



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 4 / 2 0 0 4

(Pleno)

La Laguna, a 29 de abril de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se establecen los porcentajes de disminución a aplicar en las ayudas directas de la Política Agraria Común, como consecuencia de prácticas inadecuadas que provoquen riesgo o daño agroambiental (EXP. 72/2004 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre el carácter preceptivo del PD sometido a nuestra consideración: tramitación y rango requerido de la normativa proyectada.

1. La Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC), por escrito de 6 de abril de 2004, recaba Dictamen de este Organismo sobre el Proyecto de Decreto (PD), por el que se establecen los porcentajes de disminución a aplicar en las ayudas directas de la política agraria común, como consecuencia de prácticas inadecuadas que provoquen riesgo o daño agroambiental, haciéndose constar la urgencia en la emisión del Dictamen recabado, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b) y 20.3 de la Ley del Consejo Consultivo (LCC).

En efecto, la solicitud ha de tramitarla la Presidencia del Gobierno (art. 12.1 LCC) y, dado el contenido normativo del PD, aunque el objeto del Dictamen deba ser propiamente un Proyecto de Reglamento, es preceptiva dicha solicitud, siendo aplicable el art. 11.1.B.b) LCC al confundirse en este caso la norma a aprobar con el acto de aprobación.

* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

Asimismo, está suficientemente motivada la urgencia invocada en los términos que se expresan constar tanto en el escrito de solicitud, como, sobre todo, en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de solicitar el Dictamen.

2. De la documentación incorporada al expediente remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen, se deduce el cumplimiento de los trámites preceptivos.

Se incluye ante todo el Certificado debidamente suscrito del antes mencionado Acuerdo gubernativo, referido al Acta de la reunión del Consejo de Gobierno del día 5 de abril de 2004, y, además, los correspondientes documentos exigidos legalmente para la producción de disposiciones generales de carácter reglamentario, en el curso de un procedimiento específico a tal efecto, tramitado por la Administración autonómica y culminando en el antedicho Consejo de Gobierno, que es el titular de la facultad para dictarlas mediante Decreto (arts. 15.2 EAC; 22, 34, 35, 44 y 45, así como la disposición final primera de la Ley autonómica 1/83, en relación con los arts. 105.a) CE y 24.c) y d) de la Ley 50/97; y disposiciones autonómicas que regulan los Informes a los que se refiere el citado art. 44 de la Ley autonómica 1/83).

3. Por lo demás, de conformidad con lo previsto en el art. 33 de la Ley autonómica citada, el Gobierno, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, puede proceder a regular todas las materias de competencia de la CAC, con excepción de las reservadas por el EAC a Ley; y, aun en el ámbito de las materias reservadas a Ley, puede también proceder a su desarrollo reglamentario, siempre a partir del grado de densidad normativa exigible en cada caso a la Ley.

En el supuesto sometido a nuestra consideración, no previéndose en efecto por ninguna norma estatutaria que la materia sobre la que incide el PD deba ser ordenada en principio por Ley del Parlamento autonómico, cabe que la ordene el Gobierno de la CAC con la aprobación de dicho Proyecto, sin perjuicio de que esta regulación deba ajustarse a la vigente regulación que pueda afectarla, estatal o autonómica, de acuerdo con lo advertido en los arts. 30, 31 y 32 EAC.

La normativa proyectada tiene además por objeto el desarrollo limitado de una disposición comunitaria (en concreto, el Reglamento (CE) nº 1259/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999) en un aspecto puntual y determinado, como en seguida habrá ocasión de constatar. Y, siendo ello así, las exigencias impuestas por nuestro ordenamiento interno, que asimismo precisan ser atendidas en estos casos, se

satisfacen en cuanto el contenido normativo necesariamente dispuesto para la Ley es cubierto suficientemente por el propio Reglamento comunitario cuyo desarrollo ahora se pretende.

II

Sobre la cobertura (constitucional y estatutaria) del PD sometido a nuestra consideración: reconocimiento y afirmación expresas de la competencia autonómica.

1. La CAC posee competencia exclusiva en materia de agricultura (art. 31.1 EAC), y dicha competencia comprende por tanto la regulación plena (legislación) y la gestión (ejecución) de esta materia. Pero, de acuerdo con el tenor literal del propio precepto estatutario, y en coherencia con lo dispuesto por el mismo, ello no puede impedir la incidencia en la regulación de dicha materia de normas estatales establecidas en virtud de otros títulos competenciales.

