concreción normativa. 4. La legislación civil como título de la intervención estatal (art. 149.1.8º CE).

I. NATURALEZA Y AMBITO DEL DERECHO CIVIL AUTONOMICO

No cabe duda que la incidencia en el plano autonómico de una potestad legislativa que desarrolle y configure particularmente la materia agraria tiene su referente básico en la perspectiva del Derecho civil autonómico. Al margen de un mero criterio competencial de ajuste o acomodación de la legislación básica del Estado a las necesidades y particularidades de las Comunidades Autónomas, la perspectiva señalada del Derecho civil autonómico se presenta como un referente básico en la orientación de dos cuestiones de vital importancia en la materia agraria, a saber: por una parte, dota de sentido y cohesión a su carácter de legislación especial, estableciendo su acervo histórico y cultural imprescindible para su vertebración técnicojurídica; por la otra, como veremos a continuación,

constituye el cauce idóneo para el desenvolvimiento de la potestad legislativa en el plano autonómico. Sentado esto, conviene cuanto antes que precisemos tres premisas que determinan en buena medida la disposición del hilo discursivo del presente estudio:

1. Como señala Encarna Roca, la Constitución de 1978 diseña la potestad legislativa en el orden autonómico conforme a la propia estructura política del Estado, esto es, conforme a su organización en territorios autónomos. De esté presupuesto material primario, indispensable para la inteligencia del concepto mismo de Estado, se infiere con plena nitidez la superación del anterior régimen normativo, marcado por la conservación del Derecho foral en base a un sistema de compilaciones y a una relación de supletoriedad laxa con el Código Civil, por un modelo autonómico capaz de dinamizar y desarrollar el Derecho foral con base al reconocimiento de un específico ámbito normativo.

2. Corolario de este postulado, como dice De Otto, es el reconocimiento del principio de igualdad en el orden jerárquico existente entre la legislación estatal y la legislación autonómica, de suerte, que con independencia de su distinto origen y ámbito de aplicación, habrá que acordar que tienen el mismo rango legal, según se desprende del artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3. En consecuencia, la diferenciación existente entre los anteriores ámbitos normativos recae en el criterio competencial contemplado por la Constitución en el capítulo III, del título VIII, especialmente a tenor de los artículos 148 y 149 de dicho cuerpo legal.

Sin embargo, pese a la validez y claridad de las premisas expuestas, también hay que destacar que la dificultad para el logro de una eficaz armonización entre las potestades legislativas del Estado y de las respectivas Comunidades Autónomas ha residido, y reside, en la imperfección e insuficiencia del criterio diferencial por excelencia, es decir, en el juego o articulación de los criterios competenciales.

Las causas que han propiciado las principales disfunciones en el desarrollo del capítulo VIII de la Constitución pueden valorarse desde razonamientos de distinta índole y calado. Así, por ejemplo, en un orden puramente técnico, el diseño de un criterio competencial rígido y taxativo no sería deseable por varios motivos, entre

estos, tanto por el ficticio talante omnicompreensivo de las materias a delimitar, como por cerrar *ab initio* las puertas a posibles modificaciones de acuerdo con la evolución de la realidad socio-económica y política del país. No obstante, el contrapunto a este imponderable natural en el plano técnico ha resultado desmesurado a la luz del texto constitucional. En efecto, la doctrina, con razón, ha caracterizado en general el capítulo III de excesivamente programático, y en particular, de imprecisa y confusa a la regla 8ª del artículo 149, verdadero nudo gordiano de la competencia en materia de legislación civil. En otro orden de argumentación, si se quiere de índole política, tampoco conviene olvidar que el criterio competencial se ha asentado sobre una base multiforme de elementos dispares. Por un lado, el referente conceptual de los artículos 148 y 149 de la Constitución, como norma suprema sujeta a desarrollo, pero de talante delimitador. Por el otro, los respectivos Estatutos de Autonomía como ámbitos de legitimación y configuración del elenco competencial autonómico. La distinta vocación de estos elementos ha llevado, en determinadas ocasiones, a interpretaciones contradictorias extramuros de las vías de ponderación establecidas en la Constitución. En fin, en otro orden de razonamiento, y en la línea ejemplificativa seguida, hay que indicar que el criterio competencial ha olvidado un presupuesto jurídico que incide o puede incidir en la delimitación resultante. Nos estamos refiriendo al derecho consuetudinario como criterio de legitimación de la competencia legislativa en sede civil.

Sin duda, de las tres causas enunciadas, entre otras que cabría citar en igualdad de mérito y oportunidad, el juego de los artículos 148 y 149 de la Constitución no sólo se presenta como el punto de partida lógico en el examen de los distintos criterios competenciales, sino también en la inteligencia misma del sistema competencial. De aquí, su preferencia como referencia conceptual obligada de cara a la interpretación integradora que propugnamos en los siguientes apartados del trabajo.

II. EL SISTEMA COMPETENCIAL: REFERENTES Y DIRECTRICES BASICAS

Desde una perspectiva funcional o práctica el contexto dialéctico de los artículos 148 y 149 de la Constitución no tiene mejor solución que la síntesis obtenida de la aplicación de una técnica de

armonización que permita resolver aquellas cuestiones que excedan, ya sea por indefinición, complejidad o confusión, de los dictados nítidos e inflexibles dispuestos por el propio tenor constitucional. En este sentido, la técnica de armonización debe apoyarse en los resultados de una interpretación integradora comprensiva tanto de los problemas de integración en sentido estricto, caso de las lagunas y espacios abiertos en sede competencial, como de los derivados de la interpretación sistemática, esto es, los referidos a la necesaria armonización del sentido y alcance de los diferentes preceptos en liza. Parece claro, tal y como hemos señalado con anterioridad, que la delimitación competencial dispuesta por los preceptos citados representa sólo parcialmente al objeto de la cuestión debatida, es decir, no refiere un lugar cerrado o de definición, sino más bien un punto de partida lógico de la interpretación a desarrollar conforme a directrices básicas que escapan a la mera ordenación y distribución de materias. Dichos referentes y directrices básicas son los criterios que constitucionalmente deben guiar los mecanismos de armonización y el sentido y alcance de la interpretación integradora.

1. El alcance configurador del artículo 149 de la Constitución

Aunque de la correlación de los artículos 148 y 149 parece inferirse a primera vista su concurrencia en condiciones de igualdad respecto de la delimitación del sistema competencial, no obstante, donde se opera con mayor incidencia la decantación de los criterios de vertebración y armonización competencial es en el ámbito del último precepto citado, constituyéndose en uno de los referentes básicos de nuestro sistema competencial¹. Al respecto, podemos describir su alcance configurador de acuerdo con los siguientes

(1) La doctrina, entre otros, Alvarez Conde, ha recalcado la superioridad del artículo 149 en la delimitación competencial con argumentos de corte definitorio. Así, por ejemplo, se afirma que en realidad el artículo 148 no contiene reglas de competencia, sino una mera enumeración de materias, dado que las primeras se encuentran en el tenor del artículo 149. En esta dirección, un sector doctrinal, entre ellos Muñoz Machado, ha puntualizado que el artículo 148 también se manifiesta como un criterio inadecuado para afirmar que nos encontramos en presencia de un sistema de doble lista, ya que la enumeración que en él se establece tiene un carácter transitorio en virtud de lo dispuesto en su número segundo, que por otra parte condiciona la ampliación competencial autonómica al marco establecido en el artículo 149. Se estaría, por lo tanto, ante un sistema de materias marca-

damente estatal o único.
aspectos.

Con independencia de otras precisiones, estas orientaciones nos parecen excesivamente drásticas y restrictivas respecto del marco competencial de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, partiendo de la siempre frágil y difusa diferenciación entre los conceptos de materia y competencia, no se puede desconocer que el significado de materia como objeto de un título competencial contiene una inevitable imbricación en la interpretación integradora que se realice respecto de la delimitación competencial. Se trata, en definitiva, de una labor de interpretación unitaria en donde los presupuestos del sistema competencial se interrelacionan mutuamente condicionando el desarrollo competencial. De esta forma, bien puede señalarse que en los supuestos de concurrencia la armonización de las potestades que se derivan de los distintos títulos competenciales no es indiferente a las pautas que determinen el marco material de las competencias, pues en numerosas ocasiones dichas pautas o criterios también informan el *quantum* y la distribución competencial resultante. Así, por ejemplo, la competencia estatal sobre agricultura y ganadería, su intensidad y distribución viene informada inicialmente por el listado material del artículo 148, en donde la delimitación material de dichas actividades en favor de las Comunidades, da paso a un supuesto de concurrencia en la medida que su proyección competencial se condiciona a la «ordenación general de la economía». En otros supuestos la imbricación del marco material respecto de la delimitación competencial se ha producido por unas vías indirectas y en favor de la extensión de las competencias de las Comunidades. Así, un primer ejemplo lo tenemos en las denominadas materias conexas, es decir, aquellas materias sobre las que no hay un título competencial claro, pero que es necesario articular de modo complementario en una ley que regula una materia sobre la que si se tiene el correspondiente título competencial. Caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, en donde se reconoce que la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre la materia de reforma y desarrollo agrario incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la «propiedad de la tierra y su función social». Un segundo ejemplo lo encontramos en aquellos casos en donde el enriquecimiento competencial de las Comunidades Autónomas se ha operado en función de sus respectivos «intereses» (art. 137 CE). Pues parece que la interpretación constitucional de este concepto no se ha hecho con carácter general, sino que está en función del marco material o cuestión de que se trate, especialmente del asumido en los respectivos Estatutos de autonomía.

En segundo lugar, siguiendo con las observaciones a los planteamientos doctrinales anteriormente expuestos, no compartimos la argumentación que aduce que la previsión del período de transitoriedad dispuesto en el artículo 148.2 determine como consecuencia la indefinición de la competencia material señalada por el propio precepto, y ello por las siguientes razones, principalmente. La primera se refiere al alcance del pretendido período transitorio, dado que si nos fijamos en el tenor de este número segundo observamos que dicho período transitorio está en función no de la competencia material existente, cuestión que ni califica ni condiciona, sino de su posible ampliación. Una vez sentado esto, la referencia al marco establecido por el artículo 149 como contexto de integración y armonización de la supuesta ampliación tampoco representa un argumento suficiente para entender que se produzca la indefinición del listado material del artículo 148, pues dicho contexto no abroga las materias reconocidas sino que delimita su proyección competencial sobre la base de su previo reconocimiento. Además, a mayor abundamiento de lo afirmado, el precepto que refleja realmente una posible tensión tanto en la asunción como en la ampliación de materias no es el artículo 148.2, sino como veremos el artículo 149.3, la llamada

cláusula residual de competencia.

1.1. Delimitación de los criterios de atribución de competencia y su posible desarrollo

En efecto, el artículo 149 invierte el proceso o la decantación competencial apriorística del artículo 148. En este sentido, y salvo lo pertinente a la organización y diseño de los órganos e instituciones de autogobierno, la técnica de atribución competencial en sede autonómica puede calificarse de restringida por su dependencia respecto de criterios de armonización basados en relaciones condicionales o subordinadas. Así, por lo menos, resulta de los siguientes ámbitos competenciales:

a) La competencia sobre agricultura y ganadería viene condicionada a la «ordenación general de la economía» (art. 148.1 regla 7.^a CE)².

(2) Obsérvese que parecida condición aparece en la regla decimotercera de dicho precepto, en donde la competencia autonómica sobre el «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma» viene condicionado a los «objetivos marcados por la política económica nacional». No obstante, la relación que guardan ambos condicionantes entre sí no queda completamente aclarada en el texto constitucional de modo que cabría plantear abstractamente dicha relación en orden a diferentes hipótesis o grados de concordancia. Así por ejemplo, un primer criterio determinaría la concordancia en su grado máximo al establecer una relación de pura similitud entre dichos condicionantes; se estaría aludiendo a un idéntico postulado, aunque en términos distintos. En un grado medio, la concordancia resultante vendría dispuesta por la relación lógica entre una formulación general, referida a la ordenación de la economía, y otra particular o deducida correspondiente a los objetivos marcados por la política económica nacional. Por último, de cara a un grado mínimo, la concordancia entre ambos condicionantes quedaría limitada a la relación existente entre un planteamiento general de la economía y otro de corte especial. En nuestra opinión, la relación que cabe establecer es la señalada como de grado medio y ello por dos razones, principalmente. La primera se infiere del propio criterio competencial de ambos condicionantes que determina la competencia directa de dicha regulación en un mismo ámbito, que no es otro que la Administración estatal. La segunda se infiere de la naturaleza que tienen ambos condicionantes, pues en cualquier caso la regulación resultante, ya sea como criterios de ordenación general o como objetivos de la política económica, se arbitra en el seno de la potestad ejecutiva del Gobierno de la Nación y, por tanto, conforme a su decisión política de actuación y gestión en el plano económico. Quizá, por profundizar un poco más en la relación señalada, cabría establecer algún tipo de conexión entre la competencia referida a la ordenación general de la economía y el concepto de orden público económico. En este nuevo contexto, el condicionante quedaría fuera del arbitrio de la potestad ejecutiva del Gobierno para quedar supeditado a un mero desarrollo delimitado por el tenor imperativo de las estructuras y directrices básicas que sustentan el llamado orden público económico, ya sean éstas de regulación interna, caso del modelo o sistema económico (arts. 33, 38 y 128 de la Constitución, entre otros) o de regulación externa, caso primordialmente de la adaptación al denominada «derecho primario» de la Unión Europea (Tratados constitutivos) y de la integración y adecuación de su «derecho derivado» a nuestro ordenamiento (reglamentos y directivas comunitarias). En esta orientación se podría interpretar que la competencia estatal sobre la ordenación general de la economía responde a un planteamiento macroeconómico que trata de articular las diferentes medidas de corte estructural en consonancia con los dictados impuestos por dicho orden público económico. De esta suerte, el condicionante relativo a los objetivos de la política económica vendría representado principalmente por el programa o concreción de las anteriores medidas estructurales. Junto a éstas, y en un plano de mayor autonomía derivado de la potestad de actuación y gestión del Gobierno, los objetivos de la política nacional también quedarían configurados por aquellas otras medidas de corte complementario, especialmente las destinadas al fomento e intervención económica. Programas y medidas que, en cualquier caso, deben tener su dirección teleológica conforme al tenor programático del capítulo tercero de la Constitución: «De los principios rectores de la política social

y económica».

b) En las materias relativas a montes y aprovechamientos forestales, así como medio ambiente, los criterios competenciales autonómicos vienen subordinados en bloque a la «legislación básica del Estado en dichas materias (arts. 148.1 reglas 8.^a y 9.^a y 149.1 regla 23.^a).

c) En parecidos términos cabe pronunciarse respecto de los criterios competenciales sobre aprovechamientos hidráulicos y pesca, que vienen delimitados estrictamente a un marco local o interno (arts. 148.1 reglas 10.^a y 11.^a y 149.1 reglas 19.^a y 22.^a, respectivamente).

1.2. Delimitación de la legislación civil como materia de competencia estatal

Es el supuesto emblemático del artículo 149.1 regla 8.^a de la Constitución que contempla la competencia exclusiva del Estado respecto de la legislación civil. Sin perjuicio de las precisiones y comentarios que merece este confuso y complejo apartado, no puede negarse que su tenor literal refuerza *ab initio* el papel del artículo 149 como referente conceptual y configurador del sistema competencial, pues atribuye al Estado la principal vía de articulación y desarrollo del derecho autonómico, la legislación civil.

1.3. La inclusión de la denominada «cláusula de cierre del sistema competencial»

La cláusula de cierre constituye uno de los criterios técnicos de cara a la configuración de los límites de las competencias de las Comunidades Autónomas. En la línea de los anteriores criterios expuestos, dicha cláusula también viene establecida dentro del diseño competencial del artículo 149 a través de un complejo mecanismo de supletoriedad contemplado en el número tercero del precepto: «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

2. Sentido y alcance de la interpretación integradora

En el apartado anterior hemos destacado como el artículo 149 adquiere una posición relevante en la medida en que refiere un elemento conceptual que estructuralmente incide en la configuración de nuestro sistema competencial. Para un sector doctrinal, y desde una valoración definida del ámbito y articulación del Derecho autonómico, la relevancia estructural del artículo 149 no sólo es técnica, sino de contenido, es decir, que resulta también determinante respecto de la dirección o sentido que debe llevarse a cabo en la interpretación integradora de los preceptos constitucionales³. El resultado de esta interpretación no es otro que una aplicación estricta y restrictiva de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, particularmente en materia de legislación civil.

No obstante, desde una valoración no tan determinista de la cuestión debatida, que es la que sustentamos, se observa que el alcance del artículo 149 como referente conceptual del sistema competencial no delimita técnicamente la posible orientación de la interpretación integradora. Como se ha señalado, el juego de los artículos 148 y 149 de la Constitución no refieren por ellos mismos un contexto cerrado o de definición, sino más bien un punto de partida básico de la interpretación a desarrollar conforme a referentes y directrices básicas que escapan a la mera literalidad de la ordenación y distribución de materias. Su regulación, por tanto, delimita lo que podemos denominar como marco básico y límites genéricos de los criterios competenciales, pero no configura en toda su extensión el desarrollo e integración del sistema competencial.

El desenvolvimiento del Derecho autonómico elaborado apoya esta conclusión a tenor de los antecedentes y hechos más significativos. Así, en un primer momento, hay que destacar su perfecta consonancia con la filosofía que presidió la compleja redacción del Título VIII, marcada por la vía del pacto político y formulada por medio de términos programáticos y eclécticos que posibilitaran un

(3) Se alinean en esta posición doctrinal los partidarios de la denominada teoría restrictiva del derecho autonómico, entre otros, Lasarte y García Amigo. Por entender que si bien a raíz de la Constitución es posible mantener una diversidad legislativa, ello se circunscribe al sector regulado por las Compilaciones en el momento de entrada en vigor de

la Constitución, sin posibilidad de desarrollo ulterior.

claro margen de flexibilidad en el desarrollo e integración del sistema competencial. Posibilidad que, en un posterior momento, ha sido puesta en práctica por los diferentes Estatutos de Autonomía, como fuentes tanto de legitimación como de integración del Derecho autonómico.

De este modo, el interrogante que nos planteábamos inicialmente, esto es, que dirección debía tomar la interpretación integradora, queda resuelto en favor de la «vis atractiva» de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas como criterio principal, siempre y cuando el resultado de la interpretación sea congruente con el ámbito y los límites de su organización jurídica.

En favor de esta orientación también pueden señalarse diversos argumentos que nosotros hemos preferido ordenar según que su incidencia fuese estructural, o si se quiere de diseño del modelo autonómico, y de carácter material o de contenido de los diferentes preceptos. Todo ello a la luz de la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Constitucional.

2.1. Criterios de integración relativos a la estructura y diseño competencial

Sin perjuicio de la valoración del artículo 149 de la Constitución como referente conceptual a través de los aspectos técnicos señalados, delimitación y desarrollo de las competencias, atribución estatal de la legislación civil y cláusula de cierre competencial, ya hemos puntualizado que dichos elementos técnicos no prefiguran por sí mismos la posible interpretación integradora en el marco del sistema competencial.

La imbricación de los diferentes presupuestos políticos subyacentes en el sistema competencial determina que los aspectos técnicos vengán supeditados a una orientación plural y abierta del sistema competencial, que se manifiesta tanto en el principio de inte-

gración o plenitud del ordenamiento jurídico como en la aplicación integradora de las directrices básicas del sistema competencial⁴.

En aras a la mejor exposición y claridad de este apartado hemos diferenciado el análisis realizado en atención a la relevancia de los presupuestos estructurales que mayor incidencia tienen en la configuración del sistema competencial. Así, de una parte, atendemos a las consecuencias prácticas derivadas del modelo político que organiza y define territorialmente al Estado, y, de otra, a los distintos supuestos obtenidos del desarrollo competencial y de su respectiva gradación.

