LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE AYUDAS PROCEDENTES DEL FONDO EUROPEO DE GARANTÍA Y ORIENTACIÓN AGRÍCOLA

(UN ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA MATERIA)

Por José Francisco ALENZA GARCÍA
Doctor en Derecho
Depto. Derecho Público . UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA
Campus de Arrosadía s/n. 31006. PAMPLONA

I. Introducción
II. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones agrícolas
1. La «exclusividad» de la competencia autonómica sobre agricultura y la competencia estatal sobre la ordenación general de la economía
2. La delimitación de competencias sobre la potestad subvencional de gasto público
III. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones agrícolas procedentes del FEOGA
1. Efectos del Derecho comunitario europeo sobre la distribución de competencias internas de los Estados miembros
2. Las peculiaridades de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ayudas procedentes de la PAC
2. 1 Competencias normativas
2. 2 Competencias gestoras
IV. Conclusiones y reflexión final

I. INTRODUCCIÓN

La intervención administrativa sobre la agricultura se desenvuelve en gran medida a través de las técnicas del fomento y, especialmente, de las subvenciones. En nuestro país el artículo 130.1 CE establece un mandato a los poderes públicos de atención a la «modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles». Sobre este precepto se ha dicho que la alusión específica a determinados sectores económicos, implica un reconocimiento de su peor situación que justificaría en ellos un intervencionismo más intenso de carácter protector y promocional, para equipararlos con otros sectores económicos[1]. La pertenencia de España a la Comunidad Europea ha acentuado, si cabe, ese intervencionismo subvencional a través de la denominada Política Agrícola Común (en adelante PAC).

La forma y los sujetos que pagan las ayudas procedentes de la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) han sido

[1] F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», en el vol. col. *Derecho administrativo económico*, vol. II (dirigido por S. Martín-Retortillo), ed. La Ley, Madrid, 1991, p. 293.

objeto de recientes modificaciones abriendo la posibilidad de establecer varios *organismos pagadores* en cada Estado miembro para la gestión del FEOGA en su sección Garantía[2]. La nueva organización de gestión de las ayudas procedentes del FEOGA se instauró en nuestro país a través del RD 2206/1995, de 28 de diciembre[3] por el que se regulan la actuaciones interadministrativas relativas a los gastos del FEOGA-sección Garantía. En él se establece, en primer lugar, que «cada Comunidad Autónoma podrá designar o autorizar a un único Organismo pagador de las ayudas, respecto de las que tenga *competencia de resolución y pago*, con cargo a la sección Garantía del FEOGA» (art. 1.1). Por otro lado designa al Fondo Español de Garantía Agrícola (FEGA), y a otros organismos estatales, como «organismos pagadores de ámbito nacional, de las ayudas en las *que el Estado tenga la competencia de resolución y pago*, de acuerdo con sus respectivas atribuciones y con el orden constitucional de distribución de competencias» (art. 1.3). El propio FEGA se configura, además, como organismo de coordinación (arts. 1.3 y 2).

La complejidad que siempre entrañan las materias sobre las que existen títulos competenciales concurrentes, se ve acentuada en la agricultura por la presencia en este sector de ayudas procedentes del fondo comunitario. Las funciones de los Organismos pagadores de las ayudas procedentes del FEOGA-Garantía dependen, según el RD citado, de quien tenga la competencia de resolución y pago, de acuerdo con el orden constitucional de competencias. No entra el RD (tampoco podría) a determinar en qué supuestos esa competencia corresponde al Estado y en cuáles a las Comunidades Autónomas. Pues bien, esta comunicación se dirige a analizar, al hilo de la jurisprudencia constitucional, la distribución de competencias en materia de subvenciones a la agricultura, no sólo en cuanto a las funciones de resolución y pago sino también en cuanto a la función normativa y al resto de las funciones ejecutivas de las ayudas.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SUBVENCIONES AGRÍCOLAS

1. La «exclusividad» de la competencia autonómica sobre agricultura y la competencia estatal sobre la ordenación general de la economía

El art. 148.1.7ª CE permite a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias en «la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía». Materia que no aparece en los títulos atributivos de competencias exclusivas del Estado (art. 149). En principio, por tanto, las funciones públicas sobre la agricultura y la ganadería corresponden a las Comunidades Autónomas. No

---

[2] El Reglamento (CE) 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo, por el que se modifica el Reglamento (CEE) 729/70 del Consejo de 21 de abril, sobre la financiación de la política agrícola común, disponé que cada Estado miembro limitará, en función de sus disposiciones constitucionales y de su estructura institucional, sus organismos pagadores autorizados al número más reducido que permita garantizar que los gastos se realizan en condiciones administrativas y contables satisfactorias. En caso de se autorice más de un organismo pagador, se designará también un *organismo de coordinación*, que centralice la información que debe ponerse a disposición de la Comisión Europea, que actúe como interlocutor único con la misma y vele por la aplicación armonizada de la normativa comunitaria en la materia.