El ejercicio de la indicada competencia por la CAC, así las cosas, no puede excluir, de modo concurrente o incluso compartido, que el Estado en base a sus propios títulos desarrolle sus propias competencias; y así, entre otras, las bases y la ordenación de la actividad económica general, en los términos del art. 149.1.13 de la Constitución (CE).

Por lo demás, la CAC también tiene competencia, en forma similar a la anterior, en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional (art. 31.4 EAC) y protección del medio ambiente (art. 32.12 EAC), disponiendo de Hacienda propia para el desarrollo y ejecución de sus competencias (art. 45 EAC).

2. Justamente, según se reconoce palmariamente tanto en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, como en el Preámbulo del PD, la actual Unión Europea vino a establecer -mediante el Reglamento 1259/1999, del Consejo (RCEC) que antes se indicó- las disposiciones sobre los regímenes de ayudas en el marco de la política agrícola común, integrando en ellas determinados aspectos o cuestiones de carácter medioambiental en la organización común de mercado.

Concretamente, el art. 3 RCEC impone a de los Estados miembros, incluido lógicamente el español, la obligación de adoptar las medidas agroambientales

adecuadas, habida cuenta de la situación específica de las tierras agrarias utilizadas o de la producción de que se trate y que correspondan a los efectos potenciales de dichas actividades sobre el medio ambiente.

Entre tales medidas se contempla expresamente la adopción de requisitos ambientales de obligado cumplimiento y generales, así como de requisitos medioambientales específicos a los que quedan sujetos los pagos directos (art. 3.1). Y, en este orden de cosas, el Reglamento comunitario dispone que se pueden deducir o aún eliminar las ayudas a la producción por vulnerarse normas de protección medioambiental (art. 3.2), determinando los requisitos y las condiciones al respecto y previendo que las cantidades resultantes se destinen a financiar ayudas adicionales para el adecuado desarrollo del medio rural.

3. En cumplimiento de lo expuesto, y en base al título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE, al que por demás hace referencia, el Estado vino por medio del Gobierno de la Nación a aprobar, mediante Real Decreto 1322/2002, de 13 de diciembre (sobre requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agraria Común), la regulación reglamentaria de los asuntos antes relacionados, aplicando lo ordenado en el Reglamento comunitario comentado.

En este sentido, el Reglamento estatal determina las prácticas o actividades agrícolas que son indeseables en relación con el medio ambiente a proteger, obviamente rural, y la concreción de las medidas protectoras que se han mencionado previamente con un carácter general y no exhaustivo o definitivo.

De este modo, y respetando el carácter constitucionalmente exigible de una base normativa o normativa básica, viene a establecerse una regulación general y fundamental en todo el Estado en esta materia (regulación ésta asimismo promovida, dicho sea incidentalmente, por la Unión Europea por virtud de lo prevenido por el art. 5.1 del RCEC).

Pero dicha normativa permite también, incluso lo prevé explícitamente, la concreción ulterior de estas medidas por las Comunidades Autónomas, con la modulación de las reducciones de las ayudas en función del riesgo o daño que, en cada caso y Comunidad, se entienda puede producir la actividad agrícola de que se trate.

Así, cabe destacar que, tras establecer los requisitos agroambientales que deben cumplimentarse para desarrollar las actividades agrícolas y ganaderas, protegiendo el medio ambiente rural y en orden a la plena percepción de las ayudas eurocomunitarias para las correspondientes explotaciones y, por ende, para determinar sus reducciones en función gradual de sus incumplimientos (art. 2.1), el Real Decreto dispone en su art. 2.2 que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar, con idénticos fines y mediante los mismos mecanismos, los aludidos requisitos agroambientales, concebidos como mínimos y genéricos.

Por otra parte, el régimen general de la disminución de las ayudas, que se contempla a continuación en el art. 3 del Real Decreto 1.322/2002, habilita la aplicación de estas medidas protectoras del medio ambiente, concreta los pagos respecto de los que se aplican las reducciones y fija el modo de aplicación de los porcentajes de disminución de las ayudas, así como los límites de tales porcentajes, si bien su art. 3.2 faculta a las Comunidades Autónomas para establecer, dentro de unos límites asimismo expresamente establecidos, distintos porcentajes de disminución de las ayudas.