A) El modelo territorial autonómico

La definición política del Estado español organizado en territorios autónomos supone el reconocimiento desde el orden constitucional de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas y, por ende, la constatación de un ordenamiento jurídico plural y

(4) El principio de integración o plenitud del ordenamiento jurídico se articula a través de la relación de supletoriedad prevista en el artículo 149.3 de la Constitución española. Lo que sucede, como veremos más adelante, es que el desarrollo de dicha técnica en el marco constitucional adopta una suerte de peculiaridades que la diferencian de la tradicional relación de supletoriedad entendida por el Código Civil en relación a las distintas Compilaciones (art. 13.2).

La aplicación integradora de las directrices básicas del sistema competencial tuvo una primera fase en la adaptación de los ordenamientos civiles al nuevo marco constitucional, tal y como reza la disposición adicional primera: «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». En este sentido, Sentencias del Tribunal Constitucional 86/1988 y 140/1990, de 20 de septiembre, la actualización inmediata supuso la imposibilidad del mantenimiento de aquellas situaciones jurídicas que resultasen incompatibles con los mandatos y principios constitucionales en el contexto del derecho histórico recibido. No obstante, el mandato constitucional es más amplio conforme al carácter plural y abierto que hemos enunciado, pues en ese proceso de actualización los propios Estatutos de Autonomía se constituyen en fuente de integración tanto del nuevo orden democrático como del sistema competencial establecido, especialmente de cara al nuevo marco normativo de las Comunidades Autónomas.

En el bloque ya constitucionalizado, la aplicación de las directrices básicas del sistema competencial se sitúa en orden a una interpretación armonizadora de las distintas potestades normativas, de sus materias u objetos y de su distribución competencial. También en este contexto se constata el carácter plural y abierto del sistema competencial en los mecanismos técnicos previstos para el desarrollo de la interpretación armonizadora, a

saber: la legislación de bases, la llamada cláusula de preferencia del artículo 149.3 y las leyes de armonización.

dinámico formado tanto por la legislación estatal (común o especial) como por la legislación autonómica y, en su caso, por las normas derivadas del ámbito comunitario⁵.

La afirmación del modelo autonómico no sólo define territorialmente la estructura política del Estado, sino que además comporta una suerte de consecuencias jurídicas que inciden inevitablemente en el sistema competencial. Algunas de estas consecuencias ya han sido puestas de relieve con anterioridad a la hora de describir ciertas características del sistema competencial diseñado por la Constitución. Así, por ejemplo, se ha destacado como el reconocimiento del modelo autonómico implica la superación del sistema intermedio representado por la relación entre el Código Civil y las Compilaciones de Derecho foral, de cara al establecimiento de un

(5) Al respecto puede observarse la incorrección de la formulación contenida en el artículo 1.3 de la Constitución: «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria»; dado que ésta tiene su verdadero objeto de definición en la forma de gobierno del Estado y no en su vertebración política que viene dispuesta conforme al enunciado modelo territorial autonómico.

En esta línea, también debe precisarse que el artículo 137 de la Constitución contempla la organización territorial del Estado desde el orden puramente administrativo, con la correspondiente división en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Por esta razón, la nota de «autonomía» prevista en su párrafo segundo para la gestión de los respectivos intereses de las citadas entidades no refiere técnicamente la potestad de autogobierno derivada de la organización política del Estado, sino, más bien, las potestades de actuación administrativa en el marco del principio de descentralización que consagra dicho precepto.

La potestad de autogobierno, esto es, la autonomía propiamente dicha, viene reconocida de un modo genérico en el tenor del artículo 2: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Su posterior ejercicio o desarrollo como

régimen de autogobierno queda regulado en el Capítulo III del Título VIII de la Constitución, artículos 143 y siguientes.

ordenamiento plural conformado por sistemas normativos con capacidad de desarrollarse y autointegrarse respectivamente⁶. En torno a estas características también se ha subrayado que la relación existente entre dichos sistemas normativos en el conjunto del ordenamiento jurídico no se basa en el principio de jerarquía normativa, pues desde el orden constitucional las potestades normativas del Estado y de las Comunidades Autónomas poseen igual rango, diferenciándose sólo en su ámbito de aplicación⁷; de ahí que dicha relación deba sustentarse en una constante y no siempre fácil interpretación armonizadora, que tiene su nudo jurídico en la noción de distribución de materias y su correspondiente concreción en sede competencial. No obstante, al lado de estas notas generales, no cabe duda que el modelo territorial autonómico también cualifica al sistema competencial en aras a esa «vis» atractiva de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas. Esta cualificación contiene tres importantes consecuencias jurídicas de cara a la interpretación armonizadora del sistema competencial:

(6) Como señala Encarna Roca, el derecho foral había pasado con el sistema de Compilaciones a tener carta de naturaleza de derecho especial en sustitución de su anterior caracterización como derecho excepcional, sujeto a los dictados de una interpretación restrictiva. Posición que vino avalada e incluso desarrollada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1968, en donde se declaraba que «al aplicarse en este caso el Derecho Civil especial de Cataluña con preferencia, hay que entender que el concepto de Derecho común se refiere a la legislación que contiene estos principios fundamentales, tanto si está en el Código Civil como en el Derecho regional, y como éste es aplicable en el presente recurso, no cabe duda que este Derecho común para los catalanes está integrado por la Compilación».

El modelo autonómico no sólo permite esta integración del Derecho común o general sino que, además, reconduce la caracterización de derecho especial al plano específico de su ámbito de aplicación, dado que al establecerse una distribución de materias, la especialización del objeto normativo se articula globalmente en el aspecto técnico de su concreción competencial. Cuestión que tiene un claro reflejo en la nueva configuración de las relaciones de preferencia y supletoriedad del Derecho estatal.

(7) Como puntualiza Montés Penadés, «las leyes de las Comunidades Autónomas son leyes en el sentido estricto del término, equiparadas en rango a las aprobadas por las Cortes, gozan del privilegio jurisdiccional propio de la ley y, por tanto, están sometidas únicamente a la jurisdicción del Tribunal Constitucional (art. 153.a CE). Con ellas cabe cumplir la reserva de ley institucionalmente establecida, salvo si se trata de una reserva de ley orgánica, que sólo existe en la legislación estatal, o bien si hay una atribución de competencias en favor del Estado que impide en una determinada materia la existencia de legislación autonómica. No obstante, la posición de igualdad de ambas legislaciones no se mantiene en todos los extremos del procedimiento. Así, por ejemplo, mientras la impugnación de la ley del Estado no acarrea nunca la suspensión automática de su vigencia ni de

su aplicación, el Gobierno, al impugnar por inconstitucionalidad leyes de las Comunidades Autónomas, puede provocar esa suspensión (art. 161.2 CE y 30 LOTC).

1. Que en el plano de la distribución material el elenco del artículo 148 de la Constitución constituye el «bloque competencial mínimo» para las Comunidades Autónomas»⁸.

2. Que dicha distribución material implica, en línea de principio, «la potestad legislativa» por parte de las Comunidades Autónomas en su ámbito competencial.

3. Que el elenco de materias puede ampliarse en el seno de los respectivos Estatutos de Autonomía, conforme a la disposición del artículo 149 de la Constitución.

B) El sistema competencial: su técnica y gradación.

En un Estado organizado políticamente con arreglo a las directrices de los principios de autonomía y descentralización, los diversos órganos o entidades con capacidad jurídica reconocida en la organización territorial, deben participar según su ámbito de actuación en el ejercicio de la potestad normativa. Para armonizar esta concurrencia en su más alto nivel se recurre al sistema competencial como técnica de organización, reparto y gradación en la participación de dicha potestad normativa.

Siguiendo a la doctrina constitucionalista, el sistema competencial se articula con relación a la aplicación de varios conceptos básicos. Así, en primer lugar, cabe diferenciar el concepto de «materia», que puede ser definido como aquél conjunto de actividades, bienes o institutos jurídicos referentes a un cierto sector homogéneo. En otros términos, la materia viene a ser como el continente u objeto normativo sobre el que incide la potestad normativa. En segundo lugar, está el concepto de «competencia», definido como la titularidad de una potestad o función pública sobre una

(8) Este carácter de nivel de competencia mínimo sigue vigente incluso en el caso

de que el Estatuto de Autonomía no contemple expresamente alguna o algunas de las materias previstas en el artículo 148.

determinada materia⁹. Por último, hay que aludir al concepto de «facultad» o «potestad», que indica la naturaleza o calidad de la intervención realizada con base a una potestad o función pública.

En cuanto a la relación de los conceptos implicados la doctrina se decanta por la superioridad del criterio competencial otorgándole el papel de supraconcepto, dado que vendría a englobar los conceptos de materia y potestad describiendo al fenómeno en su conjunto, esto es, a los sujetos titulares de la competencia, el contenido de dicha titularidad, que son las potestades o funciones, y el objeto sobre el que recae, es decir, a la materia¹⁰.

Puestas así las cosas, en este somero o pequeño esbozo doctrinal, hay que comenzar señalando que la generalización de estos conceptos, así definidos, no resulta del todo satisfactoria a la hora de explicar el contenido o grado competencial respecto de su aplicación concreta o particularizada; de modo que es conveniente realizar una serie de precisiones que inciden tanto en la delimitación conceptual descrita como en su traslación al sistema competencial español. Así, en el primer aspecto indicado, hay que señalar una puntualización previa: la concepción de un sistema competencial basado únicamente en una visión de reparto de competencias que agote y comprenda la totalidad del crédito normativo resulta inviable como modelo de organización y solución de conflictos.

(9) Como veremos, el concepto de competencia contiene como nota relevante la «especificidad», esto es, que la titularidad comporta una atribución específica de potestades o funciones en relación con una materia determinada. Cuando esta nota de especificidad falta parece ser que la legitimación del órgano o ente en cuestión no puede considerarse de un modo pleno, debiendo conformar su actuación con base a otros conceptos de legitimación indirectos. En el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas, un supuesto de legitimación indirecta se encuentra en la laxitud del artículo 137 de la Constitución bajo la fórmula genérica de actuación en función de «la gestión de sus respectivos intereses». Por su parte el Estado también ha recurrido a la legitimación indirecta por medio de dos vías de interpretación, principalmente. La primera ha consistido en una interpretación singular del concepto de «bases» que la dotase de competencia exclusiva sobre aquellos «aspectos», «decisiones», u «objetos» que por su trascendencia merecieran dicha consideración de básico. La segunda se ha realizado por el cauce de la plena equiparación de meros criterios delimitadores de la competencia autonómica con verdaderos títulos competenciales a favor del Estado. Estas vías, como veremos, se han aplicado sobre todo a las llamadas materias económicas (arts. 149.1.12.º y 148.1.7.º CE).

(10) Como señala Aja, el concepto de competencia comprende la función, la mate-

ria y el tipo de intervención pública que haya de producirse («La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas», en *RCEC*, núm. 4).

En efecto, desde una perspectiva teleológica acerca del sentido que debe presidir la función de un sistema competencial, observamos como dicha concepción tropieza con varios órdenes de razonamientos que contradicen, o al menos ponen en tela de juicio, su postulado maximalista. Así, desde un parámetro técnico de la cuestión objeto de estudio, resulta evidente que el intento de una absoluta división de las posibilidades que ofrece la potestad normativa en abstracto y su consiguiente clasificación, enumeración y distribución en parcelas normativas, resultará de imposible concreción en la práctica. Pensemos, a priori, como los posibles elencos a realizar vendrían a ser cada vez más inabarcables en la medida en que quisiéramos dotarlos de mayor precisión y detalle, conforme a esas posibilidades normativas que ofrece la potestad en abstracto. A su vez, la conocida complejidad y natural indeterminación del propio concepto de materia comportaría, en el supuesto de una excesiva división de la potestad normativa, el riesgo de caer en una multitud de sub-regímenes, especialidades y excepciones, dificultando aún más la inteligencia del sistema competencial. Por ello, acertadamente, nuestro sistema competencial no basa su entera eficacia en una mera visión de reparto material de la potestad normativa, como si ésta fuera en sí misma algo inorgánico, y relativiza saludablemente esta concepción a través de diferentes cauces de expresión¹¹.

(11) Un argumento en contra de esta concepción basado en una absoluta división de la potestad normativa lo encontramos en el desarrollo del mismo texto constitucional, en donde tanto la capacidad normativa del Estado como de las Comunidades Autónomas, principalmente la del primero, no se haya prevista en toda su integridad al hilo del sistema competencial, sino que extramuros del Capítulo III del Título VIII también se contemplan numerosas atribuciones normativas que deben ejercitarse conforme a su respectiva potestad normativa. No obstante, el argumento más contundente reside en el propio carácter sistémico de nuestro ordenamiento jurídico, que impide la existencia de espacios normativos enteramente autónomos e independientes entre sí, de ahí que no se pueda aludir en un sentido estricto a una plena fragmentación o división de la potestad normativa de los diversos entes del Estado.

Por otro lado, la relación y conexión de materias, o si se quiere, de títulos competenciales, lejos de ser un aspecto residual en el entramado de nuestro sistema competencial, representa la verdadera piedra de toque de su eficacia a juzgar por la importancia y desarrollo de los llamados títulos competenciales, concurrentes y compartidos. No es de extrañar, por todo ello, que la Constitución haya previsto expresamente diferentes vías de relación entre los ámbitos normativos de dichos entes: la denominada cláusula de preferencia del derecho estatal, el principio de supletoriedad (ambas en el art. 149, núm. 3.º) y

la posibilidad de las llamadas leyes marco (art. 150).

Ahora bien, si la división material de la potestad normativa no agota la función de un sistema competencial, ni constituye su última finalidad, ¿qué papel representa realmente?. Para responder a este interrogante hay que partir de una afirmación indubitada: la bondad de un sistema competencial se manifiesta prioritariamente en la delimitación de un contexto en donde los intereses y aspiraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, por lo general concurrentes y conexos, obtengan un marco adecuado para su legítimo ejercicio y necesaria armonización. En esta dirección, la determinación material representa uno de los presupuestos para llevar a cabo la citada delimitación, colaborando como un criterio de interpretación primario en la concreción de los respectivos títulos competenciales. De ahí que el reparto de materias establecido en el diseño competencial de los artículos 148 y 149 de la Constitución tenga un carácter «básico» no sólo como referente de lo que puede ser un elenco de competencias mínimas o exclusivas, según se mire la disposición literal de ambos preceptos, sino también por configurar, con mayor o menor cohesión, con mayor o menor precisión, un contexto primario y básico para llevar a cabo la labor de interpretación sistematizadora e integradora de los respectivos títulos competenciales¹².

Como ha señalado la doctrina más prudente al respecto, fuera de la búsqueda de nuevas fronteras u horizontes en la potestad normativa de los diversos entes, el método más idóneo para consolidar y clarificar la técnica competencial radica en la profundización y estudio de ese contexto primario y básico como fuente de integración de los diversos intereses y aspiraciones que confluyen en nuestro complejo sistema competencial. Junto a esta árdua tarea científica, el fomento de las diversas vías de integración de actuaciones de los diversos entes implicados constituye una de las medidas políticas aconsejables para lograr una mayor eficacia y cohesión en el ejercicio de los títulos competenciales.

(12) En este sentido, cabe interpretar teleológicamente el carácter abierto de las cláusulas complementarias de ampliación de competencias en favor de las Comunidades Autónomas, artículo 148, número segundo y 149, párrafo primero del número tercero, de

la Constitución.

Esta puntualización previa no es la única salvedad que deba precisarse en torno a la valoración crítica que venimos realizando del esbozo doctrinal descrito con anterioridad. Congruentemente con lo argumentado también cabe aducir que la relación propuesta entre los elementos técnicos competenciales, a saber: materia, potestad y competencia, presenta unos claros síntomas de insuficiencia conceptual. Desde la dinámica del sistema competencial dichos elementos o presupuestos técnicos muestran una novedosa relación que en buena medida cambia el «rol» o papel tradicional con el que venía caracterizándose su respectiva aplicación en el proceso competencial. En esta línea cabe señalar que la «asimilación» de los conceptos de «título» y «competencia» no resulta del todo correcta, especialmente si se le asigna a este último el papel de supraconcepto como expresión del conjunto del fenómeno competencial, esto es, comprensivo a su vez de los conceptos de potestad y materia. En efecto, fuera de la utilización meramente descriptiva del término «competencia» o «competencial» como alusión simplificadora de la complejidad del fenómeno referido, no cabe duda que desde el análisis estructural de dicho fenómeno el concepto de competencia no sustantiva o define al proceso en toda su integridad, sino que simplemente lo adjetiva. Lo contrario sería decretar la superficialidad de los otros conceptos en liza. Por contra, el concepto que mejor define el resultado del fenómeno competencial como acto o potencia no es otro que el de «título», como justificación o legitimación en orden al ejercicio de unos derechos o potestades, en nuestro caso potestades de índole normativa. De aquí, que el «título» sea el concepto comprensivo de la potestad, y la competencia, como veremos, venga a indicar un determinado grado o calidad de su ejercicio, y no al revés. En otro aspecto, tampoco parece correcta la definición del concepto de materia como un mero objeto normativo, como un referente inerte que no interfiere para nada en el grado de ejercicio de una determinada potestad. Más bien, por el contrario, si en la delimitación de ese contexto básico como fuente de integración hemos definido a la «determinación material» como un criterio de interpretación primario es porque el examen del contenido competencial principia precisamente por su contraste material, ya que éste condiciona la posterior interpretación del título competencial. En el desenvolvimiento de nuestro sistema competencial la relevancia de la determinación material como criterio de interpretación primario ha sido una constante en la doctrina del Tribunal Constitucional a la hora de delimitar el contenido de los diferentes títulos competenciales, particularmente en el caso de su

aplicación en el ámbito de la competencia agraria, en donde la determinación material ha permitido el desarrollo de un cuerpo doctrinal de carácter laxo y polivalente en el tratamiento de las potestades normativas implicadas ahondando, en última instancia, en el talante compartido de dicha competencia.

En esta dirección, entre las diferentes vías interpretativas realizadas por el Tribunal Constitucional cabe destacar las siguientes:

1. La interpretación extensiva a pesar de la competencia de las Comunidades Autónomas por medio del reconocimiento de las denominadas «materias conexas». Este reconocimiento ha tenido una notable incidencia en dos aspectos. Desde una perspectiva general, dicho concepto ha servido a la consolidación de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas confirmando sus posibilidades de desarrollo normativo conforme a su respectivo techo competencial. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 88/1993 de 12 de marzo, en su interpretación del término «desarrollar» del artículo 149.1.8.º de la Constitución y del artículo 35.1.4. del Estatuto de Autonomía de Aragón, consideraba que: «cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta, según los principios informadores peculiares del Derecho foral; de modo que la Constitución permite, así, que los Derechos civiles o especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de conservación y modificación, sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico». No obstante, el Tribunal Constitucional aclara que esta acción legislativa no puede ser totalmente potestativa ni arbitraria, dado que «no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualquier objeto». Desde una perspectiva más particular o concreta el reconocimiento de dicho concepto ha posibilitado la ampliación del contenido competencial previsto en el Estatuto de Autonomía. Caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, en donde con ocasión a la competencia para determinar el alcance de la función social de la propiedad se declara: «que corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses o lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que puede incidir sobre el contenido de la propiedad establecer en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad. Así hay que entenderlo en la legislación agrícola, cuya regulación no puede ser arbitrariamente sepa-

rada (...) de la correspondiente a la materia de reforma y desarrollo agrario desde la óptica de los intereses generales, que, en el caso que nos ocupa, compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1.4 de su Estatuto». Añadiendo el Tribunal Constitucional que «resulta evidente que, si la Comunidad Autónoma andaluza es titular de una competencia específica para legislar en materia de reforma y desarrollo agrario (...) dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la tierra y su función».