[3] Del mismo día es el RD 2205/1995, por el que se refunden los Organismos autónomos Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORRPA) y Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) en un nuevo Organismo autónomo de carácter comercial y financiero denominado Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

obstante, la exigencia de que dichas competencias deben ejercerse «de acuerdo con la ordenación general de la economía» significa privarles de la nota de la exclusividad. De hecho, esa alusión a la «ordenación general de la economía», pone en contacto al art. 148.1.7º CE con el art. 149.1.13ª CE que establece la competencia estatal sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

Existen además otros títulos materiales que atribuyen competencias en sectores relacionados o cercanos a la agricultura[4], pero como ha indicado la STC 95/1986 la intervención estatal en la agricultura viene dada fundamentalmente por las facultades estatales de dirección general de la economía. En cualquier caso, las competencias estatales de carácter básico y de coordinación no impiden que las Comunidades Autónomas estén facultadas para desarrollar una política agraria propia (f. j. 2º). No cabe duda de que la ordenación económica del sector agrario se apoya fundamentalmente en medidas de fomento y, más concretamente, en la técnica subvencional. Interesa por tanto profundizar en el alcance que pueden tener las actuaciones estatales basadas en su poder de gasto.

Pero antes debe advertirse que también las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre la agricultura y para el desarrollo de una política agrícola propia pueden utilizar medidas de tipo económico. La STC 14/1989, de 26 de enero señala, a este respecto, que no «toda medida autonómica de contenido económico que incida en el mercado agropecuario vulnera la competencia estatal de ordenación y regulación del mismo». Corresponde al Estado establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional pero, dentro del marco de dichas directrices generales, las Comunidades Autónomas pueden adoptar «todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neturas de tal forma que estando encaminadas a mejora las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal» (f. j. 3º). Esto significa que la anulación de medidas autónomicas de esta índole sólo procede cuando se haya acreditado que alteran las directrices generales establecidas por el Estado.

2. La delimitación de competencias sobre la potestad subvencional de gasto público

Han sido numerosos los conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad sustanciados en relación con subvenciones estatales establecidas en sectores o materias de las que se predica la exclusividad de la competencia autonómica. Ello ha generado una jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión, en cuya formación han sido mayoría las sentencias sobre actuaciones

[4] Por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, existen competencias estatales sobre las siguientes materias: la regulación de la propiedad o, en general, «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (149.1.1ª); legislación mercantil (149.1.6ª); legislación civil, sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre los derechos forales (149.1.8ª); «régimen aduanero y arancelario; comercio exterior» (149.1.10ª); «sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad» (149.1.16ª); bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y legislación sobre expropiación forzosa (149.1.18ª); «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma» (149.1.22ª); y legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (149.1.23ª).

de fomento de la agricultura y la ganadería, como ha reconocido la STC 13/1992, de 6 de febrero (f. j. 13º. G). Precisamente esta sentencia contiene un resumen de esa doctrina sobre «el poder de gastar del Estado y su incidencia en las competencias exclusivas que las Comunidades Autónomas han asumido en relación con determinadas materias» (f. j. 4º). De ese prolijo resumen la idea fundamental es la siguiente: la función de fomento o la capacidad de gasto público (*spending power*) del Estado no constituye un título competencial autónomo que pueda desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas, de manera que la procedencia de las subvenciones no altera ni redistribuye las competencias existentes en el sector al que se destinen.

La STC 188/1989, de 16 de noviembre es muy clara a este respecto: «la sola decisión de contribuir a la financiación de determinadas actividades no autoriza al Estado para invadir competencias que *ratione materiae* corresponden a las Comunidades Autónomas, de modo que tal decisión habrá de articularse respetando en todo caso las competencias autonómicas, lo que significa que *la legitimidad constitucional del otorgamiento de subvenciones estatales, así como de su régimen normativo y de gestión, está condicionada al dato de que el Estado posea competencias para ello en la materia de que se trate*» (f. j. 3º). De ello se deduce que la extensión de las funciones estatales, anejas al gasto o la subvención, dependerá de los títulos materiales que el Estado pueda invocar en el sector al que va destinado el gasto.