4. Con el fundamento expresado, se pretende ahora aprobar por el PD sometido a nuestra consideración la regulación autonómica en la materia, con rango reglamentario, y en desarrollo de la contenida en el mencionado Reglamento estatal, aunque, como reconoce, no sea aquél exhaustivo y se limite a ciertos aspectos del mismo (así, la concreción de los porcentajes de reducción de las ayudas a partir de lo dispuesto por el art. 3 del Real Decreto 1322/2002), renunciándose a hacerlo en otros, por entenderse innecesario (en concreto, el desarrollo de los requisitos establecidos por el art. 2 del Real Decreto 1322/2002).

Decisión que, al no ser cuestionable por exigencia constitucional o estatutaria, ni exigible por previsión de la propia norma estatal a desarrollar, no puede ser objetada desde una perspectiva estrictamente jurídica, máxime cuando no consta que la remisión hecha a la ordenación estatal impida la consecución, en el territorio autonómico, de los fines pretendidos por aquella o por el Reglamento comunitario. En todo caso, ello no determina la pérdida de la competencia señalada, que en cualquier momento puede así hacerse efectiva.

III

Sobre el contenido del PD sometido a nuestra consideración: observaciones sobre su articulado.

Con estos antecedentes y resueltos favorablemente los aspectos procedimentales, formales y competenciales del caso, procede analizar la adecuación de la regulación singular de los arts. y disposiciones del PD, de acuerdo con lo advertido en este Dictamen al respecto.

Desde esta perspectiva y en función de lo expuesto, ha de indicarse que resultan conformes a Derecho los preceptos recogidos en los cuatro arts. de que consta el PD. No obstante, se formulan a continuación algunas observaciones de carácter técnico y sistemático:

- Art. 2.-

Por razón de la materia cuya regulación se contempla en este precepto (requisitos agroambientales), y toda vez que el mismo no responde al contenido propio del PD de acuerdo con su título ni con el objeto del mismo en los términos que precisa al respecto su art. 1, parece que el lugar idóneo desde el punto de vista sistemático para albergar una previsión de esta índole se situaría entre las disposiciones adicionales.

- Art. 3.-

Por razones de seguridad jurídica, procede adecuar técnicamente la redacción del apartado 1 del art. 3, no sólo en función de la reconocida y obligada limitación temporal en la aplicación de la regulación proyectada, sino en cuanto que lo concedido a los productores son, precisamente, las ayudas solicitadas para cada año y que los eventuales incumplimientos debieran producirse en ese año, coherentemente con lo dispuesto en el apartado 2. En realidad, la confusión a que da lugar este precepto resulta de haber reproducido sólo en parte lo prevenido a este respecto por la normativa básica del Estado (art. 3.1 del Real Decreto 1322/2002).

Por otro lado, procedería clarificar el modo de aplicación sucesiva de los porcentajes previstos en este precepto.

- Art. 4.-

Procede también la precisa determinación tanto de los controles, en cuanto a su producción y medios, previstos en el art. 4.1, como de la expresión "cualquier autoridad" contenido en el apartado 2 de este art. (que en este punto se limita a reproducir la normativa básica del Estado, con la misma falta de concreción: art. 5.2 del Real Decreto 1322/2002), determinando si se trata de la Administración y si ésta es tanto autonómica, como local y precisando que en todo caso dicha autoridad ha de actuar "en el ámbito de la Comunidad Autónoma".

- Otras observaciones.-

Convendría asimismo clarificar, acaso a través de la incorporación de alguna disposición transitoria, los efectos temporales de la normativa propuesta, tanto hacia el pasado, respecto de las ayudas ya otorgadas con anterioridad o en trance de serlo, como hacia el futuro, teniendo presente que la vigencia de dicha normativa no puede proyectarse más allá del 31 de diciembre de este año, puesto que con efectos 1 de enero de 2005 ha de entrar en vigor y estar plenamente operativo el ya aprobado Reglamento (CE) 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, que entre otras disposiciones normativas, modifica sustancialmente el Reglamento (CE) 1454/2001 (POSEICAN).

C O N C L U S I Ó N

EL PD sometido a nuestra consideración dispone de la requerida cobertura constitucional y estatutaria y se ajusta al marco normativo que resulta de aplicación al mismo, sin perjuicio de las observaciones de carácter técnico y sistemático que se formulan en el apartado III de los Fundamentos.