2. La interpretación extensiva en favor de la competencia exclusiva del Estado con apoyo en una interpretación singular de la noción de «bases». Esta vía interpretativa (STC 1/1982, de 28 de enero), se ha aplicado principalmente a las denominadas materias económicas y sobre el contexto de una concurrencia de títulos competenciales (art. 149.1.11 y 13 CE). Su resultado puede valorarse críticamente como de extremadamente forzado y de excepcional. Lo primero, porque desde la técnica conceptual, la referencia a la noción de «bases» o a lo «básico», no se proyecta conforme a una ordenada decantación y abstracción de las notas y características específicas que presenta una materia o institución como tal, sino sobre la posible particularidad de aquellos «aspectos», «objetos» o «decisiones» que por su trascendencia o importancia, a juzgar desde la competencia estatal, merezcan la calificación de básicos. De forma que se opera con un concepto alternativo de «bases» arbitrario y no sujeto a la posible concreción conceptual del instituto. Lo segundo porque se altera o violenta el normal desenvolvimiento de estos títulos concurrentes, esto es, su distribución funcional sobre el esquema bases-desarrollo que guía la confluencia de la potestad normativa del Estado y de las Comunidades, respectivamente, dando paso en su seno a una competencia exclusiva del Estado (legislación y ejecución) sobre los citados «aspectos», «objetos» y «decisiones» calificados de básicos.

3. En la línea del supuesto anterior, un paso cualitativo en la interpretación extensiva en pro de la competencia del Estado se ha intentado por medio de la total equiparación de lo que en realidad son meros criterios imitadores de la competencia de las Comunidades con verdaderos y propios títulos competenciales del Estado. Esta vía interpretativa, por lo demás censurable también por su resultado extremadamente forzado, ha tenido su principal asidero en el límite genérico previsto para la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de agricultura y ganadería, esto es, en su

desarrollo conforme a la «ordenación general de la economía» (art. 148.1.7.º CE). De modo que desviándose de la correcta función delimitadora de este criterio se ha dado paso a un nuevo título competencial que otorga plenas potestades de dirección y ejecución sobre la pretendida materia de «ordenación general de la economía» (entre otras, SSTC 29/ 1986, de 20 de febrero y 14/1989 de 26 de enero).

Como podemos advertir, el contraste de estas vías de interpretación y sus respectivos resultados confirma nuestra aportación crítica a la doctrina tradicional sobre el alcance de los presupuestos técnicos del sistema competencial. En efecto, la determinación material del título, como efecto primario de interpretación, posee una indudable imbricación en la delimitación del contenido competencial. No es, por tanto, un simple objeto o referente normativo sobre el que se cierne la potestad competencial, sino que interviene en su configuración y alcance. Hay, pues, una unidad de interpretación en la que los diversos presupuestos técnicos operan entre sí conforme a un determinado sentido que principia, precisamente, desde la citada determinación material. Empero, como suele acontecer en la ciencia jurídica, la constatación efectuada, aunque mejora la apreciación técnica del fenómeno competencial, corrigiendo la perspectiva analítica, no supone un alivio en el rigor y profundidad de su estudio, pues lejos de simplificar cualquier método de indagación nos revela la inevitable complejidad del tratamiento competencial. En este sentido, se puede adelantar que dicha complejidad o dificultad que encierra nuestro sistema competencial caracteriza también la inteligencia del mismo, pues basa su posible interpretación y desarrollo en una delicada ponderación de notas y contrapuntos en donde los diversos intereses y aspiraciones en liza, conservando su peculiaridad e independencia, confluyan en un sentido armónico e integrador. Por eso, el método de interpretación de nuestro sistema competencial no puede ser inicialmente estricto, sino flexible, dado su diseño programático y el grado de indeterminación de sus presupuestos técnicos, pero, a su vez, los resultados de la interpretación deben ajustarse cada vez más a unos niveles de concreción y ponderación como contrapuntos de lo anterior. Cuestión, como veremos, que se halla íntimamente ligada al tratamiento de los criterios delimitadores de las «materias» como referentes de la potestad normativa.

Retomando el hilo expositivo acerca del ensamblaje de los presupuestos técnicos del sistema competencial, nos queda la deli-

cada empresa de revisar el significado y alcance de concepto tan comprometido como es el de competencia. A tenor de lo vertido, esta revisión debe incidir en dos importantes aspectos que han venido caracterizando la posición privilegiada de dicho concepto. En primer lugar, su visión de supraconcepto aglutinador de los restantes presupuestos técnicos debe corregirse. Al respecto, como ya hemos señalado, fuera de incurrir en una excesiva simplificación del fenómeno competencial, asimilado a la competencia misma, hay que advertir, que en buena técnica conceptual, el término que realmente tiene este carácter de plenitud tanto respecto a la legitimación para el ejercicio de una potestad, como para expresar el contenido o extensión de la misma, no es otro que el de «título» competencial. Si esto es así, como también lo es el papel activo del concepto de materia como criterio primario de la interpretación de la potestad normativa, se colige que el concepto de competencia no tiene la función de sustantivar el proceso competencial en toda su integridad, sino de adjetivarlo participando enteramente en la interpretación del contenido competencial. Ahora bien, y con ello entramos en el segundo aspecto citado, ¿cómo se valora su participación en la labor de interpretación?. La doctrina, en consonancia con la visión de supraconcepto, considera que su incidencia califica el «título» competencial a través principalmente de su nota de exclusividad. Para un sector doctrinal, la competencia exclusiva se produce cuando en la regulación de una determinada materia no hay participación de dos potestades normativas¹³. Para otro sector doctrinal¹⁴, la nota de exclusividad no tiene como referente la concurrencia en la materia competencial, sino en la potestad normativa de que se trate, de forma que se tiene competencia exclusiva cuando no se comparten potestades de una misma calidad en la regulación de una materia, ya sean de índole legislativo o de ejecución. Fuera de esta frontera, en uno u otro sentido indicado, nos encontraríamos en el difícil y confuso campo de las competencias concurrentes y compartidas.

No obstante, advirtiendo la validez descriptiva de estos postulados, el planteamiento del fondo de la cuestión deja de ser excesivamente amplio y generalizado. Pensemos, al respecto, como en numerosas ocasiones la nota de exclusividad en la calificación de

(13) Entre otros, García de Enterría, E. *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980.

(14) Álvarez Conde, E. «El modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano, Tomo III*,

Valencia, 1996, págs. 3 y ss.

un título competencial no resuelve por ella misma la posible conexión o concurrencia de diversas potestades normativas en la regulación de una determinada materia. La competencia en nuestras materias objeto de estudio representa, como hemos señalado, un caso paradigmático de lo afirmado, pues su calificación de competencia exclusiva en favor de las Comunidades Autónomas con base al artículo 148.1.7.º de la Constitución y el desarrollo de los respectivos Estatutos, no ha impedido ni la derivación de un título competencial en favor del Estado sobre las mismas materias, caso de la formulación de la «ordenación general de la economía», más allá de su estricta función de límite o condicionante, ni la posible conexión de estas materias con otras bajo la titularidad competencial del Estado, caso de la legislación sobre derecho civil (art. 149.1.8.º CE). En esta línea, dada la interpretación laxa que ha realizado el Tribunal Constitucional acerca del alcance de los conceptos de «legislación» y «ejecución», tampoco parece que la nota de exclusividad basada en la calidad de la potestad atribuida sea un criterio autosuficiente para organizar la posible concurrencia de potestades normativas sobre una determinada materia¹⁵. Máxime, si reparamos en una conclu-

(15) En efecto, el Tribunal Constitucional al establecer de modo preferente un concepto material de «bases» en detrimento de su concepción formal, ha oscurecido la posible diferenciación en la calidad de la potestad atribuida dado que la delimitación material de estas bases puede abarcar desde el vehículo de la Ley en sentido estricto (formal) hasta la potestad reglamentaria y actos de mera ejecución (SSTC 147/ 1991, de 4 de julio y 135/1992, de 5 de octubre). Con este carácter abierto e indeterminado que sienta el concepto material de bases, la ordenación de los supuestos de concurrencia imperfecta, esto es, aquellos en donde las potestades normativas concurrentes se distribuyen sobre el esquema bases-desarrollo, pierde coherencia dado que el alcance delimitador de dichas bases establecido por el Estado puede afectar por igual a potestades de legislación como de ejecución, sin una coordinación previa con las potestades normativas de las Comunidades. Como señala Álvarez Conde, la relación de los conceptos de «legislación» y «ejecución» ha tenido una evolución similar. El Tribunal Constitucional también se ha inclinado por un sentido material del concepto de legislación comprensivo de ciertos actos derivados de la potestad reglamentaria, especialmente de los denominados reglamentos ejecutivos. Con ello, en numerosos supuestos, la competencia ejecutiva de las Comunidades se ha visto restringida a la potestad de dictar reglamentos meramente organizativos y el desempeño de la mera actividad administrativa (SSTC 18/1982, de 4 de mayo y 35/1982, de 14 de junio). En cualquier caso, con independencia de la potestad ejecutiva de las Comunidades, el Tribunal Constitucional ha admitido la injerencia normativa del Estado en este ámbito con base a tres supuestos excepcionales: 1. Cuando la potestad de ejecución comporta un alcance supracomunitario, interfiriendo o provocando una colisión de intereses de diversas Comunidades (SSTC 42/ 1981, de 22 de diciembre, 1/1982, de 28 de enero y 146/1986, de 25 de noviembre). 2. En caso de «riesgo de la seguridad pública» la actuación ejecutiva del Estado se permite aunque condicionada a dos exigencias: la proporcionalidad de las medidas y la obligación de remitir la cuestión seguidamente a la Comunidad afectada (STC 33/1982, de 8 de junio). 3. Por último, dicha injerencia también se autoriza cuando la potestad de ejecución de que se trata deba realizarse conforme a criterios o valoraciones de carácter nacional siendo el Estado el único que tiene la facultad decisoria al respecto (SSTC de 28 de enero, 22 de febrero y 8 de julio de 1982 y 28 de

abril, 20 de mayo y 28 de junio de 1983).

sión última, cual es que la «legislación» y «ejecución» como criterios de calidad de las potestades conferidas no delimita compartimientos estancos en el ámbito de regulación de una materia, sino conexos, dada la inevitable imbricación de las normas jurídicas producidas conforme a los criterios de jerarquía y sistematización normativa.

Por todo ello, en nuestra modesta opinión, desde una perspectiva funcional del concepto de competencia se observa que su alcance debe operar más allá de una mera descripción estática del título o del contenido competencial con base a la posible exclusividad o concurrencia en los mismos, manifestándose con mayor profundidad como un criterio relevante en la interpretación y resultado del fenómeno competencial. En este sentido, su función complementa al examen realizado de la determinación material ordenando la diversa incidencia de potestades normativas implicadas en la regulación de un determinado título competencial. Su alcance se concreta entonces en armonizar el desarrollo de las potestades normativas determinando la calidad de su ejercicio y el grado de autonomía resultante.

En síntesis, esta relación complementaria entre la distribución de materias y el concepto de competencia, dibujada conforme a su visión analítica de auténticos criterios de interpretación y, por tanto, más allá de su examen superficial ya como mera descripción del objeto normativo o del contenido competencial, respectivamente, es la que mejor se ajusta a la explicación estructural y técnica de nuestro sistema competencial, situándonos en la perspectiva correcta de la complejidad que éste encierra: la armonización y coordinación de las potestades normativas en liza.

Como señala Montés Penadés¹⁶, «el sistema de relación entre el Derecho del Estado y el Derecho de las Comunidades se ha de explicar a partir de la idea de distribución de materias, de modo que cada una de las normas que integran unas y otras valen en cuanto han sido dictadas en uso de la correspondiente competencia y sólo dentro de ella tienen existencia frente a las demás normas. El principio de jerarquía sólo opera en el interior de cada uno de los ordenamientos. Cada uno de los espacios normativos ha sido creado por

(16) Montés Penadés, V. y otros, *Derecho Civil. Parte General*, 2.ª edición, Valen-

cia, 1995.

la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y las leyes del artículo 150, de modo que el principio de distribución introduce entre los ordenamientos una superación con base en la cual la validez de las normas de cada una de ellas depende, por una parte, del respeto a la jerarquía normativa en su interior, y por otra parte, del respeto a las fronteras que las separan y que las circunscriben a criterios determinados».

Lo que sucede es que esta inicial y válida explicación del fenómeno competencial tiene un desenvolvimiento natural en donde, unas veces motivado por la propia insuficiencia del principio de distribución, y otras porque expresamente así se ha dispuesto, entran en juego las diversas potestades normativas en la regulación o delimitación de una materia. En estos supuestos, que podemos denominar genéricamente como casos de competencias imperfectas o no plenas, es donde el principio de distribución, *versus* determinación material, y la competencia en sentido funcional se complementan como criterios de interpretación del caso en cuestión. El primero, como hemos señalado, actúa como criterio primario de la interpretación configurando las fronteras normativas, pero también, y he aquí su impronta novedosa, delimitando inicialmente la posible conexión de los espacios normativos. El segundo, una vez contrastada dicha conexión, complementa al anterior criterio determinando una organización armónica y sistemática de las potestades normativas concurrentes. Para ello tiene en cuenta la interpretación resultante de la determinación material y la calidad de las funciones asignadas a la potestad normativa de los diversos entes; ponderando si la relación existente se produce en un marco meramente delimitador de la potestad normativa de las Comunidades, ya sea mediante su previa configuración o con la imposición de límites y condicionantes para su válida actuación, o si el marco de referencia es propiamente de regulación, ya de dictar normativa básica o de legislar, estableciendo en tal caso la armonización con base a las prerrogativas de control del Estado y a los principios de rango y jerarquía de acuerdo a la calidad de las potestades normativas distribuidas.

La aplicación de estos presupuestos técnicos en la estructura y diseño de nuestro sistema competencial nos lleva a enunciar una suerte de conclusiones que a modo de principios pueda orientar la interpretación competencial de las Comunidades Autónomas en materia de agricultura y ganadería:

1. Según se desprende de la naturaleza y alcance del artículo 148 de la Constitución el fenómeno competencial se aborda desde la óptica del principio de distribución de materias como criterio general y preferente, sin aludir para nada a la posible incidencia del criterio de competencia o de distribución de funciones normativas.

2. Con base a dicho principio, y dado el carácter de bloque competencial mínimo que tiene el listado del artículo 148, las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus respectivos Estatutos la competencia sobre agricultura y ganadería tienen un título competencial exclusivo al respecto.

3. Dicho título competencial tiene un contenido que les atribuye una potestad normativa plena, esto es, les confiere la posibilidad de normar con amplitud el ámbito o materia en cuestión, ya con carácter general a través de la potestad legislativa y reglamentaria, o particular por medio de la potestad ejecutiva, así como la de atender su organización y funcionamiento meramente administrativo.

4. Respecto a la posible conexión con el ámbito del Derecho estatal, o con su potestad normativa, conviene diferenciar varios supuestos de incidencia en la materia objeto de estudio.

a) En lo que afecta directamente al título competencial expuesto, la conexión con el ámbito del Derecho estatal prevista en la misma formulación material del artículo 148.1.7.º: «la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía», no contempla, como ya se ha señalado pese a la interpretación del Tribunal Constitucional, un título propio a favor del Estado sobre la misma materia, sino un condicionante o límite a la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas, cuestión sumamente diversa. Con ello pretendemos aclarar que la conexión que aquí se produce no es representativa de un supuesto de concurrencia imperfecta en el orden competencial. En otros términos, que la función que compete al Estado no es propiamente de regulación, ya sea delimitando previamente la competencia de las Comunidades o estableciendo la normativa básica al respecto, sino de control o impugnación de aquellas normas que derivadas de la potestad normativa de las Comunidades vulneren las reglas básicas de nuestro

sistema económico o interfirieran en aspectos o decisiones que por su índole o trascendencia general competan a la política económica del Gobierno de la Nación¹⁷.

b) En lo que afecta indirectamente al título competencial expuesto y, por tanto, desde fuera de su determinación material a favor de las Comunidades Autónomas, la conexión con el ámbito del Derecho estatal a tenor del esquema competencial y de la doctrina del Tribunal Constitucional puede sintetizarse en los siguientes cauces o vías de expresión:

b.1) Con base a la formulación genérica del artículo 149.1.11.º y 13.º de la Constitución se establece su posible conexión con un novedoso título competencial a favor del Estado sobre la materia relativa a la «ordenación general de la economía». La doctrina, con apoyo en varias sentencias del Tribunal Constitucional, entiende que se trata de una competencia horizontal que cruza la totalidad de los sectores económicos, con independencia del reparto de competencias diseñado, y que atribuye al Estado una función normativa plena sobre dirección económica a través de la delimitación amplia de sus «bases», o el desarrollo de aquellos aspectos o decisiones calificados por el Estado como de «básicas» en orden a la referida materia. La cuestión, así planteada, relativiza al máximo la competencia de las Comunidades Autónomas dado el talante indeterminado de la materia y la vasta potestad atribuida al Estado. Por ello, en nuestra opinión, el pretendido título competencial debe de ser objeto de matización. Al respecto cabe señalar que un contenido competencial de tamaño indeterminación (todas las sectores económicos de la Nación) no sólo es contrario a la imperatividad del sistema competencial en relación a su distribución de materias y de funciones normativas, sino que pone en tela de juicio su misma eficacia organizadora. De ahí, que esta «competencia horizontal» deba puntualizarse en beneficio de la coherencia del propio sistema. Una primera delimitación surge de la propia determinación material que sustenta esta novedosa potestad de «dirección económica». En efecto, según este criterio de potestad normativa del Estado, ciertamente amplio, por medio del concepto laxo de «bases» o su articulación a través de la normativa «básica», vendría condicionada el

(17) Este planteamiento resulta también congruente en el supuesto de asimilación de la expresión «ordenación general de la economía», con las denominadas «normas básicas», pues en tal caso la doctrina ha destacado que en el orden competencial la normativa

básica del Estado cumple una función meramente delimitadora o sistematizadora, que no incluye la posibilidad de alterar el bloque competencial creando o habilitando nuevos títulos competenciales a favor del Estado.

ámbito de las materias previamente determinadas en el bloque competencial; para la regla 11.^a, con mayor precisión, «las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros» y para la regla 13.^a, no con tanta precisión, «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», expresión que no hay dificultad en asimilar a lo que vendría a ser la política económica del Gobierno de la Nación; independientemente de que dicha política esté más o menos explicitada o desarrollada en su conjunto. Una segunda delimitación, más importante si cabe, es que dicho carácter de «competencia horizontal» queda determinado precisamente por las fronteras o límites competenciales, es decir, por aquellos sectores económicos que se presentan íntimamente ligadas a las competencias que con carácter exclusivo se atribuyen a las Comunidades; caso de la agricultura y ganadería. Esta delimitación afecta primordialmente a la regla 13.^a, pues la potestad atribuida al Estado no es tanto de regulación, como ya se ha señalado, sino de control o de impugnación en los casos previstos anteriormente.

b.2) Con mayor fundamento, en la distribución diseñada por nuestro sistema competencial, la conexión con el ámbito normativo del Estado también puede producirse de modo indirecto cuando ésta viene atribuida de un título competencial propio cuya determinación material presenta una innegable expansión conceptual que interfiera en la misma delimitación conceptual de la materia objeto de estudio. Nos estamos refiriendo, claro está, a la materia de derecho civil, donde el Estado tiene conferida la potestad legislativa (ex art. 149.1.8.º, principio). No obstante, conviene tener presente, como más adelante concretaremos, que la conexión resultante con el ámbito del Derecho estatal en su legítima facultad de legislación sobre la materia civil se ordena conforme a las imprecisas pautas marcadas por el artículo 149 a través de un complicado contexto de excepciones, sub-excepciones y contenido mínimo, en el desarrollo de dicha potestad. En términos muy generales, a nuestros efectos cabe diferenciar y puntualizar los siguientes supuestos, a saber:

b.2.1) Aquellos casos en donde la materia civil, o si se quiere, la función normativa de legislación civil, viene configurada bajo un título competencial concurrente debido al reconocimiento de un Derecho foral o especial en favor de determinadas Comunidades Autónomas. En estos casos, la posible conexión entre los diversos espacios normativos queda más reducida, pues ambas potestades

normativas de legislación civil vienen limitadas recíprocamente en consideración a la «conservación, modificación y desarrollo» del Derecho foral de que se trate; pauta bastante flexible, por cierto¹⁸ que es la indicada para legitimar la incidencia de la potestad normativa del Estado sobre legislación civil en aquellas Comunidades Autónomas con Derecho foral o especial reconocido¹⁹.

b.2.2.) En sentido opuesto, nos encontramos con los restantes casos en donde las Comunidades Autónomas no tienen un título competencial concurrente sobre legislación civil al carecer de un derecho foral o especial reconocido. En estos supuestos la posible conexión con el ámbito del derecho estatal es más amplia, dado que su potestad normativa sobre legislación civil le permite la expansión conceptual que reporta la vasta organización y perfil institucional de dicho título competencial. Sin embargo, dicha expansión conceptual tampoco debe escapar a unos criterios de interpretación que delimiten su natural incidencia en materias de competencias ajenas, impidiendo su aplicación arbitraria o discrecional por parte del Estado. Al respecto cabe matizar dos niveles diferenciados de la posible incidencia. El primero viene referido al desarrollo de la

(18) Recordemos como la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987 de 26 de marzo, declaraba la constitucionalidad de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía de legislar sobre la propiedad de la tierra y su función social, en base a su competencia específica de legislación sobre la materia de «reforma y desarrollo agrario». Esta tendencia, favorable a la ampliación competencial de las Comunidades, ha sido respaldada en términos definitorios por la Sentencia del Tribunal Constitucional 88/1993, de 12 de marzo, en donde se puntualiza que el término «desarrollo» del derecho foral o especial no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento, sino que cabe que dichas Comunidades puedan regular materias conexas con las ya reguladas, siempre dentro de una dirección y contenido básico previamente delimitado.