La STC 13/1992 distingue hasta cuatro supuestos generales diferenciados en función de la delimitación sectorial de competencias establecida por el bloque de la constitucionalidad (f. j. 8º). A efectos de esta comunicación interesa conocer la incidencia que puede tener la potestad subvencional del Estado en materia de agricultura. De la jurisprudencia constitucional pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1ª. El Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las subvenciones hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación (SSTC 201/1988, 145/1989, 91/1992 y 213/1994).

2ª. La gestión de las subvenciones estatales corresponde, por regla general, a las Comunidades Autónomas. La gestión por el Estado, directa y centralizada, de las medidas de fomento constituye la excepción, constitucionalmente admisible si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector, y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinarios en todo el territorio nacional, siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector (SSTC 95/1986, 152/1988, 201/1988, 188/1989, 13/1992 y 91/1992). La gestión centralizada de las subvenciones, en razón de su carácter excepcional, debe aparecer razonablemente justificada (SSTC 188/1989, 13/1992 y 91/1992).

3º. Es necesaria la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Al tratarse de una materia en el concurren competencias autonómicas y estatales hace necesario entablar mecanismos de cooperación. La STC 201/1988

señala que «lo que acontece al entablarse la relación jurídica subvencional es que *las respectivas competencias est[illegible]y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta* en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada, ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones» (f. j. 2º).

III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SUBVENCIONES AGRÍCOLAS PROCEDENTES DEL FEOGA

1. Efectos del Derecho comunitario europeo sobre la distribución de competencias internas de los Estados

La aplicación de la política agraria comunitaria no debería, en principio y como regla general, afectar al régimen de distribución competencial existente en materia de agricultura. La PAC y, en general, el Derecho comunitario europeo no prejuzgan cual es la autoridad pública que es competente en cada Estado para la aplicación de las normas comunitarias. Es lo que se conoce como el *principio de autonomía institucional*, que significa que cuando los Estados miembros deben adoptar medidas de aplicación del Derecho comunitario, éstos se adecuarán a las reglas que se desprenden de su derecho interno y sobre todo de su derecho constitucional, en lo que concierne a la determinación de los órganos competentes.

En nuestro ordenamiento constitucional la transposición del Derecho comunitario al Derecho interno no constituye un título competencial específico del Estado que pudiera basarse en los arts. 93 o 149.1.3º CE. La entidad competente para realizar la adaptación del Derecho nacional al comunitario será aquélla que sea competente en la materia de que se trate (SSTC 227/1988; 252/1988; 64/1991; 76/1991; 236/1991 y STC 79/1992).

Este criterio de que es la competencia *ratione materiae* la que determina la función de aplicación del Derecho comunitario es también el criterio que ha sostenido nuestra doctrina[5]. No obstante la común aceptación de este principio de la autonomía institucional no anula el riesgo de menoscabo de las competencias autonómicas cuando es el Estado quien realiza la transposición de la normativa comunitaria. Sobre todo si se tiene en cuenta que en la mayoría de las ocasiones, como ocurre en agricultura, se actúa sobre materias compartidas en las que el Estado ostenta un título material atributivo de competencias.

2. Las peculiaridades de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ayudas procedentes de la PAC

La aplicación estricta del principio de autonomía institucional significaría, en principio, la remisión al segundo de los apartados de esta comunicación, dado que

---

[5] *Vid.* R. ALONSO GARCÍA, «La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el Ordenamiento español», *RAP*, núm. 121, 1990; y *Derecho comunitario, derechos nacionales y Derecho Común Europeo*, Madrid, 1989; Mª. J. MONTORO CHINER, «Integración europea y creación del Derecho», *RAP*, núm. 128, 1992, pp. 145-170; S. MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid, 1980, y *El Estado, el derecho interno y la Comunidad europea*, Madrid, 1986.

las subvenciones agrícolas procedentes del FEOGA en nada deben afectar a las reglas de distribución de competencias en materia de ayudas a la agricultura. Sin embargo la inocuidad del Derecho comunitario no es absoluta y como se verá, la distinta forma en que la Comunidad Europea puede asignar a los Estados miembros los fondos destinados a las ayudas agrícolas genera una serie de «peculiaridades» –según la expresión de la jurisprudencia constitucional– sobre la distribución de competencias en esta materia. Dichas peculiaridades no suponen, de acuerdo con el principio de autonomía institucional, alteración de las reglas de distribución competencial. Lo que dichas peculiaridades generan es la aparición de algunos criterios generales que facilitan la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades. Concretamente dichas peculiaridades servirán de instrumento interpretativo del bloque de constitucionalidad para determinar cuál es el alcance del título interno que el Estado puede esgrimir para justificar una determinada intervención.[6].

