

↓ **CUOTA LACTEA** —  
Rec. Directo nº 112/2005

PEDRO RODRIGUEZ RODRIGUEZ  
PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES  
C/ MAUREGATO, 1-C, 3º D - 28011 MADRID  
TEL. 526 47 37 Y 939 18 79  
FAX. 879 50 03

REC.ORDINARIO(c/d) Num.: 112/2005

M/R: 2741

Votación: 13/11/2007

Ponente Excmo. Sr. D.: **Juan Gonzalo Martínez Micó**

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

~~RECURSO DE AMPARO~~

R: 112/05

**SENTENCIA**

**TRIBUNAL SUPREMO.**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN: SEGUNDA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Rafael Fernández Montalvo

Magistrados:

D. Manuel Vicente Garzón Herrero

D. Juan Gonzalo Martínez Micó

D. Emilio Frías Ponce

D. Manuel Martín Timón

ILUSTRE COLEGIO PROCURADORES DE L.	
RECEPCIÓN	NOTIFICACIÓN
- 6 FEB 2008	- 7 FEB 2008

EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO  
JAURLARITZAREN LEHENDAKARIORDETZA  
Auzidea Zuzendaritza  
VICEPRESIDENCIA DEL GOBIERNO  
Dirección de lo Contencioso

- 7 FEB 2008

SARRERA	IRTEERA
Zk.	Zk.
EXP. Zk.	085/06

En la Villa de Madrid, a **veintisiete de Noviembre de dos mil siete.**

Visto por la **Sección Segunda de la Sala Tercera** de este Tribunal Supremo, integrada por los Magistrados anotados al margen, el presente **recurso** contencioso-administrativo directo num. **112/2005** interpuesto por la ADMINISTRACION GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO (en adelante **C.A.P.V.**), representada por Procurador y bajo la dirección técnica de Letrada de los Servicios Jurídicos Centrales de la C.A.P.V., **contra los arts. 30 y 33** así como contra los Anexos del **Real Decreto**

**754/2005**, de 24 de junio, por el que se regula el régimen de la tasa láctea, publicado en el Boletín Oficial del Estado num. 162, del viernes 8 de julio de 2005.

Ha sido parte demandada la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 19 de diciembre de 2005, la C.A.P.V. interpuso recurso contencioso-administrativo contra los arts. 30 y 33 y los Anexos del Real Decreto 754/2005, de 24 de junio, por el que se regula el régimen de la tasa láctea.

Esta Sala, por proveído de 16 de febrero de 2006, admitió a trámite el recurso, ordenó la publicación de los oportunos edictos y reclamó la remisión del expediente administrativo con todas las demás prevenciones legales en punto a la notificación a los interesados y su emplazamiento. Recibido el expediente, por providencia de 21 de marzo de 2006 se entregó a la parte actora para que dedujese demanda en el plazo de veinte días, trámite que se materializó mediante escrito presentado el día 25 de mayo de 2006 en el que, expuestos los hechos y fundamentos de derecho, se suplicó que en su día se dictase sentencia por la que, estimando el recurso, se declarase la no conformidad a Derecho del Real Decreto 754/2005, de 20 de febrero, por el que se regula el régimen de la tasa láctea, y se anulasen los arts. 30 y 33, así como los Anexos.

**SEGUNDO.-** De la demanda formulada y del expediente administrativo se dio traslado al Abogado del Estado para que en el plazo de veinte días contestase la demanda. El trámite de contestación a la demanda fue cumplimentado por el Abogado del Estado en escrito de 18 de julio de 2006, que terminó suplicando la desestimación del recurso por ser el Real Decreto impugnado plenamente conforme a Derecho.

**TERCERO.-** No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, la Sala, por providencia de 21 de julio de 2006, acordó que las partes formularan conclusiones sucintas, trámite cumplimentado por las mismas mediante escritos de 19 de octubre y 14 de noviembre de 2006, respectivamente, en los que, en esencia, vinieron a ratificarse en las posiciones mantenidas en la demanda y contestación.

**CUARTO.-** Señalada para votación y fallo la audiencia del día 12 de junio de 2007, fue suspendido el señalamiento acordado por providencia de 11 de junio de 2007 a la vista del Decreto 235/2006, de 21 de noviembre, de tasa láctea de Gobierno Vasco (B.O.P.V. de 14 de marzo de 2007), dándose traslado a las partes personadas para presentar alegaciones

Formuladas alegaciones pro el Abogado del Estado y por la representación procesal del Gobierno Vasco, se señaló para la votación y fallo de este recuso el día 13 de noviembre de 2007, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. JUAN GONZALO MARTÍNEZ MICÓ, quien expresa el parecer de la Sección.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Dice la Exposición de Motivos del Real Decreto 754/2005, de 24 de junio, que tras la publicación del Real Decreto 291/2004, de 20 de febrero, por el que se regulaba el régimen de la tasa láctea, que constituía el desarrollo reglamentario de la disposición final tercera de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, la Generalidad de Cataluña interpuso ante el Gobierno un requerimiento previo de incompetencia por entender que la citada disposición no se ajustaba al reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Gobierno de la Nación, mediante el Acuerdo de 11 de junio de 2004, aceptó parcialmente dicho requerimiento y acordó al mismo tiempo iniciar un proceso de revisión del régimen de la tasa láctea para establecer

una nueva normativa respetuosa con dicho régimen de distribución de competencias.