(19) El reconocimiento de la existencia de un derecho foral o especial ha sido objeto de una interpretación amplia por parte del Tribunal Constitucional. En esta dirección la Sentencia del Tribunal Constitucional 121/1992, de 28 de septiembre, declaró la constitucionalidad de la competencia de la Comunidad Valenciana para legislar sobre arrendamientos históricos con base a su competencia estatutaria relativa a «la conservación, modificación y desarrollo» del derecho civil valenciano, y ello porque a juicio del alto tribunal la interpretación del 149.1.8.º del texto constitucional «permite entender que su remisión alcanza no sólo a aquellos derechos civiles especiales que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución, por más que fueren aquellos derechos ya legislados...»; en consecuencia, «no es pues dudoso que la Generalitat valenciana ostente competencia exclusiva para legislar sobre instituciones que hayan tenido una configuración consuetudinaria específica a su ámbito territorial...».

Doctrina que, en nuestra opinión, debe culminar con el reconocimiento general y pleno del derecho consuetudinario como causa de legitimación de competencia específica

en la materia civil, con independencia de la previa configuración de un derecho especial, compilado o no, siempre que se acredite su existencia y peculiaridad normativa en la Comunidad Autónoma interesada.

potestad normativa del Estado, centrada en lo que se ha venido denominando doctrinalmente como «legislación básica». En este sentido, la potestad del Estado en materia civil es claramente de «normación», es decir, tiene la potestad que abarca la facultad de decidir la amplitud de la competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas, ya mediante el establecimiento general de unas «bases», o más concretamente, por medio de la elaboración de una normativa básica al respecto. De este modo, el grado de actuación de la potestad de las Comunidades dependerá de la delimitación efectuada por el Estado, que generalmente excluirá las potestades reglamentarias y ejecutivas, salvo que en virtud del concepto material de «bases», o de la «normativa básica», dichas potestades también vengan desarrolladas por el Estado. El segundo nivel de incidencia viene referido no ya al desarrollo legítimo de la potestad normativa del Estado, sino a su conexión con aspectos relativos a competencias exclusivas de las Comunidades, caso de que la legislación básica del Estado regule, por la expansión conceptual de la materia civil, aspectos inherentes o relacionados con las competencias de agricultura y ganadería. En estos supuestos de concurrencia indirecta, esto es, a través de títulos competenciales relacionados pero diferenciados de la materia, nuestra conclusión es que no puede sustentarse sin más que el Estado ostente una verdadera potestad de normación, como en el caso anterior, es decir, que tenga la facultad de decidir unilateralmente el ámbito de actuación de las Comunidades en una materia de la competencia de éstas, ni tampoco la potestad de imponer la preferencia de su norma en caso de conflicto, pues la solución pertinente no puede llegar por la aplicación de los criterios legales de rango y jerarquía, dado que estamos en presencia de potestades normativas de legislación equiparadas en rango y, por tanto, sometidas únicamente a la jurisdicción del Tribunal Constitucional. Excluida la potestad de normación las posibilidades de actuación, no sólo del Estado sino también de las Comunidades interesadas, debe resolverse por la vía contenciosa o impugnatoria de los aspectos o decisiones conflictivos conforme a los principios rectores de armonización y sistematización del orden competencial²⁰. Cuestión que, desde el ámbito estatal, no queda suficiente-

(20) Esta armonización y sistematización del orden competencial puede lograrse convenientemente sin necesidad de recurrir a la «gravedad» de la solución contenciosa, emplazada en un marco estrictamente jurídico. Nos estamos refiriendo a la actuación polí-

tica del Estado mediante los mecanismos de participación recíproca con las Comunidades interesadas en el consenso de las decisiones de índole competencial que afecten a estas materias complejas.

mente contrastada con un mero «nomen» que califique de básica una determinada norma o aspecto normativo, sino que exige la justificación y razonabilidad de dicha preferencia. Justificación que, entre otros extremos, requerirá los siguientes datos valorativos: 1) Que se trate de una norma con rango de ley en sentido formal. 2) Que la relevancia de la norma o aspecto normativo resulte básica para la conceptualización y concreción del instituto en cuestión. 3) Que su regulación sea de interpretación imperativa. 4) Que se acredite la trascendencia «general» de los intereses contemplados.

c) Fuera de los anteriores apartados, el artículo 149.1.8.º de la Constitución precisa la potestad normativa del Estado cualificando su competencia legislativa en atención a una delimitación de submaterias relativas a la legislación civil. La especialización resultante en el diseño competencial puede resumirse en dos órdenes:

c.1.) Las submaterias del ordenamiento civil sobre las cuales el Estado ostenta una función legislativa exclusiva o absoluta, es decir, tiene la potestad normativa en toda su extensión, excluyendo cualquier intervención normativa de las Comunidades al respecto. Estas submaterias son las que aparecen contempladas en el segundo párrafo del artículo 149: «aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a la forma de matrimonio, ordenación de los Registros e instrumentos públicos y determinación de las fuentes del derecho» (esto último con ciertas salvedades en favor de las Comunidades Autónomas con sistema de fuentes propio).

c.2.) Submaterias del ordenamiento civil sobre las cuales el Estado ostenta una potestad normativa compartida teniendo facultad para establecer la legislación de bases al respecto y las Comunidades Autónomas las correspondientes normas de desarrollo. La única submateria de este supuesto es la relativa a «bases de las obligaciones contractuales». La cuestión debatida, una vez más, gira en torno al alcance material del significado de dichas «bases» como presupuesto o condición de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas²¹.

(21) Para el sector doctrinal partidario de una lectura del texto constitucional favorable al bloque competencial de las Comunidades, el significado de estas «bases» se concreta únicamente en la potestad de delimitar aquellos principios a los que deberá ajustarse la legislación autonómica. No obstante, como hemos señalado, el Tribunal Constitucional

en varias ocasiones ha sostenido un concepto material de dichas bases muy amplio, admitiendo que la potestad normativa del Estado puede adentrarse en las normas de desarrollo de carácter reglamentario o incluso en los actos de mera ejecución (Vid. nota 15).

Las conclusiones vertidas en relación a la competencia de las Comunidades en materia de agricultura y ganadería, junto a la posible concurrencia o conexión con la potestad normativa del Estado, reflejan con bastante exactitud el contexto dialéctico en el que inevitablemente habrá de producirse la confluencia de aspiraciones e intereses en juego, conforme a un proceso de interpretación flexible y consensuado que tenga como referentes teleológicos tanto la unidad del propio sistema, pese a su diversa y plural estructura, como su loable capacidad de adaptación y desarrollo a través de los principios de armonización e interpretación del orden competencial.

La Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias (LMEA), incide de lleno en los planteamientos y conclusiones debatidos a la hora de justificar la competencia del Estado sobre esta compleja materia. En este sentido, el número sexto de su Exposición de Motivos resulta sumamente expresivo: «es evidente que la materia principal del contenido de la presente Ley es la agricultura, materia sobre la que todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Pero, como también se señala en todos los Estatutos, aunque con distinta formulación, dicha competencia autonómica se entiende atribuida «de acuerdo con las bases y la ordenación de la economía» o «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general», en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.13.º de la Constitución.

Por ello, la intervención legislativa estatal en materia de modernización de las explotaciones agrarias se halla legitimada, en virtud de las competencias que le corresponden, para la regulación de las bases o medidas que requieren la ordenación y la coordinación de la planificación general de la economía.

Pero, además algunos aspectos del contenido de la presente Ley se sustentan en otros títulos competenciales del Estado. Así, las normas que establecen modificaciones del régimen legal de arrendamientos, las que regulan las transmisiones «intervivos» o «mortis causa» de las explotaciones constituidas por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, las que preceptúan la indivisibilidad de determinadas fincas rústicas o, incluso, las que regulan el derecho de retracto a favor de los colindantes titulares de explotaciones prioritarias, han de considerarse todas ellas integradas en el ámbito

de la legislación civil, que corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 148.1.8.º de la Constitución».

III. CRITERIOS DELIMITADORES DE LA COMPETENCIA

Como hemos podido constatar, el delicado y prudente proceso de interpretación a realizar de cara a la armonización e integración de nuestro complejo orden competencial tiene una de sus piedras de toque en lo que hemos venido en denominar como la conjunción de la determinación material relativa a los distintos títulos competenciales, como criterio de interpretación primario, y la aportación resultante complementaria o matizadora, si se quiere, del concepto funcional de competencia relativo a la organización y calidad de las potestades normativas concurrentes o conexas.

Esta conjunción o coyunda de elementos interpretativos precisa de una labor de interpretación que denota, a su vez, una cierta caracterización en la composición de la técnica hermeneútica. Así, por una parte, la profundización en el estudio de la determinación material de los títulos competenciales reclama la especialidad del método analítico como vía adecuada para el logro de las notas esenciales en la definición o concreción de las materias o institutos en cuestión. Por la otra parte, la aplicación funcional del concepto de competencia debe realizarse desde la perspectiva sistémica de nuestro ordenamiento jurídico, en atención al proceso de elaboración normativo, a su respectivo alcance o rango legal, y al régimen de su organización. En todo caso, se trata de una labor de interpretación flexible por la acumulación de criterios interpretativos de diversa índole, y poco dogmática dado el carácter programático y evolutivo de nuestro sistema competencial, que requiere un alto grado de pragmatismo, provisionalidad y consenso en las decisiones, conforme a las circunstancias y acontecimientos políticos más importantes del momento²².

(22) En cierto sentido, puede admitirse que la interpretación y desenvolvimiento de nuestro complejo sistema competencial guarda una estrecha relación con una percepción del derecho no excesivamente normativa. Nos estamos refiriendo a la máxima clásica en donde la aplicación del derecho no se plantea como un mero dato, sino como un «quasitum», esto es, una búsqueda eurística, incesante y tenaz para encontrar un «iustum» concreto que nunca nos viene plenamente dado. En el orden competencial la búsqueda de soluciones también escapa a una mera aplicación lógica del derecho como dato o norma previamente establecido, adentrándose en los ambiguos contornos de una realidad social viva y cambiante en donde la organización y armonización de los diversos intereses y aspi-

raciones en juego obtienen su referencia racional y razonable de mayor peso en el crisol político de la actualidad de la nación.

No obstante, esta ambiciosa empresa de interpretación, caracterizada a rasgos generales desde las anteriores perspectivas metodológicas, debe abordar previamente un aspecto central relativo al significado y alcance de los presupuestos técnicos que empleamos en el proceso de interpretación descrito. En nuestro objeto de estudio, estos presupuestos técnicos o criterios delimitadores de competencia vienen referidos principalmente a la articulación de las nociones de «bases» y «normativa básica», y a la definición de la fórmula «ordenación general de la economía» como condicionante material del título competencial respectivo a la agricultura y ganadería. En ambos casos, nos interesa profundizar no sólo en el correspondiente examen conceptual pertinente a la elevada anfibología de los términos en cuestión, sino también en el alcance normativo que despliegan, esto es, en su función reguladora o meramente delimitadora según su concurrencia o incidencia en el orden competencial.

1. Las nociones de «bases» y «normativa básica» como criterios de determinación competencial: sus funciones normativas

Hay que empezar señalando que nuestra Constitución no destaca por el empleo preciso y uniforme de estos criterios delimitadores en el contexto definitorio relativo a la estructura y diseño competencial. Por el contrario, la imprecisión y heterogeneidad en la utilización de estos conceptos parecen ser las notas dominantes, de suerte que la referencia a lo «básico» puede mostrarse a través de diversos términos y expresiones. Así, unas veces su alusión se realiza desde la amplitud que ofrece el concepto de «bases». Otras, en cambio, su empleo parece conectarse con referencia a las «normas básicas» o «condiciones básicas». Por último, su utilización se especializa en atención a una posible calidad normativa cuando se alude a la «legislación básica»²³.

En esta tesitura, el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo un notable esfuerzo destinado a esclarecer la ambigüedad reinante en este contexto terminológico. Sin embargo, su cuerpo de doctrina no ha sido del todo concluyente al contemplar sólo parcialmente la

(23) Este carácter indefinido del texto constitucional es consecuencia directa, como

ya se ha señalado, del talante programático y abierto que presidió la redacción del Capítulo III del Título VIII de la Constitución.

problemática implícita. En esta línea, su empeño se ha dirigido fundamentalmente al sentido o significado de estos términos y expresiones, delimitando genéricamente sus contornos conceptuales, pero sin adentrarse lo suficiente en el aspecto correlativo a su respectivo alcance o función normativa en el complejo entramado competencial²⁴.

(24) Puede afirmarse como señala Alvarez Conde que nuestro Tribunal Constitucional se ha decantado por el momento hacia un concepto material de «bases» como vía idónea para que el Estado pueda establecer un común denominador normativo para todo el territorio nacional. La primacía de esta concepción material, que ha oscurecido de un modo incorrecto la deseable participación de la perspectiva formal de esta noción, ha sido explicitada por el alto tribunal al hilo del alcance y significado general que presentan dichas bases. En esta dirección, la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, a propósito de su significado declaraba que «por principios, bases y directrices hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado». Paralelamente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero, puntualizaba que «de esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una Ley y ser calificadas como tales, sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido». Contenido que, en términos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de abril, abarcaría «todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica». Respecto a su aspecto formal, esto es, al valor y rango normativo de las disposiciones relativas a dichas bases, el Tribunal Constitucional ha admitido una amplísima potestad, que va desde la función legislativa propiamente dicha, hasta el reconocimiento de la potestad reglamentaria, por medio de los llamados reglamentos ejecutivos, e incluso a los actos de esa ejecución (SSTC 1/1982, de 28 de enero; 44/1982, de 8 de julio; 56- 57/1983, de 28 de junio y 49/1988, de 22 de marzo). En cuanto a los posibles límites de la potestad normativa del Estado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1988, de 19 de abril, declara a propósito del significado o delimitación de las bases, que deben contener: «una definición clara y precisa de los marcos delimitadores de las competencias autonómicas que, siendo fácilmente reconocibles, evite la incertidumbre jurídica que supone para las Comunidades Autónomas asumir, sin dato orientativo alguno, la responsabilidad de investigar e indagar en la masa ingente de disposiciones legislativas y reglamentarias estatales, una definición que es al Estado a quien corresponde realizar por encargo directo de la Constitución». En esta línea, la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de marzo, recalca que la calificación de básica de una norma por el legislador implica dos requisitos: «1) Que las bases deben garantizar un mínimo común para todo el territorio, dirigido a asegurar los intereses generales. 2) Que las bases pueden comprender regulaciones detalladas en aspectos concretos e incluso pueden incluir la potestad de dictar actos de ejecución. Pero esto último es excepcional, debiendo producirse únicamente cuando sea imprescindible para el ejercicio de las competencias estatales». Por otra parte, el Tribunal Constitucional también ha establecido una cierta diferenciación conceptual y de desarrollo entre los conceptos de «bases» y «legislación básica», sosteniendo la mayor amplitud del primero, susceptible de abarcar potestades de índole ejecutiva, mientras que las del segundo serían de ordinario potestades normativas (SSTC 1/1982, de 28 de enero; 25/1983, de 7 de abril; 32/1983, de

28 de abril; 42/1983, de 20 de mayo y 56- 57/1983, de 28 de junio).

En nuestra opinión, como ya hemos puesto de relieve, la sintonía de estos dos aspectos es consustancial para la concreción del significado genérico que presentan estas nociones en el texto constitucional. De ahí, nuestro interés en profundizar compaginadamente en el alcance de ambas perspectivas, es decir, en el examen conceptual o definitorio de las bases en relación a la determinación material de que se trata, y a la valoración de su función normativa como criterio de organización de la concurrencia o conexión de las diversas potestades.

El estudio propuesto puede ordenarse de cara a una más fácil inteligencia en actuación a los siguientes aspectos.

1.1. El componente conceptual de la noción de bases y su desarrollo material

No cabe duda, como indica la reseñada Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, que el núcleo duro del significado de estas «bases» o «normativa básica» se obtiene con la abstracción sucesiva de aquellos principios o directrices que bien informan la organización jurídica primaria de una determinada materia, o bien contienen la delimitación genérica acerca de la conceptualización y concreción jurídica de un instituto en cuestión²⁵. En ambos casos, la decantación de estos principios o directrices no se realiza de un modo apriorístico, sino conforme al análisis que presenta su configuración positiva y doctrinal.

A partir de este presupuesto conceptual de la noción de «bases», su desarrollo material queda circunscrito a la exigencia de los siguientes requisitos:

a) La delimitación de los perfiles institucionales y del marco normativo relativo a la materia objeto de regulación, como presupuesto conceptual imprescindible para la obtención de las susodichas bases. Recordemos en este sentido como la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1988, de 19 de abril, incluye en esta configuración previa el deber del Estado de aportar «una definición clara y precisa de los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas».

(25) La posibilidad de que dichas «bases» puedan comprender, aunque de forma excepcional, regulaciones o normas sobre aspectos concretos, particularmente actos de mera ejecución, no puede sostenerse desde la perspectiva conceptual expuesta, pues el dato de su generalidad analítica es consustancial a su significado. Su fundamento debe

buscarse en la función normativa que despliegan estas bases en el orden competencial, determinando la extensión y calidad de las potestades compartidas o conexas.

b) Su carácter uniformador como principios o directrices que informan la normativa común de aplicación general a todo el territorio nacional (entre otras, STC 49/1988, de 22 de marzo).

c) Su apoyo o fundamento a la articulación del «interés general» o en la aplicación de principios constitucionales de eficacia general.

1.2. El componente normativo de la noción de bases y su alcance en el orden competencial

El significado y alcance de la noción de «bases» no se agota en la textura de su formulación principal, ya que junto a esta perspectiva también debe destacarse la función normativa que desempeña, esto es, su eficacia reguladora y delimitadora de la potestad normativa atribuida.

Esta función normativa no siempre tiene la misma intensidad, pues su alcance varía según la fisonomía competencial de los supuestos que tomemos en consideración. No obstante, la diferenciación más notable al respecto viene dispuesta por el propio título competencial, en la medida en que las bases vertebren una materia de la competencia estatal o, por el contrario, sirvan de referente a materias ajenas a dicha competencia. En el primer caso, el interés se centra en aquellos supuestos que se articulan a través de la denominada competencia compartida, es decir, cuando el título competencial contempla la conexión directa de la potestad normativa del Estado y de las respectivas Comunidades Autónomas en la regulación de una determinada materia, de suerte que el orden competencial resultante refleja una distribución funcional de las potestades normativas bajo el esquema bases/desarrollo. En estos supuestos, la función normativa que desempeñan las bases es propiamente de «regulación», ya sea delimitando previamente la competencia de las Comunidades, o estableciendo una normativa básica al respecto. En este contexto, la potestad normativa del Estado también contiene una facultad de control sobre la actuación de desarrollo efectuada por las Comunidades al efecto de contrastar el cumplimiento de la delimitación competencial establecida o la respectiva sujeción normativa a las bases programadas.