El *leading case* en esta cuestión es la STC 79/1992, de 28 de mayo, dictada en resolución de quince conflictos de competencia acumulados planteados en relación con disposiciones normativas que instrumentan o articulan la concesión de ciertas ayudas económicas a los agricultores y ganaderos, con fondos procedentes del FEOGA, Sección Garantía. En sus dos primeros fundamentos la STC 79/1992 recuerda las reglas generales de distribución de competencias sobre el Derecho comunitario europeo [principio de autonomía institucional y aplicación del título material de competencias para la ejecución del Derecho comunitario (f. j. 1º)] y sobre ayudas a la agricultura y la ganadería [competencia básica y de coordinación estatal y competencia gestora autonómica, siendo la gestión centralizada de las ayudas un supuesto excepcional que debe estar razonablemente justificado (f. j. 2º)]. Tras este recordatorio se advierte que «a la luz de esta doctrina general se han de resolver los conflictos de competencia planteados, sin perder de vista las peculiaridades de estos casos ni ignorar las exigencias interpretativas y de articulación del ejercicio de las competencias compartidas que resultan del art. 93 CE» (f. j. 2º *in fine*).

Pues bien dichas particularidades afectan, por un lado, a la función normativa y, por otro, a la gestión administrativa de las ayudas. Examinemos, pues, esas dos funciones por separado.

2. 1. Competencias normativas

A) *Normativa básica estatal*

a) La normativa básica estatal como excepción

Cabe preguntarse, en primer lugar, si es posible que la implementación de los Reglamentos comunitarios pueda realizarse a través de disposiciones estatales de carácter básico. No voy a entrar con detalle en el significado y alcance de la legislación básica. Recordar simplemente que consiste en «un común denominador normativo, nuclear y mínimo, aunque mejorable, susceptible de desarrollo, que implica una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, aunque mejorable para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma» (STC 102/1995); que lo básico es un concepto relativo

---

6 P. PÉREZ TREMPS, «Derecho comunitario y bloque de la constitucionalidad», en el vol. col. *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, (coord. A. Pérez Calvo), INAP, Madrid, 1990, p. 211.

que puede variar con el tiempo; y que es el legislador estatal quien debe «establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución» (SSTC 32/1981 y 37/1981), sin descartar que en determinados supuestos lo básico puede ser determinado mediante reglamentos, «en materias que por su naturaleza cambiante y coyuntural exigen una actividad normadora con características de rapidez y capacidad de ajuste que la ley no tiene» (STC 86/1989).

Es una postura común en nuestra doctrina entender que cuando un sector ha sido reglamentado por las disposiciones comunitarias, el núcleo de lo básico que correspondería a al legislador estatal queda ya fijado por la normativa comunitaria. Se entiende así que los Reglamentos sustituyen el papel reservado por la Constitución a la legislación básica o principal, siendo éste un escalón que ya no es preciso interponer antes de que aparezca la legislación regional de desarrollo[7]. Esta idea luce también en la STC 79/1992 al advertir que la regulación de las condiciones de otorgamiento de las subvenciones y su tramitación vienen contenidas en gran medida en las disposiciones comunitarias. Por ello el margen para una normativa complementaria de desarrollo es muy estrecho y, por lo general se limita a prescripciones de orden organizativo y procedimental, necesarias para instrumentar la concesión y pago de las ayudas. De manera que «sólo en contadas ocasiones la legislación nacional puede complementar la normativa comunitaria europea aplicable a los casos de que tratamos, por remisión de ésta, con prescripciones de contenido sustantivo, relativas a la definición de los beneficiarios o a algunas condiciones, límites o suplementos de las ayudas» (f. j. 3º). Es necesario averiguar, por tanto, el alcance que pueden tener las disposiciones estatales cuando no se limitan a realizar una mera transcripción de la normativa comunitaria.

Pues bien, las normas estatales de desarrollo o complemento de las comunitarias sólo pueden tener aplicación directa, sin invadir las competencias autonómicas en dos supuestos:

— Cuando consistan en normas *básicas* de ordenación del sector.

— Cuando una regulación común esté justificada por razones de *coordinación* de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas realtivas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en la normativa comunitaria.