Por tanto, el Real Decreto 754/2005 tiene como objeto principal dar cumplimiento al citado acuerdo del Gobierno, mediante el establecimiento de un nuevo marco de asignación de funciones entre las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la aplicación del régimen de la tasa láctea. A este respecto, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas serán la autoridad competente en todo lo relativo a la gestión y control del régimen, respecto de los productores y de los compradores cuyas explotaciones o cuya sede social se encuentre en su ámbito territorial. Todo ello dentro del marco global de responsabilidades, en el que corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través del Fondo Español de Garantía Agraria, la competencia en la coordinación de actuaciones, así como el establecimiento de las condiciones básicas de funcionamiento del sistema de control, la comprobación del rebasamiento de la cantidad de referencia nacional de cuota láctea asignada a España y la práctica de las liquidaciones correspondientes en caso de rebasamiento de la cuota.

**SEGUNDO.-** La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al impugnar la validez de los arts. 30 y 33 del Real Decreto 754/2005, de 24 de junio, viene a cuestionar que las retenciones que deben abonar al FEGA los compradores autorizados, cuando las cantidades entregadas por los productores a lo largo del período de tasa láctea superen la cantidad individual asignada, así como los pagos de las liquidaciones que deban efectuar por cuenta de los productores, en concepto de tasa láctea, deban ingresarse en una cuenta única para todo el territorio nacional establecida por el FEGA a tal efecto. La Administración recurrente entiende que la actual redacción de los arts. 30 (que regula la declaración y pago de las retenciones) y 33 (que regula el pago de la tasa láctea) conculcan y se oponen a la atribución a la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la C.A.P.V. de la gestión, control y recaudación en periodo voluntario de la tasa suplementaria de la leche de vaca, prevista en el Decreto autonómico

FEGA

360/1992, de 30 de diciembre, modificado por el Decreto 164/1993, de 1 de junio, aprobado en el ejercicio de la competencia exclusiva de la C.A.P.V. en materia de ganadería.

La C.A.P.V. impugna también los 23 Anexos del Real Decreto 754/2005 en los que se incluyen distintos formularios, comprobantes, comunicaciones obligatorias, declaraciones de entregas, etc. Ello vulnera, a juicio de la Administración recurrente, la competencia exclusiva de la C.A.P.V. ya que desde la STC 79/1992 no constituyen normativa básica en la materia. Aunque la Comunidad recurrente impugna genéricamente "los Anexos del Real Decreto 754/2005", habrá que entender que se refiere, en concreto, a los Anexos XX, XXI y XXII, pues es a éstos a los que se refieren los arts. 30 y 33 objeto de impugnación y que son los que contienen la información que deben recoger, al menos, los modelos que establezca la autoridad competente de cada Comunidad Autónoma para declarar mensualmente las retenciones y para documentar el pago de la tasa láctea según la liquidación practicada.

**TERCERO.-** Es de advertir que en los arts. 30 y 33 del Real Decreto 754/2005 objeto de impugnación el pago de las cantidades retenidas por los compradores a cuenta de la tasa láctea, así como el pago por los compradores de las liquidaciones practicadas por la tasa láctea por cuenta de los productores, deberá efectuarse en la cuenta única establecida por el FEGA a estos efectos; sin embargo, los documentos de pago debidamente diligenciados por la entidad financiera, deberán ser remitidos a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, utilizando para ello los modelos que se establezcan por dicha autoridad autonómica competente, siempre que contengan, al menos, la información recogida en los Anexos XXI y XXII del Real Decreto. Así resulta de lo establecido en los arts. 30 y 33 del Real Decreto impugnado.

En cambio, en el Real Decreto 291/2004, de 20 de febrero, que el Real Decreto 754/2005 viene a modificar, las cantidades retenidas por compradores y las cantidades que debían ingresarse por los productores, en concepto de liquidación de tasa láctea, habían de abonarse en una cuenta única del FEGA y, además, las competencias relativas a la gestión y

recaudación de la tasa láctea se atribúan también a la Administración del Estado.