Entre las vicisitudes que ha presentado el desarrollo normativo de las bases cabe aludir a dos supuestos de carácter excepcional.

El primero viene referido a la inactividad del Estado a la hora de configurar las bases y, por ende, a su posible trascendencia enervadora o no de la potestad normativa de las Comunidades. Ante esta disyuntiva el Tribunal Constitucional ha declarado que las Comunidades Autónomas vienen legitimadas para deducir estas normas básicas no sólo de la Constitución, sino también de la legislación vigente (según se trate de un supuesto de legislación preconstitucional o no), sin que ello sea obstáculo para que la posterior legislación básica dictada por el Estado pueda invalidar las normas de desarrollo dictadas por las Comunidades (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 5/1982, de 8 de febrero y 64/1982, de 4 de noviembre)²⁶. El segundo supuesto hace referencia al alcance de la potestad normativa atribuida al Estado. En esta dirección, ya hemos señalado como la interpretación extensiva del sentido material de las bases ha hecho posible que dicha potestad se extienda a la regulación reglamentaria de la materia en cuestión, e incluso comprenda la realización de actos de mera ejecución, aunque de forma excepcional (entre otras, las recientes SSTC 141/1993, de 22 de abril y 203/1993, de 17 de junio). En nuestro parecer, la noción material de esta figura, por laxa que sea, no justifica plenamente dicho resultado interpretativo, pues su componente conceptual tiende por definición analítica a una normación principal y sustantiva alejada de la concreción y el carácter de acompañamiento que caracteriza a la potestad reglamentaria. Por ello, su fundamento debe buscarse más bien en la citada función normativa que despliega estas bases en la delimitación del orden competencial, determinando la extensión y calidad de las potestades en liza. Sentado esto, hay que puntualizar que en el ámbito de las competencias compartidas la delimitación competencial de las bases no es absoluta, sino que viene

(26) De este modo se produce un curioso caso de supletoriedad de índole inversa, dado que la potestad normativa de las Comunidades viene legitimada para suplir el vacío normativo dejado por el Estado. En el ámbito de la competencia compartida no cabe duda de la naturaleza provisional y subsidiaria de esta legitimación que cede ante la regulación principal que el Estado debe llevar a cabo. No obstante, en los supuestos de competencia en donde se proyecta una conexión indirecta con dichas bases, ya porque se trate de las llamadas competencias concurrentes (cuando, por ejemplo, el desarrollo de la legislación básica estatal lleva a regular algunos aspectos de incidencia común), o porque sean materias bajo la competencia exclusiva de las Comunidades, hay que advertir que la relación creada no parece que deba regularse por una estricta razón de supletoriedad, pues en estos supuestos las Comunidades gozan de una legitimación propia y plena en orden al desarrollo normativo de la materia que comprende, claro está, la posible incorporación de las

reglas y directrices básicas contenidas en nuestra Constitución. limitada tanto por la distribución funcional asignada en el título competencial, como por el principio de preferencia de la ley en la estructuración del orden competencial. Ambos límites conducen a la proclamación de un idéntico postulado en pro del establecimiento de la noción formal que debe concurrir en la definición positiva de estas bases, de suerte que su formulación normativa venga dispuesta por el cauce de la ley como norma elaborada por el Parlamento a través del procedimiento establecido constitucionalmente (arts. 66.2 y ss CE). Postulado, por otra parte, que el propio Tribunal Constitucional ha dejado entrever al socaire del deber que incumbe al Estado en torno a la fijación clara y precisa de dichas bases (SSTC 69/1988, de 19 de abril y 179/1992, de 13 de noviembre)²⁷.

Fuera de este supuesto concreto hay que señalar que la función normativa que realizan dichas bases encuentra dos límites generales en atención al funcionamiento y organización del sistema competencial, a saber:

a) Aunque las bases presuponen una función de normación propiamente dicha, ya sea delimitando el ámbito de la competencia de las Comunidades, o estableciendo una normativa básica al respecto, su plasmación positiva, de acuerdo al esquema participativo de las competencias compartidas, no puede abrogar o reducir en exceso la potestad normativa de desarrollo que ostentan las Comunidades. De modo que deben permitir la actuación señalada en el marco de las directrices generales establecidas, con lo que las bases no deben descender a una exhaustiva regulación de la materia, ni tampoco configuran un marco positivo excesivamente imperativo o prohibitivo (STC 14/1989, de 26 de enero).

(27) Ubicada correctamente esta cuestión en la función normativa de las bases y no en su componente conceptual, se puede afirmar que el predominio exagerado de la noción material de bases, en detrimento de su sentido formal, puede estar justificado en un primer momento o fase del diseño competencial en donde el Estado era el referente necesario para el desarrollo sostenido y armónico del sistema competencial. Posteriormente la situación ha cambiado, se ha ordenado mejor y el Estado no puede obviar por razones de eficacia o de urgencia su específico deber de precisar y clarificar dichas bases conforme a la solemnidad y garantías requeridas, que no son otras que su formulación por medio del cauce de la ley. De ahí que sólo en los casos excepcionales pueda variarse dicha regla cuando el interés general o situaciones de daños de difícil reparación así lo justifiquen, y en todo

caso, de un modo provisional (STC 147/1991, de 4 de julio).

b) La función normativa de las bases, si bien pueden delimitar competencias en cuanto a su extensión o calidad, no pueden extralimitarse creando nuevos títulos competenciales en favor del Estado. De ahí que su incidencia se ciña a las competencias ya existentes en el orden competencial (entre otras, STC 95/1986, de 10 de julio).

El análisis efectuado a propósito del significado de las bases como criterio de delimitación constata la importancia de esta figura en la configuración del engranaje competencial, particularmente en atención a su función normativa. Sin embargo, y he aquí un dato de capital transcendencia, no hay que olvidar que la coherencia de las precisiones y puntualizaciones vertidas guardan una íntima relación conceptual con los criterios de sistematización del orden competencial y, por tanto, con la distribución material establecida. En este sentido, el análisis de estas bases se ha proyectado sobre la hipótesis de un título competencial en favor del Estado, donde el alcance de la función normativa puede calificarse de pleno, delimitando las competencias que incidan en la materia de que se trate.

La cuestión que cabe plantearse ahora, y que afecta de lleno a nuestro objeto de estudio, es la relativa al alcance de la función normativa de las bases cuando se proyecta sobre un título competencial en favor de la Comunidades Autónomas, caso de la competencia sobre las materias de agricultura y ganadería. La respuesta en el seno de la doctrina del Tribunal Constitucional no se ha gestado, como sería deseable, desde la decantación proveniente de la perspectiva metodológica relativa al análisis y determinación material de los títulos competenciales con posible incidencia en la materia objeto de estudio, sino que, por el contrario, se ha elaborado desde la abstracción y generalidad de principios constitucionales no explícitos, especialmente los relativos a la unidad económica y unidad de mercado, así como desde la indeterminación natural de las competencias autonómicas, particularmente las colectivas o las llamadas competencias horizontales, artículo 149.1. 11.º y 13.º de la Constitución. Esto ha llevado a una interpretación no del todo concluyente que peca por defecto y por exceso. Por defecto en lo tocante al orden conceptual de las materias abordadas, en donde se muestra poco profundo o claramente superficial. Por exceso tanto en los resultados obtenidos, en donde sienta una interpretación extensiva muy favorable a la competencia estatal, como en la exposición y desarrollo de la cuestión debatida, en donde recurre a una simplifi-

cación notable con técnicas analógicas o de mera asimilación. El resultado, un tanto retórico, es que el Tribunal Constitucional reconoce en primera instancia la competencia exclusiva de las Comunidades para acto seguido proclamar, con base a las competencias económicas del Estado, su carácter último de competencia compartida o concurrente (según la disquisición terminológica de la sentencia en cuestión), con lo que se aplica el esquema ya visto de distribución funcional de las potestades normativas bajo la fórmula bases/ desarrollo²⁸.

Sin prejuzgar la validez de la competencia asumida por el Estado, conviene recordar que la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, como tuvimos ocasión de ver al hilo de su exposición de motivos, justifica la intervención legislativa estatal en esta materia, cuya derivación o dependencia conceptual con las materias de agricultura y ganadería no ofrece duda alguna, con base a las pautas favorables de la doctrina del Tribunal Constitucional. De este modo se acomete una regulación completa sobre aspectos y contenidos genéricos (esto es, no específicos o sectoriales) que afectan directamente a las competencias autonómicas sobre las materias citadas sin explicitar, en caso alguno, los límites que por tal motivo condicionan dicha intervención legislativa del Estado. En efecto, reparemos como la Ley, por un lado, no establece con precisión cual es el marco competencial que deja a las Comunidades Autónomas, máxime si tenemos en cuenta el carácter imperativo de la mayor parte de sus preceptos que subordinan cualquier opción legislativa al respecto, ya sea diversa o paralela, que pudieran llevar a cabo las Comunidades desde sus específicos ámbitos competenciales²⁹. Impresión que se refuerza si tene-

(28) Con el agravante, como ya hemos indicado, del protagonismo extremo de la noción material de bases que tiende, sobre todo de cara a la indeterminación de las competencias económicas, a desdibujar dicho esquema atribuyendo al Estado una potestad exclusiva y plena en el desarrollo de dichas bases sin una previa delimitación de la materia, con lo que la potestad normativa de las Comunidades queda al arbitrio de la potestad normativa del Estado, según el grado de intervención realizado.

(29) El carácter general e imperativo de la Ley trasluce su inequívoca condición de regulación común o básica para este ámbito de la materia agraria. Condición que queda palmaria tanto en el tenor de las disposiciones adicionales primera y segunda, como en la configuración de los presupuestos y aspectos esenciales para recibir los apoyos públicos, particularmente de la definición de explotación agraria prioritaria (art. 4 LMEA). Esta consideración no sólo condiciona la obtención de las subvenciones y beneficios fiscales que

se deriven directamente de la Ley, sino también la posible preferencia en la mayor parte de actuaciones públicas en el sector (art. 7 LMEA).

mos en cuenta como referencia las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley, pues, a sensu contrario, del tenor imperativo de la disposición sólo escapa el artículo 21, que prevé para el régimen sancionador la posibilidad de que las Comunidades Autónomas contemplen su normativa específica. Por otro lado, admitiendo el carácter de normativa común o general que asume la intervención legislativa estatal tampoco se aprecia con claridad en la Ley la diferenciación entre los aspectos básicos y los de desarrollo que deben guiar la distribución funcional de la materia, pues a juzgar por las disposiciones adicionales citadas, y con la salvedad señalada, la práctica totalidad de su contenido responde a la calificación de «básico» o de «aplicación plena», con lo que la potestad normativa de las Comunidades queda realmente supeditada al grado de particularidad o detalle que deja la regulación de estos aspectos «básicos» como competencia exclusiva del Estado.

Esta desatención de la Ley, respecto de la delimitación del marco competencial de las Comunidades Autónomas, invierte y mediatiza el proceso de interpretación a seguir, dado que la conformación de la calidad y extensión de la potestad normativa de dichos entes debe realizarse por el método inductivo y de forma fragmentada, particularmente atendiendo a las remisiones puntuales que se establecen en el texto legal al tenor más o menos dispositivo de algunos de sus preceptos.

Sin embargo, como hemos señalado a lo largo de la exposición doctrinal, estos supuestos en donde la potestad normativa del Estado interviene en una materia ajena a su ámbito, si se quiere, dando lugar a una suerte de competencia compartida o conexas, el orden competencial resultante no puede quedar al arbitrio o potestad de una de las partes implicadas, sea cual sea la que tome la iniciativa de legislar, de modo que la organización competencial debe ajustarse a las reglas y directrices del sistema competencial, pues como tiene señalado el Tribunal Constitucional, en reiteradas ocasiones, la mera calificación de una normativa como básica no justifica por sí sola dicha consideración y, por ende, la bondad intrínseca del esquema competencial que acompaña.

Para valorar en sus justos términos la intervención legislativa que se justifica principalmente bajo la fórmula conceptual de las «bases», ya en relación a la generalidad del título de ordenación económica (art. 149.1.13.º) o la propiedad del título competencial

sobre legislación civil (art. 149.1.8.º), hay que retomar una serie de puntualizaciones previas que impone nuestro sistema competencial:

1. Por mor del principio de determinación material de los títulos competenciales sobre el que se sustenta la razón y explicación primaria de la distribución y alcance de las competencias asignadas, la función normativa que subyace a la intervención legislativa del Estado sobre las materias de agricultura y ganadería no puede reconducirse analógicamente o asimilarse sin más al esquema general que opera en las denominadas competencias compartidas, relativo a la distribución funcional de la legislación de bases y normativa de desarrollo entre el Estado y las Comunidades respectivamente. La conexión entre dichas potestades normativas, dada la propiedad y especificidad de las materias atribuidas a las Comunidades, condicionada en el tema del título competencial correspondiente sólo por un criterio delimitador y no por una propia y verdadera materia estatal, cual es la «ordenación general de la economía» (art. 148.1.7.º CE), comporta que la función normativa de la potestad estatal, encauzada a través de la noción de «bases», no pueda ser calificada en el sentido absoluto de «normación» ya visto, es decir, de plena y autónoma delimitación por parte del Estado del ámbito competencial de las Comunidades, ya sea por el establecimiento de las citadas bases, como competencia exclusiva de aquél, o por el dictado de una normativa básica al respecto que reduzca la potestad normativa de éstas a una mera competencia residual.

Esta insuficiencia apuntada, acerca de la función normativa de la potestad estatal, tiene su constatación en dos hechos indubitados tanto en el desarrollo del orden competencial como en la doctrina del Tribunal Constitucional:

a) Por una parte, el reconocimiento de la legitimidad de la intervención legislativa estatal en materias ajenas a su ámbito competencial, principalmente con apoyo en las denominadas competencias económicas (art. 149.1.11.º y 13.º CE) no es «excluyente» del ejercicio específico de la potestad normativa de las Comunidades tanto respecto de la deducción o inferencia directa de los valores y directrices básicas que constitucionalmente informan el sistema competencial, como de la autonomía que asiste a estos entes para seleccionar y desarrollar su propia política de actuación legislativa sobre las materias sujetas a su exclusiva competencia.

En la doctrina del Tribunal Constitucional esta limitación a la

función normativa de la potestad estatal ha sido puesta de relieve con relación a diferentes supuestos. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecían normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, el Tribunal Constitucional, una vez advertida la ausencia de legislación básica en materia de medio ambiente declaraba que el carácter informador del artículo 45 acerca de los principios rectores de la política social y económica, y su proyección en los bienes controvertidos: medio ambiente y desarrollo económico, afectaba por igual a la legislación positiva del Estado y de las Comunidades; que no existiendo la legislación básica al respecto, éstas podrían ejercer su competencia legislativa respetando las bases que se deduzcan de la legislación vigente, de suerte que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas «una competencia propia no sólo de ejecución sino de -desarrollo legislativo- de la legislación básica con la posibilidad de imponer medidas adicionales de protección, todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de legislaciones». Para la Sentencia del Tribunal Constitucional 84/ 1993, de 8 de marzo, esta vez con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de los artículos 4 y 5 de la Ley 9/1984, de 5 de marzo, también del Parlamento de Cataluña sobre regulación de las ferias comerciales, dicha regulación, que prohibió el ánimo de lucro tanto a las instituciones feriales como a las otras entidades organizadoras como objetivo u obtención directa de las ferias oficiales, no sólo no vulneraba el principio de igualdad del artículo 14, sino que era «expresión de la autonomía política que no puede ser constreñida en aras a un entendimiento uniformista del principio de -unidad de mercado- (STC 64/1990)».

La constatación de estos límites a la función normativa derivada de la potestad estatal se reafirma con mayor rotundidad en aquellos supuestos en donde, a diferencia de los anteriores, la intervención legislativa incide en el ámbito de competencia de las Comunidades. Este es el caso de la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 188/ 1989, de 16 de noviembre, relativa a un conflicto positivo de competencia (promovido por la Junta de Galicia) contra el Real Decreto 1733/1984, de 1 de agosto, por el que se establecían determinadas medidas para el fomento del cultivo del maíz. Aunque el fallo justificó la validez competencial de dichas

medidas referidas a un programa singularizado de actuación en el contexto de la política económica general, no obstante, la fundamentación jurídica del Tribunal Constitucional limitaba genéricamente la intervención económica estatal en consideración a dos criterios relevantes. En el primero de ellos declaraba que: «El Estado no tiene, en cambio, una competencia general o indeterminada de fomento de la agricultura, paralela o concurrente con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, pues ello significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar de forma permanente el sistema ordinario de financiación autonómica (SSTC 152/1988 y 75/1989)». En el segundo, confirmaba que dichas medidas tampoco podían impedir que: «La Comunidad Autónoma pueda establecer y desarrollar una política agraria propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones e intervenciones básicas de programación y coordinación que el Estado dispone para el sector agrícola (SSTC 95/1986 y 201/1988)».

En parecidos términos concluyentes se pronuncia sobre este aspecto la Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1993, de 8 de julio, puntualizando, a propósito de los principios con vocación de uniformar, que: «No es ocioso recordar que si el Estado que configura nuestra Constitución posee una estructura interna plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (STC 2/1982), el presupuesto de un único orden económico y de un mercado nacional no excluye la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico, cuando éstas han sido asumidas en el Estatuto de una Comunidad Autónoma».

b) Como correlato a estos límites genéricos a la función normativa desplegada por la noción material de «bases» hay que indicar que la intervención legislativa estatal, en el ámbito material de competencia de las Comunidades, también viene condicionada en el aspecto concreto relativo a la legitimidad del alcance de dicha intervención según el orden competencial establecido. En este sentido, si bien puede afirmarse que el Estado viene atribuido de una potestad normativa de intervención en estas materias con relación a las denominadas competencias económicas, cuestión que se traduce en una inicial o posterior potestad de configuración o integración del sector regulado, no es menos cierto que el control o prueba de la legitimidad de dicha intervención no le está asignado, de modo que en caso de controversia, la disputa no puede resolverse por criterios de preferencia o jerarquía de la norma estatal, ni por criterios potes-

tativos ya arbitrarios o discrecionales de la Administración central, sino por la vía de la jurisdicción del Tribunal Constitucional.

Este postulado goza de una confirmación reiterada en la doctrina del Tribunal Constitucional, tal y como razona la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1993, de 8 de julio, con un tenor muy expresivo al respecto: «Dado el criterio general y abierto de las cláusulas que habilitan al Estado, con el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica sino se precisan los límites de aquéllas, es obligado enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto. Lo que requerirá el examen detenido de la finalidad de norma estatal de acuerdo a su -objetivo predominante- (STC 13/1989), así como la necesaria correspondencia de esa medida con los intereses y fines generales que justifican la intervención del Estado para la ordenación de la actividad económica general»³⁰.

Sin embargo, en nuestra opinión, este requisito de congruencia de la intervención estatal respecto de la validez del fin perseguido, como de la idoneidad de las medidas contempladas, no se ha llevado a cabo con el rigor y profundidad que permite nuestro sistema competencial. En esta línea puede observarse como el referido control de constitucionalidad en numerosas ocasiones no ha llegado al fondo de la cuestión, quedando extramuros del problema competencial planteado. Las causas de esta tendencia, aunque son de distinta índole, pueden inferirse del razonamiento excesivamente formal y superficial que ha envuelto en este aspecto las decisiones del Alto Tribunal. En efecto, si reparamos en las sentencias pertinentes, observamos como el Tribunal Constitucional principia su razonamiento reconociendo la competencia exclusiva de las Comunidades para acto seguido significar que dicha consideración no excluye la posible intervención legislativa estatal en relación al marco indeterminado y extenso de las denominadas competencias económicas que sustenta, principalmente, en la indefinición del artículo 149.1.13.º y en la articulación del principio constitucional no expresado de «unidad económica» y su correlativa proyección en la «unidad de mercado».

(30) La Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1991, de 11 de abril, con relación al concepto de «ordenación general de la economía» puntualizaba en los siguientes términos esta actuación de control: «Como ya ha señalado este Tribunal (STC 125/1984), la ordenación general de la economía que corresponde al Estado no puede extenderse de forma excesiva hasta enmarcar en él cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad «económica general».