«Con estas salvedades –dice la STC 79/1992– las Comunidades Autónomas pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar esa normativa europea y regular las operaciones de gestión que les corresponden, en el marco del derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación».

b) Criterios de determinación de lo básico

Acabamos de ver que la competencia básica estatal sólo está justificada en los casos en que exista necesidad de dictar una normativa básica o por razones de coordinación. Lo complicado es descubrir en qué supuestos la reglamentación comunitaria permite un desarrollo o pormenorización estatal con carácter básico, porque la determinación de lo básico es casuística y son pocas las ocasiones en que

---

[7] S. MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, cit., p. 130 y ss. En relación a las competencias sobre agricultura han defendido esta misma idea J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Las Administraciones públicas españolas ante la agricultura y la industria agroalimentaria: Administración del Estado, Administración Autonómica y Administración Local», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núms. 9-10, 1987, p. 23; y P. PÉREZ TREMPS, «Derecho comunitario y bloque de la constitucionalidad», loc. cit., p. 210.

pueden descubrirse criterios generales para su identificación (criterios que además no vinculan al legislador).

El criterio de jusitificación de lo básico revelado por la jurisprudencia constitucional en esta materia, es la asignación por la Comunidad Europea de un montante global de ayudas, fijo y general para todo el Estado, sin que dicha cuantía pueda ser sobrepasada. En estos supuestos está justificada la regulación mediante un norma de carácter básico de los criterios para la distribución de las ayudas. Este mismo criterio servirá también para justificar la centralización de las resoluciones que deciden acerca del otorgamiento o denegación de la prima, pero a ello me referiré más adelante.

Salvo este criterio, no se han fijado otros para determinar qué es lo básico. Sí existe otro criterio general para conocer qué no es básico: los aspectos de carácter procedimental, por su naturaleza ejecutiva, no pueden considerarse básicos y, por tanto, quedan fuera de la competencia estatal: «estos aspectos [establecimiento de un modelo oficial de presentación de las solicitudes y de la documentación que debe acompañarse], de carácter meramente procedimental, no pueden considerarse básicos, por lo que la normativa estatal que los regula tiene valor supletorio de la normativa que pudiera dictar la Comunidad Autónoma sobre el particular» (STC 79/42, f. j. 6º N). Ni siquiera cuando la decisión sobre la concesión de las ayudas corresponde al Estado puede imponerse la imposición de un único modelo oficial de solicitud, sin que pueda justificarse dicha medida en el principio de colaboración interadministrativa (STC 70/1997, f. j. 4º).

B) *Normativa supletoria estatal*

No obstante, la normativa estatal que no sea mera transcripción de la normativa comunitaria y que no tenga carácter básico o de coordinación no ha de ser considerada inconstitucional, sino que pueden seguir vigentes aunque con *carácter supletorio* de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas.

C) *Normativa autonómica de desarrollo*

Como consecuencia de todo lo anterior, se desprende que la función normativa de las Comunidades Autónomas en esta materia se extiende a todo lo que no pertenezca a lo básico. Por tanto, nada impide que una Comunidad Autónoma dicte una disposición para la aplicación o ejecución en su territorio de un norma comunitaria, siempre que el contenido de la disposición no invada o menoscabe las competencias del Estado.

Ya se ha hecho referencia a que el margen de desarrollo sustantivo (cuantía de las ayudas, requisitos de los beneficiarios, obligaciones a que quedan sometidos, etc.) que dejan las disposiciones comunitarias a los Estados miembros es muy limitado. Cuando dicho margen exista son las Comunidades Autonómas las que, en principio, deben llevarlo a cabo. Sólo cuando se entienda que en dicho margen está justificada una normativa estatal de carácter básico (que la uniformidad en el territorio nacional exija extender más el círculo de uniformidad comunitario) o de coordinación, la normativa autonómica quedará relegada a un segundo término. En cualquier caso la normativa básica estatal deberá procurar dejar un margen a la normativa de desarrollo autónomica para que diseñen una política propia. Aunque realmente dicho margen –y la posibilidad de realizar una política propia– será en estos casos mínimo, por no decir inexistente.

Si en el desarrollo sustantivo de la normativa comunitaria apenas queda margen a la regulación autonómica, donde va a quedar siempre un reducto para la normativa autonómica es en el ámbito de lo adjetivo, es decir, en lo referente a la regulación de los aspectos procedimentales y de organización. Aspectos que son absolutamente necesarios para la aplicación de la normativa y que por referirse a las operaciones de ejecución que son competencia autonómica, también deben ser reguladas desde la instancia regional. Ya he aludido a la jurisprudencia que ha negado el carácter básico a los aspectos de carácter procedimental. La naturaleza ejecutiva de estas medidas (como el establecimiento de un modelo oficial de solicitud de las ayudas) impide que puedan ser considerarse básicas y, consecuentemente, quedan fuera de la competencia estatal (SSTC 79/42, f. j. 6º N y 70/1997, f. j. 4º). En cualquier caso es claro que cuando la norma autonómica no introduce innovación sustantiva alguna respecto de lo regulado por el Derecho comunitario y se limita a establecer prescripciones complementarias, de tipo organizativo y procedimental, no se producirá nunca vulneración de las competencias estatales (STC 79/1992, f. j. 6º G).