Legitimada con estos contornos la intervención estatal, ésta puede comprometer cuantos sectores económicos sean necesarios en aras de la política económica general, pudiendo abarcar tanto las normas que fijan las directrices de ordenación del sector económico en cuestión, como las medidas singulares o de detalle que sean precisas para alcanzar los fines propuestos por dicha ordenación general del sector. Una vez delimitada en estos vagos términos la oportunidad y alcance de la intervención estatal, el Tribunal Constitucional completa la indeterminación de este planteamiento al exigir que el contraste de las medidas objeto de controversia no se realice individualizadamente sino de acuerdo con el -objetivo predominante- de la intervención, es decir, según su correspondencia con los intereses y fines generales que habilitan al Estado para actuar planificando la actividad de un sector económico. De esta forma se opera una suerte de círculo vicioso, pues el Tribunal Constitucional, dada la indeterminación o extensión del título habilitante (ordenación o planificación de la actividad económica), no entra a valorar pormenorizadamente la idoneidad del objetivo predominante de la intervención, que prejuzga coonestado con el interés general implícito en la mera actuación permitida por el título habilitante, de suerte que el enjuiciamiento de la medida en cuestión se realiza «quasi» automáticamente al requerir únicamente que su articulación venga definida u ordenada formalmente conforme al citado objetivo predominante de la intervención estatal³¹. Este proceder, que recuerda poderosamente a la peculiaridad de las denominadas «normas de programación final», en donde el Tribunal Constitucional no enjuicia la adecuación de la norma con el fin constitucionalmente prescrito y se limita a sancionar la infracción frontal del mandato, esto es, aquellos casos en que la norma resulta manifiesta y claramente contraria al fin establecido, no es del todo correcto en los conflictos de competencia, pues en este ámbito el Tribunal Constitucional al valorar la idoneidad del objetivo predominante de la intervención no suplanta al legislador en su función estrictamente política, es decir, no juzga la elección y adecuación de los fines y medidas adoptadas, sino su legitimidad en relación al orden competencial diseñado como presupuesto o requisito de su validez consti-

(31) En este contexto, puede verse como el mencionado control de la norma estatal no se ha proyectado previamente sobre la cuestión competencial que pudiera plantear el objetivo predominante, sino que subordinadamente ha incidido desde la configuración establecida por dicho objetivo exigiendo una congruencia interna respecto de las medidas adoptadas con los fines propuestos. Así, para la Sentencia del Tribunal Constitucional 95/1986, de 10 de julio, relativa a un conflicto positivo de competencias, presentado por

tucional.

la Generalidad de Cataluña, contra el Real Decreto 1932/1983, de 22 de junio, sobre ayudas a jóvenes agricultores para la mejora de la explotación familiar y su instalación profesional, las medidas contempladas, subvenciones y préstamos, y en particular su gestión centralizada por la Administración central, quedaba justificada con base a la regulación unitaria dispensada en el citado Real Decreto en «donde se definen y concretan los elementos básicos de las técnicas de incentivación agraria preconizadas por el legislador, garantizándose así no sólo la eficacia de las mismas, sino también la igualdad en el disfrute por medio de sus potenciales destinatarios». Sin embargo, fuera de los elementos estructurales de estas medidas (condiciones de los beneficiarios, tipos de interés, plazos de amortización y garantías exigibles), el razonamiento de la sentencia no tenía por menos que reconocer que la exclusión de la Comunidad en la ejecución de estas medidas, especialmente respecto de las subvenciones previstas, no tenía otra justificación que la técnica adoptada por el Estado, «pues dichos fondos podían haberse distribuido conforme a criterios objetivos, entre todas las Comunidades cuyos Estatutos les atribuyeran competencias exclusivas sobre agricultura».

Para la Sentencia del Tribunal Constitucional 145/1989, de 21 de septiembre, relativa a un conflicto positivo de competencia, promovido por la Junta de Galicia, en relación con el Real Decreto 1552/1984, de 1 de agosto, por el que se establecía el programa nacional de ordenación y mejora de explotaciones ganaderas extensivas, el control de constitucionalidad respecto al orden competencial quedaba resuelto favorablemente para la intervención estatal con base a dos motivos de marcada abstracción o generalidad. Por una parte, respecto del objetivo predominante, se afirmó que el mero carácter nacional del programa, al que el Tribunal calificó de programa marco, justificaba por sí mismo la competencia estatal para definir el contenido del programa en sus elementos esenciales (objetivos, condiciones de obtención de ayudas, finalidades de éstas, etc.). Por otra parte, respecto de los preceptos que articulaban la realización del programa en sus distintas fases, tampoco se observó razón de inconstitucionalidad porque en su ejecución y gestión se contemplaba una amplia participación de las Comunidades en la gestión de ayudas y subvenciones. En parecidos términos se pronunciaba la Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1992, de 16 de octubre, relativa al recurso de inconstitucionalidad, promovido por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, sobre incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, en donde la dimensión nacional del programa contemplado justificaba por sí sola el objetivo predominante de la Ley y de las medidas que acompañaba. Como podemos observar el «modus operandi» de estas sentencias es idéntico y puede sintetizarse del siguiente modo: 1. El Tribunal Constitucional no entra a valorar el objetivo predominante de la intervención pues, dada la indefinición del título habilitante (art. 149.1.13.º CE), requiere únicamente la presentación de un programa nacional con las ayudas económicas correspondientes para superar el control de constitucionalidad sin enjuiciar, en caso alguno, las razones objetivas y finalidades que el Estado presenta en las respectivas exposiciones de motivos para justificar la regulación del sector. 2. Una vez establecida esta habilitación general, las medidas concretas que acompaña la intervención estatal sólo deben cumplir el requisito de congruencia en el marco establecido por el objetivo predominante, es decir, que resulten contempladas orgánicamente en el contenido del programa que desarrolla la intervención.

Con ello se obvia una trascendental cuestión: que los programas establecidos abordan sectores económicos que pertenecen a una materia de competencia exclusiva de las Comunidades, y de ahí el interrogante, ¿tiene algún límite, aparte de los vistos, esta potestad de integración del Estado?

Por todo ello, en nuestra opinión, el control de constitucionalidad acerca de la legitimidad de la intervención estatal debe traspasar el umbral actual cifrado en la vigencia de una mera congruencia interna, de acuerdo con el contexto de motivos, finalidades y objetivos que el propio Estado establece, para alcanzar una congruencia externa en consonancia con los límites y salvaguardias que establece el orden competencial y, en particular, por utilizar una expresión significativa en el texto constitucional, para velar por el «contenido mínimo» o «esencial» de la autonomía de las Comunidades que puede verse menoscabada o antepuesta por el contenido de la intervención estatal. Este nuevo rumbo tiene su principal apuesta, tal y como ha señalado la doctrina que se ha ocupado del tema, en la depuración y concreción de las denominadas competencias económicas como títulos habilitantes de la intervención legislativa estatal. Nosotros abordamos esta cuestión conforme a la sistemática seguida, incluyéndola dentro de un nuevo límite general que condiciona la utilización conceptual de las bases en las materias de agricultura y ganadería. Límite que planteamos a continuación.

2. La función normativa que despliega la intervención legislativa estatal a través de la formulación conceptual de bases no sólo no comporta un efecto de normación pleno, en los términos ya estudiados, sino que además tampoco puede generar títulos competenciales nuevos a favor de la potestad normativa del Estado que distorsionen el bloque competencial ya diseñado en la Constitución. Esta regla, reiterada de forma uniforme en la doctrina del Tribunal Constitucional, tiene una clara vigencia o plasmación en nuestro objeto de estudio, pues como hemos señalado ninguno de los títulos habilitantes de la intervención estatal contemplan específicamente la actuación sobre sectores económicos o submaterias relativas a la agricultura y ganadería, ya que tanto sus perfiles institucionales como su respectiva concreción jurídica vienen atribuidas materialmente a la competencia exclusiva de las Comunidades. Esta resistencia, establecida por el mismo sistema competencial, justifica que la intervención legislativa estatal, cuando deba o pueda producirse, no se arbitre con pautas de estricta normación sino de «armonización», en donde se delimiten convenientemente las fronteras de actuaciones de los respectivos espacios normativos.

2. La diferenciación de las denominadas competencias económicas

Como hemos indicado, la extrema indefinición de los títulos

habilitantes de la intervención estatal ha oscurecido notablemente la aplicación de dicho límite general conduciendo a una especie de campo de agramante en el que todo, o casi todo, valga. Por tanto, la interpretación correctora debe profundizar en la decantación y concreción del significado del respectivo alcance de estos títulos habilitantes, pero para ello conviene precisar cuanto antes dos cuestiones previas que pese a su importancia en la dialéctica planteada no ha merecido crítica alguna, o han pasado ciertamente inadvertidas. La primera de ellas hace referencia a la inconsistencia doctrinal de la tesis que, con apoyo en la generalidad del título del artículo 149.1.13.º: «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», dota al Estado de una pretendida competencia horizontal «ex novo» que cruza la totalidad de sectores económicos, con independencia y sin sujeción respecto del bloque competencial establecido. Como ya hemos señalado, ni los principios no expresos en la Constitución, pero aludidos o deducidos para sustentar la competencia de «dirección económica», especialmente el de unidad económica y de mercado, ni la generalidad del título del artículo 149.1.13.º en relación al alcance limitado de otros títulos con un claro contenido económico (art. 149.1.11.º, entre otros) pueden justificar tamaña competencia que atenta no sólo a la distribución material diseñada constitucionalmente, sino también a la misma eficacia y seguridad del sistema competencial.

La segunda cuestión, íntimamente ligada a la anterior, hace referencia a la posible independencia conceptual o metodológica de las denominadas «competencias económicas» respecto de su configuración jurídica, como si se tratase de aspectos o sectores formulados exclusivamente en clave económica, de ahí su pretendida independencia. Sobre esta cuestión no vamos a incidir en demasía, por poco que apreciemos el valor normativo de la Constitución y, por ende, del sistema competencial, observaremos el carácter indivisible de la formulación jurídica que al regular los fenómenos sociales abstrae e integra en la norma los distintos aspectos y factores de la realidad social incluidos, claro está, los aspectos económicos de las figuras o instituciones que son objeto de regulación.

Puntualizadas estas cuestiones, hay que emprender la tarea de concreción de estos títulos advirtiendo que la metodología pertinente al respecto es la inversa a la aplicada en la actualidad, esto es, hay que dirigir el análisis hacia su diferenciación conceptual y estructural y no hacia su posible vertebración analógica o equiparativa, pues tanto su significado como su repercusión en el orden

competencial presentan importantes diferencias. Aunque de la doctrina del Tribunal Constitucional no se pueda, por el momento, inferir planteamientos concluyentes al respecto, empero, su hilo discursivo deja entrever interesantes pistas en esta dirección. Sin duda, el problema conceptual más acuciante es la delimitación de las competencias económicas a la luz de los títulos competenciales de artículos 148.1.7.º: «la agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía», y del artículo 149.1.13.º: «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», dada su asimilación doctrinal en pro de una competencia genérica de -dirección económica- en favor de la potestad del Estado.

En relación al concepto de -ordenación general de la economía- lo primero que hay que atender es a la razón que nos viene dada desde la determinación material del título competencial correspondiente, pues ésta nos informa de su respectivo significado y alcance. En este sentido ya hemos indicado como dicho concepto no viene configurado desde la posible diversidad o pluralidad material del título, es decir, no refiere un título competencial «ex novo» en favor del Estado a partir de las materias atribuidas a las Comunidades, sino que interviene como un criterio delimitador de la competencia de éstas. Ello nos sitúa en otra perspectiva, ya que su función normativa no es tanto la de habilitar la intervención legislativa estatal, conforme a su potestad de integrar uniformemente determinados sectores económicos, como la de referir un límite negativo contra las posibles extralimitaciones en las que puedan incurrir las Comunidades en el ejercicio de su potestad normativa.

Límite, que en el terreno que nos ocupa, debe encauzarse a través de las vías y recursos de la jurisdicción constitucional.

Si la apreciación es correcta, entonces no cabe duda que el alcance delimitador del concepto de -ordenación general de la economía-, puede concretarse o especializarse en relación a la noción capital de sistema económico, como supraconcepto compuesto por aquellas reglas que son básicas en el orden jurídico global y con arreglo a las cuales en un momento dado aparece organizada la estructura y el sistema económico de la Nación³².

(32) Este supraconcepto en el ámbito de la disciplina del Derecho civil ha tenido un específico desarrollo con arreglo a la noción de «orden público económico».

La doctrina del Tribunal Constitucional, sin llegar a diferenciar en términos concluyentes dicho concepto, deja algunos asideros para dicho empeño. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1992, de 16 de octubre, establece directamente esta conexión al declarar, entre otros extremos, que «la ordenación general de la economía 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». En esta línea, las Sentencias del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre y 225/1993, de 8 de julio, referidas a los «principios rectores de la política social y económica» (art. 45) y el derecho de libertad de empresa, respectivamente, constatan el carácter delimitador del sistema económico «al establecer los límites dentro de los cuales han de moverse los poderes públicos al adoptar las medidas que inciden en el sistema económico»³³.

Ahondando en este contexto, una posible interpretación diferenciadora del concepto -ordenación general de la economía- puede sintetizarse de la siguiente forma:

1. El concepto de -ordenación general de la economía-, atendida su formulación en la determinación material del título competencial del artículo 148.1.7.º, deriva de la decantación conceptual de la noción vertebradora de sistema económico, especialmente a través de la plasmación del principio no expreso de -unidad económica- y del principio de -unidad de mercado-³⁴.

(33) La opinión de que la Constitución no contiene un «modelo económico» es acertada solo en la acepción estricta de la expresión, es decir, como exponente de una determinada política económica o de una concreta planificación. No lo es si con ella se pretende cuestionar la propia existencia de un «sistema económico», interpretado del modo que hemos visto, pues su vigencia en la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional está fuera de todo género de dudas.

(34) La flexibilidad con la que debe interpretarse el principio de unidad económica permite su compatibilización con el modelo de organización territorial autonómico, particularmente con la autonomía presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas (art. 137 CE).

Por otro lado, los principios citados no son los únicos que tienen trascendencia en el contexto descrito, el Tribunal Constitucional ha reiterado en varias ocasiones la relevancia del principio de solidaridad contemplado en el artículo 138.1 de la Constitución, declarando: «que no puede ser reducido al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso si, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos» (STC 146/1992, de 16 de octubre).

2. Su función corresponde a la de un criterio delimitador de las potestades normativas de los poderes públicos, condicionando su intervención en los aspectos o sectores económicos a las reglas y directrices del sistema económico; del que forma parte también el bloque competencial diseñado en nuestro sistema competencial³⁵.

3. Esta función delimitadora se proyecta indistintamente, sea cual sea el poder público que las promueva, respecto de las siguientes medidas o actuaciones:

a) Las que afecten a la estructura de nuestro sistema de economía y mercado, bien incidiendo en alguno de sus elementos básicos de organización, o ya restringiendo la libre concurrencia o menoscabando los derechos de los consumidores (arts. 33, 38 y 51.1 CE)³⁶.

b) Las relativas a los «principios rectores de la política social y económica» (art. 39 y ss CE), cuando la medida o actuación en cuestión se sustente en la realización de dichos principios y derechos de corte programáticos³⁷.

(35) En relación al bloque competencial el Tribunal Constitucional ha resuelto dos cuestiones controvertidas. Por una parte, ha declarado que el orden de competencias no ha resultado alterado por el ingreso de España en la Unión Europea, ni por la promulgación de las normas comunitarias (SSTC 252/1988, y 76/1991, de 11 de abril). Por la otra, ha confirmado que la mera facultad de gasto público en manos del Estado no constituye un título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía (SSTC 30/1982, de 30 de junio, 95/1986, de 10 de julio, 146/1986, de 25 de noviembre y 201/1988, de 27 de octubre).

(36) La entrada de España en la Unión Europea ha comportado la integración de las normas comunitarias en el ordenamiento nacional con un refuerzo de su eficacia a través del denominado «efecto directo» y del «principio de primacía» (SSTC 28/1991 y 64/1991). Como fundamentalmente los objetivos son económicos y tienden a la creación paulatina de un gran mercado único hay que considerar, forzosamente, que las normas comunitarias que establecen la estructura y organización de dicho mercado pasan a formar parte integrante de nuestro sistema económico.

Entre las medidas que pueden incidir en los elementos básicos de la organización están, sin duda, aquellas que puedan repercutir directamente en la alteración del precio del mercado agropecuario; con especial atención respecto de las que se articulan a través de la técnica de la subvención, caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1989, de 26 de enero.

(37) La inclusión de estos principios en la función delimitadora del sistema económico, como un programa teleológico del mismo, ha sido declarada por el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones. Dado que su alcance, esto es, su reconocimiento, protección y respeto no sólo informa a la legislación positiva estatal sino también a la emanada de los órganos legislativos autonómicos (STC 64/1982, de 4 de noviembre). No obstante, como ha señalado De Otto, el contraste de su constitucionalidad, dada su naturaleza programática se limita a sancionar la infracción frontal de mandato o medida con el fin prescrito. En el aspecto de la legitimidad competencial se observa una amplia discrecionalidad del Estado a la hora de justificar estas medidas con apoyo en los «principios rectores de la política social y económica».

c) Las relativas a la aplicación de los principios constitucionales de eficacia general y directa, particularmente las que interesan al principio de igualdad (arts. 14, 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE) y al principio de libre circulación de personas y bienes (art. 139.2 CE)³⁸.

Perfilado este marco de referencia del concepto de -ordenación general de la economía- la conclusión relevante que se extrae a los efectos del ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas viene magistralmente enunciada en los términos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1993: «El presupuesto de un único orden económico y de un mercado nacional no excluye la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico,-cuando éstas han sido asumidas en el Estatuto de una Comunidad Autónoma»³⁹.

(38) El Tribunal Constitucional ha precisado el alcance del artículo 139 de la Constitución en atención a su función delimitadora de las competencias estatales y autonómicas, sin que ello pueda extrapolarse a una función atributiva de competencias (STC 14/1989, de 26 de enero).

Por otro lado, como indica Alberti Rovira, la -igualdad territorial de derechos- no equivale a una estricta uniformidad de los mismos en todo el territorio nacional que vaya más allá de su contenido esencial (STC 37/1981, de 16 de noviembre). «Aplicando este principio al terreno que nos ocupa, debe decirse, pues, que una Comunidad no puede establecer unas condiciones para el ejercicio de actividades económicas o para la comercialización de productos distintas para los ciudadanos o los productos propios y para los ciudadanos o los productos de otras Comunidades Autónomas. Ello no significa que, si la Comunidad tiene competencia para ello no pueda establecer condiciones propias, potencialmente distintas a las que puedan disponer otras Comunidades Autónomas o el propio Estado, en su caso. La exigencia del principio de igualdad, en su dimensión territorial, no encierra una prohibición de actuar cuando a través de tal actuación se diversifiquen las condiciones del mercado, si no que consiste en que tales regulaciones (aún cuando potencialmente distintas, lo cual es inherente a la propia autonomía política) sean -medidas indistintamente aplicables-, para usar la jerga comunitaria europea, esto es, que resulten de igual aplicación a las personas y bienes -propios- y los procedentes de otras Comunidades Autónomas. El principio de igualdad no supone, pues, una prohibición de intervenir en las condiciones de mercado (lo que lo convertiría en una regla de carácter competencial), sino una prohibición de hacerlo de forma discriminatoria» («El principio de unidad económica y reparto competencial», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, II.).

(39) En parecidos términos, la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre.