2. 2. Competencias gestoras

A) *Concepto y regla general*

Al analizar la distribución competencial sobre las funciones gestoras de las ayudas comunitarias, la STC 79/1992 se detiene a mencionar cuales son las operaciones de gestión que se desarrollan en torno a dichas ayudas. Las actividades de gestión administrativa de las ayudas son las siguientes: recepción de solicitudes, verificación de sus datos, tramitación de las solicitudes, resolución del procedimiento (otorgamiento o denegación de la ayuda), liquidación o pago de las ayudas y actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios.

Como se verá inmediatamente dos de ellas –resolución de los procedimientos y pago de las ayudas– pueden presentar peculiaridades que impliquen la excepción a la regla general, es decir, la centralización de esas actividades. El resto seguirán la regla general –gestión autonómica– con independencia de lo que ocurra con las funciones de resolución y pago[8].

El punto de partida es, por tanto, la regla general que rige en materia de agricultura y ganadería: la gestión administrativa de las ayudas corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas, ya que «la Administración territorial ordinaria en el sector de la agricultura y la ganadería debe ser la de las Comunidades Autónomas» (f. j. 4º).

B) *Resolución de las solicitudes*

---

[8] Buena muestra de la independencia con que se asignan las funciones gestoras respecto de otras funciones es lo que ocurre con la función de control o verificación de los compromisos adquiridos por los beneficiarios. La STC 70/1997 consideró que la fijación por el Estado de un listado anual de las explotaciones pecuarias que han de ser objeto de control, estaba justificada por la necesidad de garantizar una adecuada distribución geográfica de la muestra en todo el territorio nacional y por conceder un tratamiento homogéneo en todo el territorio nacional. Pues bien, a continuación se indica que «la ejecución de las concretas medidas de verificación previstas en la normativa estatal, una vez determinadas las explotaciones que han de ser controladas en la muestra, corresponde a las Comunidades Autónomas respecto a aquellas explotaciones beneficiarias de las ayudas que radiquen en su territorio» (f. j. 5º).

La resolución de las solicitudes de ayudas en principio corresponde, como actividad de gestión que es, a las Comunidades Autónomas. Sin embago en el supuesto de ayudas comunitarias en las que se asigne al Reino de España una cantidad de ECUs global y máxima está justificada que la resolución de las solicitudes corresponda al Estado.

En dichas ayudas se hace necesario bien un procedimiento de selección de solicitudes o bien la reducción proporcional de la cuantía de las ayudas a otorgar a cada agricultor o ganadero solicitante, para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos afectados y garantizar en todo el territorio nacional las mismas posibilidades de obtención de las ayudas. No cabe duda de que estos objetivos se logran con la centralización de la decisión sobre el otorgamiento o denegación de las ayudas, aunque pueden idearse otras fórmulas que también garanticen esos objetivos. En cualquier caso la STC 79/1992 encuentra la justificación que debe tener la centralización de la resolución de las ayudas en el en el *principio de eficiencia* («eficacia plena de la medida», dice la sentencia), porque el número de solicitudes puede variar de unas Comunidades Autónomas a otras y en el *principio de igualdad* de los beneficiarios, ya que sería más fácil conseguirlas en aquellas CCAA donde hubiera menos solicitudes (f. j. 4º).

Sentado lo anterior, la sentencia advierte inmediatamente que el resto de las operaciones de gestión «pueden y deben ser llevadas a cabo por la Administración autonómica, pues no impiden ni dificultan por sí la eficacia de las ayudas ni perjudican la igualdad de los solicitantes ni comportan riesgo alguno de que se sobrepase la cuantía global máxima de los recursos asignados». Será necesaria, recuerda el Tribunal Constitucional, la colaboración entre las Administraciones autonómicas gestoras y la Administración estatal que resuelve acerca de la concesión de las ayudas. Pero la justificación de la resolución centralizada de las solicitudes en ningún caso justifica «atraer también hacia el Estado otras funciones ejecutivas relacionadas con dichas ayudas» (f. j. 4º *in fine*).

C) *Pago o liquidación de las ayudas*

La naturaleza y significado de la función de pago de las ayudas procedentes del FEOGA es definida por la STC 79/1992 como «una simple operación de abono o liquidación de las primas, indemnizaciones o subvenciones a los agricultores o ganaderos a los que ya se ha otorgado el derecho a percibir las ayudas» Distinto, por tanto, del acto de decisión o de resolución del expediente, por el que se reconoce dicho derecho (f. j. 5º). Uno y otro acto son de hecho separables y no era infrecuente la normativa estatal que, habiendo reconocido la competencia autonómica para tramitar e incluso resolver las solicitudes, atribuía al Estado la función de pago.

Entiende el Tribunal Constitucional que no deben separarse las funciones resolutorias y de pago. La reglamentación comunitaria no prejuzga el organismo que debe efectuar el pago. Los deberes que se establecen en ella de velar porque los fondos se utilicen sin demora y exclusivamente para los fines previstos, los informes y cuentas que deben transmitirse a la Comisión, los informes sobre la verificación y control de los compromisos de los beneficiarios, la documentación sobre las cuentas anuales de los organismos pagadores, etc., no son incompatibles con la descentralización del pago de las ayudas. Ni siquiera la responsabilidad estatal ante la Comunidad Europea en caso de irregularidades o negligencias en operaciones

financiadas por el FEOGA justifica la asunción estatal de una competencia autonómica, como es la del pago de las ayudas.

En consecuencia no queda sino aplicar las reglas generales que ya conocemos a la función de pago, de donde resulta lo siguiente:

> «El acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que, conforme a las reglas generales antes expuestas debe corresponder en principio a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Por consiguiente, el Estado debe poner a disposición de los servicios u organismos competentes de las Comunidades Autónomas los fondos necesarios para el pago de las ayudas, librándolos en el momento y en la cuantía que sea procedente para que aquellos servicios u organismos los abonen a los beneficiarios (...). Sólo en aquellos casos en que corresponde a un órgano u organismo centralizado del Estado la resolución de los expedientes de solicitud de las ayudas resulta justificada la centralización de las operaciones de pago, por tratarse de operaciones de libramiento de fondos meramente instrumentales o accesorias al acto principal, que es el de concesión de la ayuda, es decir, de reconocimiento singularizado del derecho a percibirla por parte de los solicitantes. Elementales razones de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), justifican esta opción, al igual que refuerzan la inversa cuando la resolución de las solicitudes corresponde a las Comunidades Autónomas.» (STC 79/1992, f. j. 5º)[9].

Resumiendo. El pago de las ayudas corresponde en principio a las Comunidades Autónomas como actividad ejecutiva que es. El pago por un organismo estatal está justificado en aquellos supuestos excepcionales en que corresponda al Estado la resolución de las solicitudes de ayuda. Pero debe advertirse que no se sienta el principio de que la operación de pago sigue necesariamente a la función de resolución de las solicitudes. Porque lo que dice el Tribunal Constitucional es que razones de eficacia administrativa justifican que el Estado retenga la función de pago cuando a él le compete la decisión sobre el otorgamiento de las ayudas. No se dice que esto deba ser así necesariamente. Recuérdese, no obstante, que el RD 2206/1995 utiliza como criterio determinante para la actuación de los Organismos pagadores autonómicos y estatal la circunstancia de que las Comunidades Autónomas, o en su caso el Estado, tengan «la competencia de resolución y pago» (art. 1). Parece por tanto que se consideran inseparables tales funciones. Sin embargo entiendo que es perfectamente posible y ajustado al orden constitucional que la resolución de los procedimientos de solicitud sea competencia estatal y el pago se efectúe por los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas. No sería constitucional, en cambio, la situación contraria (resolución autonómica y pago estatal).

Una advertencia más. Los deberes y responsabilidades derivadas del Derecho comunitario no recaen sólo sobre el Estado. Siendo el Estado el responsable de su cumplimiento ante la Comunidad Europea, es plenamente constitucional que imponga a los organismos pagadores autonómicos correlativos deberes de información a los que el Estado tiene ante la Comunidad Europea, para garantizar el cumplimiento de sus deberes de información. También es posible que la responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal ante la Comunidad Europea, sea repercutida *ad intra* sobre las Administraciones autonómicas competentes, en

[9] La misma doctrina es reiterada en la STC 70/1997, de 10 de abril.