Sentadas estas matizaciones hay que señalar, una vez más, que la Ley 19/1995, siguiendo la indefinición reinante en el contexto doctrinal, no diferencia el alcance del concepto de -ordenación general de la economía-, el cual viene asimilado con la generalidad del título del artículo 149.1.13.º, y comprimido en la formulación de la Disposición Adicional Primera bajo la rúbrica del concepto de «legislación básica». Este proceder, desde el planteamiento crítico que venimos sosteniendo, resulta objetable en cuanto que el bloque competencial relativo al sistema económico no queda claramente dibujado en el tenor de la Ley, pues hay que inferirlo de forma fragmentada en el contexto de su articulado por medio de remisiones expresas o por deducción del talante más o menos dispositivo de los preceptos pertinentes. Formalmente, la Ley contempla una incidencia notable en una materia que en el orden competencial viene atribuida a las Comunidades Autónomas, por ello la conveniencia de que el Estado no sólo justifique su intervención legislativa en relación a las causas que lo originan y a los fines que se pretenden alcanzar, sino también que legitime con mayor detalle su incidencia en esta materia conforme al orden competencial, estableciendo con claridad cuales han sido los límites que se han tenido en cuenta a la hora de legislar y el ámbito de autonomía que deja a la actuación de las Comunidades. Dicho esto, el contenido de la Ley, por mas referencias al carácter estructural de las medidas adoptadas (abundantes en su Exposición de Motivos) no contempla una modificación propiamente dicha de la estructura de nuestro sistema de economía de mercado, pues, como la propia Ley aclara dichas medidas responden a la necesaria adaptación originada por los cambios de la política agraria común y por los acuerdos comerciales multilaterales en el marco del GATT⁴⁰. Fijando, por lo demás, un marcado carácter programático de los fines previstos, en donde la tradicional función productiva de alimentos y materias primas del sector se intenta dirigir y compatibilizar con la diversificación productiva, y las nuevas demandas sociales ligadas a la conservación del medio ambiente y a la economía del ocio en el medio rural (Exposición de Motivos Primera y Segunda). Por lo que se refiere a la aplicación de los principios constitucionales de eficacia general, tampoco se observa mención expresa.

(40) En este sentido, el único precepto que se concreta en relación a las normas comunitarias es el pertinente a la definición del concepto de agricultor a «título principal», que procede, según la propia Ley, del Reglamento comunitario 2328/91 del Consejo, de 15 de julio (Exposición de Motivos Séptima).

De lo vertido cabe concretar que el enjuiciamiento del bloque de competencia hay que deducirlo del título 149.1.13.º, sobre todo del alcance con el que se ha utilizado la fórmula conceptual de bases, y de la legislación básica pertinente, referida, con mayor propiedad, no a las anteriores bases sobre planificación de la economía, sino a la regulación derivada de la competencia estatal sobre la materia de Derecho Civil (en términos de la Ley, «legislación plena»).

La cuestión de la concreción del título competencial del artículo 149.1.13.º constituye uno de los nudos gordianos del examen competencial. Junto a la indefinición del componente económico que incorpora, la aplicación de un concepto material de bases desproporcionado ha originado una clara intervención potestativa del Estado en detrimento de la capacidad de autonomía de las Comunidades que es preciso observar y corregir.

En coherencia con el planteamiento seguido, la delimitación del alcance y significado de dicho título debe diferenciarse desde la definición analítica, tanto conceptual como normativa, que nos proporciona el concepto ya descrito de -ordenación general de la economía-.

Desde este referente se pueden inferir dos notas que acompañan a la delimitación general del citado título y que, en cierto sentido, son previas a su respectivo ámbito de actuación:

a) Por una parte, la potestad normativa relativa a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, no crea un título competencial concurrente o específico sobre las materias de agricultura y ganadería, que vienen materialmente atribuidas a las Comunidades. En consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional que sanciona la posible atribución de nuevos títulos competenciales por medio de la articulación del concepto de bases.

b) Su función normativa, por tanto, tampoco sigue el esquema de las competencias compartidas, en donde el Estado a través de las bases delimita residualmente las competencias de las Comunidades según el grado alcanzado por la normativa básica, pues nos encontramos ante ámbitos normativos competencialmente diversos que se autolimitan recíprocamente.

Si tenemos en cuenta estas salvedades llegaremos a la conclusión de que la indefinición de la competencia económica prevista en el artículo 149.1.13.º, a diferencia de otras competencias de similar naturaleza, que si que vienen determinadas en el bloque competencial (caso del recurrente art. 149.1.11.º, sobre crédito, banca y seguros) radica, precisamente, en la singularidad del título competencial. En este sentido, la configuración de dicho título no se ha realizado desde una exacta correspondencia con los conceptos claves que diseñan el orden competencial, ya sea el prioritario de la distribución material, o el complementario de la asignación de funciones normativas, sino que se ha confeccionado desde una competencia general que, en sus justos términos, excede a la previsión distributiva del propio sistema competencial, cual es la potestad de -dirección económica- que incumbe al Gobierno en el ejercicio de su política de actuación social y económica (art. 97 CE). Esta singularidad, que explica la natural indeterminación del título, también caracteriza la función normativa que desempeña, pues ésta no refiere específicos ámbitos o sectores materiales de competencia, sino que atribuye una habilitación general para intervenir en los diferentes sectores económicos según la política de dirección económica desarrollada por el Gobierno.

Sin embargo, esta potestad de dirección económica, si bien excede del criterio distributivo del orden competencial, guardando relación con otros ámbitos de actuación permitidos por la Constitución, no escapa de los límites establecidos. El Estado, en su intervención en materias y sectores económicos atribuidos a las Comunidades, debe conformar su actuación de acuerdo con las siguientes directrices:

a) La motivación conforme al interés general de la Nación

b) La justificación de la regulación unitaria de acuerdo con criterios de eficacia u ordenación y en su caso en aplicación de los principios constitucionales (especialmente el principio de igualdad y de libre circulación)⁴¹.

(41) Al respecto resulta interesante el hilo argumental de la Sentencia del Tribunal Constitucional 145/1989, de 21 de septiembre, donde en relación a la justificación del carácter uniforme de la intervención, el Tribunal trasciende los razonamientos de la Exposición de Motivos del Real Decreto en cuestión, entrando en un contraste mayor al considerar como elemento valorativo la regulación existente hasta el momento sobre dicho sector. En esta línea la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1991, de 11 de abril, exige que se justifique por parte del Estado la incidencia directa y significativa de la medida adoptada respecto de la actividad económica general.

c) La legitimidad de acuerdo con el orden competencial establecido en particular respetando el ámbito de autonomía reconocido a las Comunidades Autónomas.

El contenido de aplicación de esta potestad de -dirección económica- no puede prefigurarse «ex ante», pues dependiendo de la política económica puede abarcar desde actuaciones de planificación de la economía en sentido estricto (arts. 38 y 131 CE), hasta intervenciones sectoriales concretas o de detalle. Asimismo, puede comprender medidas estructurales, coyunturales y de fomento, aunque respecto de las primeras debe ajustarse al concepto de ordenación general de la economía en su traducción de sistema económico⁴².

La autonomía de las Comunidades Autónomas como límite de actuación frente a esta potestad de- dirección económica- también ha sido objeto de un reconocimiento progresivo en la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, una de las resoluciones pioneras en esta dirección fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1989, de 26 de enero, que, entre otros extremos, declaraba que el título del artículo 149.1.13.º no podía interpretarse como cercenador de toda iniciativa económica que emprendiese la Comunidad con base al artículo 148.1.7.º, y reconocía, aunque de forma tímida, el principio de autonomía en los siguientes términos: «todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las directrices generales, 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 general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación».

Esta primera fase o grado en el reconocimiento de este principio ha sido confirmada posteriormente con mayor rotundidad en la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992, de 28 de mayo, que recogiendo los criterios generales de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, declaraba que: «siendo la competencia

(42) En dicho ámbito entran también las medidas relativas a los «principios rectores de la política social y económica», con las puntualizaciones ya realizadas. Fuera de esta conexión, el control de legitimidad competencial sobre las medidas que se sustenten sobre una determinada política económica del Gobierno debe realizarse de un modo más amplio que en el caso anterior, no siendo suficiente el simple contraste de la medida en cuestión con los fines específicos recogidos en la actuación económica.

específica de las Comunidades Autónomas, el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía hasta donde le permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades, al menos para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación».

Con anterioridad, como ya se ha expuesto, las Sentencias del Tribunal Constitucional 95/1986, de 10 de julio, y 188/1989, de 16 de noviembre, ya habían confirmado: «que el Estado no tiene una competencia general indeterminada de fomento de la agricultura, paralela o concurrente con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas».

Si concordamos todas estas resoluciones con el reconocimiento, a su vez, de la posible diversidad legislativa apreciada desde el concepto general de ordenación económica, concluiremos que la intervención legislativa del Estado debe respetar la autonomía competencial de las Comunidades Autónomas en lo que podría describirse como contenido esencial de la expresión, esto es, en el grado en que dicho derecho sea reconocible tanto conceptual como materialmente. En términos muy generales dicha intervención debe de ser compatible con los siguientes criterios delimitadores:

1. Debe permitir la elección y desarrollo de una política agraria propia de la Comunidad, de acuerdo con sus fines y características específicas. Lo que supone la posible adopción de medidas coyunturales y de fomento en el ámbito territorial de la Comunidad, ya sean de carácter general como de incidencia particular o de detalle.

2. En los sectores que no han sido objeto de regulación a través de la técnica de bases de la intervención estatal, las Comunidades Autónomas pueden legislar interpretando directamente las directrices básicas del ordenamiento constitucional, especialmente a la luz de la ordenación general de la economía como concepto asimilado a la noción nuclear de sistema económico.

3. En las ayudas de contenido económico previstas en el marco de la intervención estatal, principalmente las articuladas por medio de la práctica de subvención, las Comunidades Autónomas deben participar en la gestión y ejecución de las mismas; salvo que

la normativa comunitaria al respecto imponga su configuración centralizada o, en su caso, dicha caracterización venga suficientemente justificada en atención a la complejidad que encierre su ejecución y a la intangibilidad del principio de igualdad⁴³.

Por lo que se refiere a la Ley 19/1995 cabe, de forma somera, deslindar varios frentes de incidencia en relación a la delimitación realizada con base al título competencial del artículo 149.1.13.º de la Constitución.

Respecto de las medidas de fomento previstas, esto es, de las ayudas, subvenciones y beneficios fiscales contemplados, se puede afirmar que la Ley respeta satisfactoriamente el principio de autonomía al establecer abiertamente la vía de los Convenios de colaboración con la respectivas Comunidades Autónomas (art. 22 LMEA). Quizás, el cauce más favorable para que se opere en la práctica la participación de éstas en la gestión y ejecución de dichas medidas. No obstante, esta alternativa programática contrasta con el

(43) Recordemos que este postulado ha sido objeto de reconocimiento reiterado por parte de la doctrina del Tribunal Constitucional que ha valorado los diferentes aspectos implicados y su posible trascendencia competencial. Así, desde la acepción general del concepto de «gasto público», resultan significativas las sentencias del Alto Tribunal 95/1986, de 10 de julio y 145/1989, de 21 de septiembre, en donde con una claridad meridiana se declara: «que la facultad de gasto público en manos del Estado (en particular el gasto relativo a la subvención) no constituye un título competencial autónomo que pueda desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía». En esta línea, la sentencia 79/1992, de 28 de mayo, no sólo corrobora la premisa de que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (STC 236/1991), sino que además enfatiza el derecho que asiste a las Comunidades Autónomas (principio de autonomía) para: «al menos desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación». Por su parte, la sentencia 14/1989, de 26 de enero, ya había calificado que «desde la perspectiva competencial las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias», del mismo modo que el artículo 139 de la Constitución (el denominado principio de igualdad territorial) no era atributivo de competencias, sino un criterio delimitador de éstas. Cuestión importante, pues se advertía al Estado del recurso abusivo a tal principio para justificar el carácter centralizado en la ejecución de las ayudas concedidas, cuando, en realidad, dicho principio venía forzado por el programa inicial de la intervención estatal, que bien podía haber optado por distribuir los fondos con base a índices y planteamientos objetivos entre las Comunidades interesadas.

reducido nivel de participación que viene directamente asignado en las remisiones puntuales y expresas de la Ley, en donde sólo destaca la competencia de las respectivas Consejerías para aplicar el régimen sancionador y su correspondiente toma de razón en los Catálogos o Registros autonómicos (art. 27.3 y 4 LMEA)⁴⁴.

Mayores problemas ofrece, en cambio; la compaginación con el aspecto sustantivo sobre el que se configura el contenido principal de las medidas estructurales contempladas en la Ley, esto es, el alcance uniformador de la figura del agricultor profesional y de las explotaciones agrarias prioritarias (arts. 2.5. y 4.1. LMEA), pues dichos conceptos condicionan *ab initio* apoyos públicos, como el trato preferente en el ámbito agrario (arts. 1.6. y 7 LMEA). La rigidez de esta regulación, que ha añadido mayor descripción económica a sus preceptos definitorios⁴⁵, puede vulnerar el principio de autonomía al impedir tanto la valoración de un componente diferenciado, más acorde con la realidad socioeconómica de una Comunidad Autónoma, como la mera especialización atendiendo a específicos sectores productivos. Ante esta disyuntiva el orden competencial impone soluciones armonizadoras que bien pueden traducirse en una interpretación flexible de estos conceptos básicos, o bien, en una interpretación delimitadora del alcance de la Ley a las medidas expresamente previstas en su contenido, y no a las que las Comunidades puedan establecer en atención a la definición y desarrollo de sus respectivas competencias sobre fomento de la agricultura y ganadería.

(44) En todo caso, el alcance real de estas medidas de fomento depende en gran medida de la cuantía presupuestaria asignada a tal efecto en la correspondiente Ley de presupuestos.

Obsérvese, por otra parte, que a nivel recaudatorio o impositivo las Comunidades Autónomas son las que más van a sentir la incidencia de las medidas fiscales (beneficios y exenciones), dada la cesión de los principales tributos sobre los cuales se articulan dichos beneficios (arts. 8 y ss. LMEA).

(45) En este sentido, la Ley modula un criterio de contabilidad de la explotación ciertamente flexible, que va desde el 35 por 100 de la renta de referencia hasta el 120 por 100 de ésta (art. 4.1. LMEA). Se sitúa, por tanto, en la exigencia de una «rentabilidad media» para poder acogerse a las ayudas y beneficios previstos. Dicha rentabilidad, por otro lado, se decanta fundamentalmente desde la referencia económica de la retribución salarial a partir del concepto de «renta unitaria de trabajo» (art. 2.11 LMEA).

Una interpretación doctrinal en la línea de un cierto grado de flexibilización en la aplicación de esta Ley, es la que señala el Profesor Estruch partidario de la invariabilidad del concepto de cultivador personal⁴⁶. En efecto, la Ley 19/1995 aunque ha variado los requisitos establecidos por el artículo 15.a) de la Ley de Arrendamientos Rústicos para poder considerar a una persona física profesional de la agricultura, empero, no ha modificado el artículo 16 de dicha Ley que considera cultivador personal a «quien lleve la explotación por sí, o con la ayuda de familiares que con él conviven, sin utilizar asalariados más que circunstancialmente, por exigencias estacionales de la explotación agraria». La pervivencia de dicho concepto, es decir, como figura distinta a la del profesional de la agricultura⁴⁷, no sólo contribuiría en numerosos casos a suavizar el período de adaptación a las nuevas exigencias, sino que también podría canalizar las ayudas a sectores específicos del ámbito agrario que difícilmente puede cumplir los requisitos establecidos en la Ley.

Por lo que se refiere a la Ley 19/1995 cabe, de forma somera, deslindar varios frentes de incidencia en relación a la delimitación realizada con base al título competencial del artículo 149.1.13.º.

Respecto a la dotación presupuestaria financiera de las ayudas contempladas, la Ley respeta satisfactoriamente el principio de autonomía al establecer abiertamente la posibilidad de Convenios de colaboración con las respectivas Comunidades Autónomas (art. 22 LMEA). Quizá, el cauce más favorable para que se opere la participación de éstas en la ejecución y gestión económica de dichas medidas. Esta posibilidad viene complementada por otras remisiones puntuales y expresas en otros preceptos de la Ley, caso de su artículo 21.3 y 4, relativos al régimen sancionador, en donde se contempla la posible aplicación de las sanciones por la Consejería competente de cada Comunidad y su toma de razón en los catálogos o registros autonómicos.

(46) Estruch Estruch, J. «El profesional de la agricultura y el cultivador personal en la Ley de Arrendamientos Rústicos. Reflexiones en torno a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las Explotaciones Agrarias», en *Revista General de Derecho*, núm. 615, Valencia, 1995.

(47) El Tribunal Supremo establece la distinción de ambos conceptos con base a la mera preferencia de la actividad agraria que realiza el profesional, frente a la exclusividad del cultivador personal. No obstante, esta nota de exclusividad no impide el desempeño ocasional de alguna otra actividad junto con la explotación de la finca arrendada (STS de 3 de julio de 1992).

Mayor problema ofrece, en cambio, el aspecto sustantivo sobre el que se configura el contenido principal de las medidas estructurales contempladas en la Ley, esto es, el alcance uniformador de la figura del agricultor profesional y de las explotaciones agrarias prioritarias (arts. 2.5. y 4.1. LMEA). Pues estos conceptos condicionan globalmente los posibles apoyos públicos y trato preferente en la materia agraria (arts. 1.6 y 7.º LMEA).

La rigidez de esta regulación, cuya definición es claramente económica, puede vulnerar el principio de autonomía de las Comunidades Autónomas al impedir tanto la valoración de un componente económico diferenciado, más acorde con la realidad socioeconómica de una Comunidad, como la mera especialización atendiendo a específicos sectores productivos de una Comunidad.

3. El principio de autonomía competencial en materia agraria y su concreción normativa

Como resulta de lo anteriormente expuesto, el principio de autonomía competencial en materia agraria debe valorarse en toda su extensión, esto es, de un modo sustantivo y pleno, al quedar engarzado en los criterios y reglas fundamentales que ordena nuestro sistema competencial. Esta valoración real del principio viene plasmada tanto en la aplicación primaria del criterio de distribución material, del cual procede y determina «ab initio» una potestad absoluta de normación, como en su proyección informadora de un «contenido mínimo» o «esencial» que la intervención estatal debe respetar.

Este corolario contiene una primera manifestación o concreción del principio cuya transcendencia general no puede ponerse en tela de juicio: el «contenido mínimo» o «esencial» como proyección insoslayable del principio de autonomía competencial determina una opción de política legislativa en favor de la comunidad a los efectos de establecer la oportuna regulación de las medias de fomento del sector agrario que consideren necesarias y convenientes. Aunque esta intervención legislativa de la comunidad está sujeta a los límites generales ya vistos, especialmente, a los derivados del concepto de «ordenación general de la economía» como referente del sistema económico (art. 148.1.7º y su respectiva aplicación en la noción de unidad de mercado), así como a los principios constitucionales de eficacia general y directa (principios de igualdad y de libre circulación de personas y bienes), queda contrastado

que el Estado en su potestad -de dirección económica- (verbigracia, facultad de establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»: artículo 149.1.11º de la C.E.) no ostenta «una competencia general e indeterminada de fomento de la agricultura, paralela o concurrente con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma» (SSTC. 95/1986, de 10 de julio y 188/1989, de 16 de noviembre).

El correlato necesario de esta concreción sustancial del principio de autonomía competencial que nos ocupa como potestad de determinar la política legislativa a seguir en materia de fomento de la agricultura, radica en el orden instrumental del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, particularmente en su correcto entendimiento de procurar la autonomía presupuestaria y financiera suficiente para que la Comunidad pueda llevar a cabo su propia política agraria.

Sin prejuzgar cuál sea el sistema de financiación más adecuado en la relación de las Haciendas Territoriales de los distintos entes, decisión que, por lo demás, incumbe a los Poderes Públicos responsables de ellos a través de los cauces previstos en la Constitución, cabe enfatizar, una vez más, que tanto a tenor del citado «fin» constitucional previsto en el sistema de financiación, como de la aplicación de las reglas y criterios fundamentales que rigen el entramado competencial, el principio sustantivo de autonomía competencial en los límites de su contenido esencial no puede ser menoscabado o alterado por la intervención estatal, con independencia de la naturaleza, clase o función que sustente o dirija dicha intervención. En otros términos la vigencia y efectividad de este principio también se proyecta incólume en el orden instrumental del sistema de financiación, de suerte que su contenido esencial tampoco puede verse alterado de un modo indirecto por el «procedimiento» o «técnica» de financiación que en un determinado momento caracterice y dé cobertura presupuestaria al eje competencial reconocido a la Comunidad Autónoma.

Este postulado cobra un alto predicamento y oportunidad en el contraste de la evolución teleológica que ha experimentado la doctrina de nuestro T.C. en los últimos años. En efecto, a la luz de las recientes sentencias del Alto Tribunal, entre las que cabe destacar, amén de las ya reseñadas, las *SSTC. 13/1992, de 6 de febrero* y *68/1996, de 18 de abril*, hemos puesto de manifiesto cómo a media que la estructura del Estado Autonómico se ha ido desarrollando, el

T.C. ha realizado un loable esfuerzo doctrinal en aras a configurar y preservar los ámbitos competenciales reconocidos y asumidos por los entes autonómicos. Este esfuerzo ha sido especialmente meritorio en la difícil materia de precisar las distintas potestades en el campo de las denominadas competencias compartidas, verdadera piedra de toque del sistema competencial. Al respecto se han realizado importantes logros de cara al correcto funcionamiento de un Estado descentralizado y autonómico. En ese sentido, como no podía ser de otra forma: dada la anterior organización territorial, se ha avanzado en los límites y garantías que la intervención estatal debe observar. Principal abanderado de esta nueva orientación ha sido el reconocimiento en toda su generalidad del principio de autonomía competencial, esto es, tanto como principio vertebrador e informador del propio sistema competencial, como en su alcance de principio normativo, especialmente a tenor del carácter insoslayable de su contenido esencial. Al lado de este capital reconocimiento, la profundización de la delimitación de la intervención estatal se ha hecho posible a través de otras vías que modestamente hemos argumentado a lo largo de este trabajo. Así, por ejemplo, se ha optado decididamente, por la diferenciación de conceptos en el marco de las denominadas «competencias económicas» como cauce idóneo para definir la natural indeterminación de la genérica potestad de «dirección económica», así como para dotar de mayor seguridad jurídica el ámbito de actuación correspondiente al título habilitante que incorpora. En similar dirección, se han señalado los límites intrínsecos a la noción de «bases» como elemento técnico en la articulación de las competencias compartidas, sobre todo en relación a su alcance o función normativa, pues ésta no puede abrogar el contenido esencial de la competencia reconocida a la comunidad, y tampoco extralimitarse en aras a la creación de títulos «ex novo» de competencia por encima de la distribución material establecida en el texto constitucional.

Sin embargo, como indicábamos al hilo de la anterior cita jurisprudencial, el desarrollo de esta evolución doctrinal no puede ni debe detenerse sólo en la constatación de estos principios y criterios delimitadores en el marco conceptual y sustantivo del sistema competencial, sino que debe proyectarse con igual sentido y eficacia en el importantísimo orden instrumental del sistema de financiación.

La relevancia de esta afirmación queda puesta de manifiesto si reparamos en una cuestión que ha pasado ciertamente desaperci-

bida pese a su innegable transcendencia. Tradicionalmente la virtualidad de los principios y criterios delimitadores señalados, por la propia inercia y desenvolvimiento del sistema competencial, no ha sido objeto de análisis desde el marco abstracto sustantivo que propugnamos, sino que en virtud de los contenciosos planteados la cuestión competencial se ha abordado desde perspectivas más concretas y subordinadas, sobre todo las ligadas al orden instrumental de la Hacienda de transferencia como técnica de financiación, y al régimen de la relación subvencional del gasto público (STC 13/1992). En este sentido, puede afirmarse que este particularismo, o si se quiere, caldo de cultivo, no ha resultado completamente idóneo para los fines programados, pues debido a su propia condición subordinada no ha servido para expresar en toda su extensión la vigencia y alcance de los principios y criterios examinados, produciendo un cierto efecto perverso en el tratamiento del ámbito competencial autonómico.

La ponderación de este efecto puede valorarse a tenor del método de interpretación empleado con una clara restricción del ámbito citado. En esta línea cabe sostener, en primer lugar, que la delimitación competencial concebida bajo el régimen de la potestad subvencional del gasto público ha originado lo que en técnica hermenéutica podemos denominar como un «desplazamiento argumental de la cuestión competencial», es decir, el principio de autonomía competencial como límite de la intervención estatal en los confines de su contenido esencial no ha sido objeto de análisis directo al quedar reducido el examen relativo de la racionalidad y razonabilidad de la delimitación competencial a la mera congruencia entre los objetivos prioritarios y las medidas concretas previstas en la programación estatal. Ante esta ausencia, y la generalidad de los objetivos predominantes planteados normalmente por la Administración central, el resultado ha conducido a una potestad residual de la Comunidad Autónoma respecto de la intervención estatal. En segundo lugar, la técnica hermenéutica empleada ha provocado también lo que podemos calificar como una «inversión del orden competencial». En efecto, la delimitación competencial desde la perspectiva de la relación subvencional del gasto público ha desnaturalizado el criterio primario de la distribución material del orden competencial, al configurar la potestad de la Comunidad Autónoma al socaire de las características técnicas de la relación subvencional, esto es, como una potestad de simple ejecución, con lo que la fórmula escogida para definir el principio de autonomía competencial: «como una acción de completar y desarrollar la intervención esta-

tal» se ha visto relegada a una actividad de mera gestión.

Como hay que precisar, la verdadera dimensión del principio de autonomía competencial en el orden sustantivo y material del sistema debe irradiar también toda su extensión en el orden instrumental del sistema de financiación, cualquiera que sea la técnica empleada. Por ello, la cuestión relevante no es tan sólo, por ejemplo, si el principio de coordinación como límite de la autonomía financiera de la Comunidad (art. 156.1 C.E.) habilita al Estado para decidir unilateralmente el reparto de subvenciones, o, en su caso, cuál es el alcance del derecho de audiencia previsto para las Comunidades a estos efectos, sino que es de mayor calado, pues se trata de establecer el principio de autonomía competencial como un elemento esencial en la necesaria relación de cooperación y armonización entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

En esta tesitura, el sentido de la interpretación no ofrece duda alguna: «el principio de autonomía competencial comporta una vertiente de autonomía presupuestaria que en el ámbito de la delimitación competencial asumida por la Comunidad no puede menoscabarse por la técnica de financiación de que se trate». Su extensión o contenido lleva a que su formulación como acción «de completar y desarrollar la regulación de la intervención estatal» sea de carácter sustantivo en los ámbitos competenciales atribuidos o reconocidos en exclusividad, caso de la competencia de la materia de agricultura. De modo que su participación lo sea al nivel más alto reconocido, es decir, de potestad legislativa en aquellos casos en donde dicha intervención estatal condicione su opción de política legislativa, pudiendo adaptar y armonizar a las características y peculiaridades de su entorno socioeconómico los conceptos básicos establecidos en la intervención estatal.

4. La legislación civil como título de la intervención estatal (art. 149.1.8º CE)

En los apartados anteriores hemos tratado la incidencia de la intervención estatal en las materias de agricultura y ganadería a propósito de las denominadas competencias económicas (art. 148.1.7.º y 149.1.13.º CE). De su estudio hemos observado cómo la principal cuestión hermenéutica radica, precisamente, desde la determinación material de los respectivos títulos competenciales. Como criterios de interpretación primarios, no puede inferirse una proyección material específica sobre las citadas materias en favor de la potes-

tad normativa del Estado. En nuestra opinión, esta conclusión condiciona el método y alcance de la interpretación a seguir, sobre todo en orden a la mera aplicación analógica del régimen de las denominadas competencias compartidas como solución satisfactoria y coherente con los límites que establece el sistema competencial; pues falta el engarce material que justifique la distribución funcional de su esquema operativo: base-desarrollo.

Para superar este obstáculo, que por otro lado responde al carácter abierto y flexible de nuestro orden competencial, no debe recurrirse a la simplificación del problema con el empleo de las diversas técnicas que ofrece el entramado competencial, a saber, la asimilación de los conceptos económicos dada su generalidad e indeterminación apriorística, la interpretación desmedida del sentido material de las bases más allá de sus justos términos, o la creación sin referentes explícitos de nuevos títulos competenciales. Por el contrario, como se ha indicado, debe profundizarse en la cuestión con arreglo a criterios de interpretación integradores y armonizadores, especialmente en la línea de diferenciación de los conceptos y contenidos de las denominadas competencias económicas, en la delimitación de las relaciones de conexión entre las diversas potestades con base al examen de sus respectivos ámbitos normativos, y al posible juego de soluciones participativas, todo ello con pleno respeto al bloque competencial mínimo y su correspondiente plasmación en el principio de autonomía.

Fuera de este contexto, la incidencia de la intervención estatal en las materias objeto de estudio puede venir justificada en relación a la atribución de un específico título competencial; caso del artículo 149.1.8.º que desde el criterio central de la determinación material del título, o si se prefiere desde su función competencial, atribuye al Estado la potestad normativa sobre la «legislación civil», en el marco de la siguiente formulación: «el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 8.º legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los Registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial».

La inteligencia de esta compleja y extensa formulación puede ordenarse en atención a tres supuestos competenciales que respectivamente determinan la gradación correspondiente a la intervención estatal.

1. El primer supuesto, en relación a la atribución inicial de la fórmula competencial, contempla aquellos casos en donde la materia civil, o si se quiere, la función normativa de legislación civil, viene configurada bajo un título competencial propio del Estado. Ello ocurre respecto de las Comunidades Autónomas que no tienen reconocido en su ámbito competencial un derecho foral o especial. En este sentido, como ya se ha señalado el ejercicio de la potestad normativa del Estado es muy amplio y viene centrado en torno al concepto de «legislación básica» como referente genérico o institucional⁴⁸. Con lo que la potestad estatal en dicha materia es claramente de normación, es decir, tiene la potestad que abarca la facultad de decidir la amplitud de la competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas, ya mediante el establecimiento de unas «bases», o con mayor concreción por medio de la elaboración de una regulación básica al respecto.

De esta suerte, el grado de autonomía en la actuación de éstas dependerá del alcance de la delimitación efectuada por la intervención estatal, sobre todo, dada la especialización funcional del título competencial -legislación civil-, respecto del posible ejercicio de potestades reglamentarias o meramente ejecutivas.

(48) El concepto de «legislación básica» en el marco de una competencia atribuida al Estado contiene una mayor proyección normativa que el concepto de «bases» en la articulación de la competencia compartida. En esta dirección, no solo cumple una función delimitadora de competencia y coordinación, sino también de regulación propiamente dicha; abarcando aquellos aspectos o sectores esenciales y complementarios que resulten necesarios para la preservación de una institución como tal y del correspondiente desarrollo de una normativa general o común. Con todo, el artículo 149.1.8.º matiza el alcance de esta proyección al establecer una especialización en su función competencial: «legislación civil».

La Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias de 1995 intercambia dichos conceptos. Así, en la Disposición Adicional Primera utiliza la rúbrica de «legislación básica» para referir la potestad de normación que infiere de las denominadas competencias económicas, cuyo esquema corresponde a la técnica de «bases» (art. 149.1.13.º CE), por contra, en la Disposición Adicional Segunda se emplea la imprecisa expresión «legislación de aplicación plena» para referir su potestad de normación específica en el ámbito de la legislación civil.

En todo caso, conviene matizar que la potestad de normación que ostenta el Estado en este ámbito competencial no es absoluta ni viene configurada de una forma meramente discrecional o arbitraria; pues al lado de los límites generales que establece el sistema competencial cabe, por lo menos, señalar dos claros condicionantes al desarrollo de la intervención estatal, a saber:

a) El Derecho consuetudinario como criterio de legitimación competencial para el ejercicio de específicas potestades normativas.

En efecto, aunque la costumbre no venga reconocida explícitamente como criterio de atribución competencial en el ámbito de la materia civil, al igual que ocurre en sede general de fuentes de Derecho, donde la Constitución se centra en el protagonismo de la Ley como cauce por excelencia de la expresión normativa, ello no es óbice para dudar de su entera vigencia en aquellos casos en donde vengan acreditados sus respectivos presupuestos; especialmente, en orden a la efectividad social de los usos que incorpora y a su particularidad normativa.

Esta es la línea que ha seguido la doctrina del Tribunal Constitucional a través de la interpretación extensiva de la excepción competencial en favor de las Comunidades Autónomas con derecho foral o especial. Particularmente en aquellos supuestos en donde el reconocimiento de dicho derecho no venía previamente constatado y formulado por medio de la respectiva Compilación, sino derivado del hecho material de su propia aplicación y vigencia («allí donde existan»). Caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional 121/1992, de 28 de septiembre, que declaró la constitucionalidad de determinados preceptos controvertidos de la Ley Valenciana 6/1986, de 15 de diciembre, relativa a los arrendamientos históricos, con base a la interpretación flexible del artículo 149.1.8.º que: «permite entender que su remisión alcanza no sólo a aquellos derechos civiles especiales que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución, por más que fueran aquellos derechos ya legislados, sin duda, los que se situaron como referencia principal para el constituyente a la hora de articular, en este punto, las competencias del Estado y las que pudieran ser asumidas por las Comunidades Autónomas en los Estatutos respectivos». La misma solución aplica el Tribunal Constitucional respecto de los preceptos cuestionados de la Ley Gallega de prórroga en el régimen de arren-

damientos rústicos (STC 182/ 1992, de 16 de noviembre)⁴⁹.

b) El principio de autonomía competencial como límite a la expansión conceptual de la legislación civil.

En este apartado la incidencia de la intervención estatal no se plantea tanto en orden al desarrollo legítimo de su potestad de normación, sino a su posible conexión con aspectos o sectores relativos a materias de competencia exclusiva de las Comunidades, caso de que la legislación básica del Estado regule, por la expansión conceptual de la materia civil, aspectos inherentes o relacionados con las competencias de agricultura y ganadería⁵⁰.

En estos supuestos en los que se da una concurrencia indirecta, es decir, títulos competenciales conexos pero diferenciados materialmente, la articulación no puede sustentarse sin más en que el Estado ostente una potestad de normación preferente y exclusiva, de suerte que tenga la facultad de delimitar unilateralmente el ámbito de actuación de las Comunidades en materias de la competencia de éstas, ni tampoco la potestad de imponer la preferencia de su nor-

(49) Reconocida, implícitamente, la validez del derecho consuetudinario como criterio de legitimación competencial para el ejercicio de específicas potestades normativas, la cuestión que cabe plantearse es la relativa a su posible aplicación *ipso iure* o condicionada, esto es, su aplicación inmediata deducida del propio juego del ordenamiento jurídico, o su aplicación mediata condicionada por la estructura y técnica del orden competencial, en particular respecto de su previo reconocimiento competencial en los respectivos Estatutos de Autonomía. En nuestra opinión, esta alternativa es la que parece ajustarse mejor a la especialidad normativa de nuestro sistema competencial.

Sobre el alcance integrador de los usos y costumbres en los contratos agrarios puede verse mi obra: «La sucesión mortis causa en la relación jurídica de explotación agraria, arts. 337 a 339 de la Compilación de Derecho Civil de Cataluña», en *Estudios en recuerdo de la profesora Silvia Romeu Alfaro*, Universitat de València, 1989.

(50) La expansión conceptual de la materia civil, y por tanto, la conveniencia de delimitar su incidencia, no puede ponerse en tela de juicio. Un claro exponente de lo afirmado lo encontramos en el contenido de la regulación de la Ley de 1995.

La materia agraria ha tenido un indudable referente institucional en la vertebración jurídica y socioeconómica que dio pie a la Codificación civil, especialmente en relación a los esquemas tradicionales como la visión del derecho de propiedad como propiedad inmobiliaria o de la tierra, o la relevancia de las obligaciones de dar sobre la base de un tráfico económico principalmente agrario y de pequeños empresarios. A este referente cabe añadir una orientación específica que vino dada por una marcada y progresiva incidencia de la función social de la propiedad de fincas rústicas, sobre todo a la luz de la Ley de reforma y desarrollo agrario, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto de 12 de enero de 1973.

En cualquier caso, conviene puntualizar que la autonomía de la materia agraria, o si se quiere, su especialización institucional, viene consagrada a nivel constitucional bajo el tenor del criterio material seguido por nuestro sistema competencial, ex artículo 148.1.7.º.

ma en caso de conflicto. La solución, en otro orden interpretativo, debe venir por la vía armonizadora de delimitar previamente el ámbito de incidencia de la intervención estatal conforme a dos exigencias básicas: el respeto al principio de autonomía competencial, escenificado en ese contenido mínimo esencial, y la justificación de la intervención en cuestión. Extremo este último, que como se ha señalado, requerirá los siguientes datos valorativos: 1) Que se trate de una norma con rango de ley en sentido formal; 2) Que la relevancia de la norma o aspecto normativo resulte necesario para la conceptualización y concreción del instituto; 3) Que su regulación sea de interpretación imperativa; 4) Que se acredite suficientemente la trascendencia «general» de los intereses contemplados.

2. En el segundo supuesto competencial del artículo 149.1.8.º, la función normativa de legislación civil viene configurada bajo un título competencial concurrente debido al reconocimiento de un derecho foral o especial en favor de determinadas Comunidades Autónomas. En estos casos, la posible conexión entre los diversos espacios normativos es más reducida, ya que el ámbito autonómico de actuación queda preservado en los términos de la conocida formulación «conservación, modificación y desarrollo» del derecho foral de que se trate.

3. Fuera de estos supuestos de regímenes competenciales, el artículo 149.1.8.º precisa la potestad normativa del Estado cualificando su competencia legislativa en atención a una serie de submaterias relativas a la disciplina de Derecho civil. Como se ha indicado, la especialización resultante en el diseño competencial viene determinada por dos niveles de actuación diferenciados según el carácter exclusivo o compartido de la función legislativa; caso, éste último, que afecta únicamente a la submateria relativa a las «bases de las obligaciones contractuales».

Por lo que se refiere a la Ley de 1995 (LMEA) ya hemos destacado como la principal incidencia de la intervención estatal en la materia agraria se articula con apoyo en las denominadas competencias económicas (arts. 148.1.7.º y 149.1.13.º CE), planteándose en este contexto la posible vulneración o menoscabo del principio de autonomía; toda vez que del desarrollo de su programa de actuación, particularmente del alcance y configuración de los conceptos de agricultor profesional y de explotación agraria prioritaria, restan muy pocas posibilidades de actuación para que las Comunidades Autónomas puedan establecer su propia política de fomento agrario.

En el ámbito de la legislación básica del Estado («legislación de aplicación plena», en los términos de la Ley), la intervención contemplada no plantea tantas dudas al venir justificada en sus aspectos más relevantes. En esta línea cabe citar la regulación de los beneficios fiscales previstos conforme al artículo 149.1. 14.º de la Constitución, sin perjuicio de lo establecido en el Concierto aplicable a los territorios históricos del País Vasco, conforme a la Ley 12/1981, de 13 de mayo, y del Convenio Económico aplicable a la Comunidad foral de Navarra, con arreglo a la Ley 28/1990, de 26 de diciembre. En parecidos términos respecto de las modificaciones introducidas en la regulación de los arrendamientos rústicos (art. 28 LMEA), sin que ello suponga la abrogación de las distintas regulaciones que sobre arrendamientos históricos se han llevado a cabo en algunas Comunidades.

Por lo que se refiere a las «formas jurídicas» de las explotaciones agrarias merece puntualizarse que su mera inclusión en la Ley (art. 6 LMEA) no altera en nada las competencias que hubieran asumido las Comunidades Autónomas, caso de los supuestos de legislación sobre Cooperativas y Sociedades Agrarias de Transformación. Al igual que la competencia para determinar la «unidad mínima de cultivo», que queda inalterada en favor de las Comunidades Autónomas (art. 23.2 LMEA).

No obstante, cabe postular, dada la especialización de la función legislativa atribuida al Estado, la posible intervención de las Comunidades en aras a la regulación de circunstancias complementarias en ámbitos regulados sustantivamente por la Ley. Por ejemplo, en la figura de la «permutación de fincas rústicas» (art. 12 LMEA), en donde al margen de la concreción técnica del instituto y del beneficio fiscal que incorpora, no parece que atente al carácter básico de la regulación el permitir otras finalidades razonables junto a las expresamente contempladas, o admitir una mayor flexibilidad a la hora de interpretar el concepto de «parcelas enclavadas».