los casos en que proceda la exigencia de dicha responsabilidad (STC 79/1992, f. j. 5º). Así lo ha hecho el RD 2206/1995, de 28 de diciembre al imponer deberes de información a los organismos pagadores autonómicos (arts. 4.1, 6 y 8); al establecer que las relaciones y comunicaciones de los organismos pagadores (autonómicos y estatal) con la Comisión o con los organismos pagadores de otros Estados se efectuarán a través del FEGA en cuanto organismo de coordinación (arts. 4.2 y 7.2); y al establecer que los deberes derivados de la normativa comunitaria (de control y verificación, de certificación de cuentas, de información, etc.) así como la responsabilidad financiera que pudiera derivarse de la actuaciones o pagos indebidos, deben ser asumidos por los Organismos pagadores autonómicos (arts. 4, 5, 6, y 13).

IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL

Recapitulando lo expuesto pueden extraerselas siguientes conclusiones:

1º. La normativa comunitaria definitoria de la política agrícola común requiere habitualmente un desarrollo normativo interno, antes de proceder a su ejecución.

2º. El desarrollo normativo interno de la normativa comunitaria corresponde, como regla general, a las Comunidades Autónomas. El desarrollo estatal de la reglamentación comunitaria sólo procederá cuando esté justificada en razones de carácter básico o de coordinación, siendo un criterio válido para justificar la normativa básica estatal, la asignación global a España de un montante de ayudas de carácter máximo para todo el territorio nacional. De acuerdo con su carácter básico la normativa estatal deberá procurar que quede un margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas.

3º. Las operaciones de gestión de las ayudas (tramitación, resolución, pago, control y sanción) corresponden, como regla general, a las Comunidades Autónomas. En estos supuestos también les corresponde dictar la normativa de desarrollo de las disposiciones comunitarias en los aspectos formales y procedimentales.

4º. La resolución de las solicitudes de las ayudas corresponderá al Estado sólo cuando esté justificada, constituyendo un criterio válido para dicha justificación la asignación global a España de un montante de ayudas de carácter máximo para todo el territorio nacional.

5º. La operación de pago de las ayudas, como actividad de gestión, corresponde como regla general a las Comunidades Autónomas. Esta competencia puede ser retenida por el Estado sólo cuando a él le corresponda la resolución de las solicitudes de las ayudas.

6º. Los deberes y la responsabilidad financiera derivadas de la normativa comunitaria afectan tanto a los organismos pagadores autonómicos como al estatal. No obstante, las comunicaciones, informaciones y relaciones con las instituciones comunitarias serán efectuadas por el organismo de coordinación estatal.

A estas conclusiones debe añadirse una última reflexión final. La jurisprudencia constitucional examinada manifiesta el alto grado de conflictividad habido en esta materia. Bien está que cada entidad territorial defienda sus ámbitos competenciales de acuerdo con los mecanismos que le ofrece el ordenamiento jurídico. Pero el

correcto funcionamiento del Estado autonómico no puede reducirse a la férrea defensa de las competencias propias y a un ejercicio de las mismas que desconozca las pertenecientes a las otras instancias. La propia configuración del Estado autonómico exige la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La jurisprudencia consitucional así lo ha reiterado, advirtiendo que la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas «resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías» (STC 227/1988); que el deber de colaboración se encuentra implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (SSTC 12/1982, 76/1983, 214/1989, entre otras); y que se trata de un deber general «con independencia de que se funden en un título competencial exclusivo o en el genérico y concurrente» (STC 17/1991).

El deber de colaboración en materia de agricultura ha sido recordado, en la citada STC 201/1988 que advertía que «lo que acontece al entablarse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta». Existen en nuestro ordenamiento diversas fórmulas para desarrollar esa colaboración. El propio RD 2206/1995 se preocupa de regular las relaciones interadministrativas entre los distintos Organismos pagadores (art. 7) y entre éstos y el FEGA en cuanto organismo de coordinación que se concretan en determinados deberes de información (art. 8). Establece además fórmulas de colaboración específicas como los convenios de colaboración entre el Ministerio de Agricultura y las Comunidades Autónomas con la finalidad de «asegurar la funcionalidad de los mecanismos de la prefinanciación de sus Organismos pagadores» (art. 10.2), así como la constitución por el organismo de coordinación de grupos de trabajo «con el fin de fomentar la aplicación uniforme de la normativa, la participación y la colaboración de los Organismos pagadores de las Comunidades Autónomas, así como la información en relación con los criterios de actuación» (art. 12). Los instrumentos de cooperación están dispuestos. Lo que hace falta es actitud y voluntad reales de cooperar.