Como pone de relieve el Abogado del Estado, el Real Decreto 754/2005 ha descentralizado las siguientes competencias relativas a la gestión y recaudación de la tasa láctea:

a) La recepción de las declaraciones y documentos de pago, tanto de las cantidades retenidas como de las liquidadas por el pago de la tasa láctea, que pasan a efectuarse ante la Comunidad Autónoma que haya autorizado al comprador (arts. 30.1, 30.2 y 33.2). Esta deberá introducir los datos correspondientes en la base de datos del sistema de información del régimen de tasa láctea para facilitar el seguimiento y control del régimen de tasa láctea por las demás Comunidades Autónomas y el FEGA.

b) La notificación de la liquidación de la tasa láctea practicada a compradores y productores, de la que se encargarán las Comunidades Autónomas previa comunicación por el FEGA (apartados 1 a 4 del art. 32).

c) Las devoluciones que deban realizarse a los productores, que ya no se ingresan directamente en sus cuentas, sino en las de los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas, los cuales deberán, a su vez, transferirlas a las de los productores, dentro del periodo siguiente de tasa láctea, o a las de los compradores para su reintegro final a los productores (art. 34).

Se ha pretendido así reducir la intervención del Gobierno de la Nación en materia de gestión de la tasa láctea al mínimo imprescindible para asegurar las competencias de coordinación del sistema, que en todo caso corresponden en exclusiva al Estado, y para poder hacer frente a los compromisos asumidos por el Gobierno de la Nación frente a las Instituciones comunitarias en esta materia, transfiriendo a las Comunidades Autónomas todas aquellas medidas que no sean estrictamente imprescindibles a los fines indicados, como la recepción y tramitación de las distintas declaraciones y comunicaciones que deban efectuar los compradores y productores a las autoridades competentes.

A la vista de lo expuesto, se comprende bien el anuncio que en el preámbulo del Decreto 754/2005 se hacía acerca del establecimiento, con el

Decreto citado, de un nuevo marco de asignación de funciones entre las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la aplicación del régimen de la tasa láctea. Los órganos competentes de **las Comunidades Autónomas van a ser la autoridad competente en todo lo relativo a la gestión y control del régimen respecto de los productores y compradores que se encuentren en su ámbito territorial.** Al Ministerio de Agricultura le corresponderá la competencia en la coordinación de actuaciones así como la práctica de las liquidaciones correspondientes en caso de rebasamiento de la cuota.

A la vista de la doctrina contenida en la **sentencia 95/1986 del Tribunal Constitucional**, en la que se resolvió la impugnación de determinadas normas reglamentarias dictadas por el Gobierno de la Nación sobre medidas de fomento destinadas a la racionalización de las estructuras agrarias, bien podría decirse aquí, como sostiene el Abogado del Estado, que el carácter exclusivo que predica la Administración recurrente de determinada competencia autonómica sobre el sector ganadero, no puede por sí mismo erigirse en un impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia dentro del correspondiente territorio autonómico por dos motivos:

1º) Porque ciertas materias o actividades, estrechamente ligadas a la ganadería, pueden caer bajo otros enunciados competenciales que la Constitución confía al Estado.

2º) **Y sobre todo,** porque debe dejarse expresamente a salvo las facultades de dirección general de la economía, que corresponden en exclusiva al Estado, y por tanto, de dirección general de cada uno de sus sectores productivos. Dada la singular importancia que el sector económico primario de la ganadería tiene en el conjunto de la economía española, es claro que las medidas contempladas por los preceptos impugnados del Real Decreto 754/2005 tienen incidencia en la configuración general del sistema cuya responsabilidad básica incumbe al Estado. Por eso, sin duda, la sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992 estableció que en materia de agricultura y ganadería, de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 10.9 del Estatuto de Autonomía), el Estado puede intervenir en el ejercicio de sus competencias básicas sobre

ordenación general de la economía (art. 149.1.13 de la Constitución).

Esta competencia del Estado puede amparar tanto normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para alcanzar los fines propuestos en dicha ordenación (STC 155/1996, de 9 de octubre). En nuestro caso, los concretos preceptos impugnados por la C.A.P.V. se consideran medidas estatales justificadas por la necesidad de mantener la unidad de mercado y lograr la debida eficacia en las medidas de reestructuración del sector.

El carácter reglamentario de la normativa impugnada no es óbice para que en ella pueda tener cabida el desarrollo de la competencia estatal enunciada en el art. 149.1.13 de la Constitución (ex argumento sentencia de esta Sala, Sección Cuarta, de 24 de junio de 2004, rec. num. 8083/2000).

**CUARTO.-** Como se pone de manifiesto en la Exposición que acompaña el acuerdo del Gobierno de la Nación desestimando el requerimiento de la C.A.P.V., "la adopción de una cuenta única (cuya titularidad corresponda al FEAGA), para el ingreso de las retenciones a cuenta y para el ingreso de la tasa láctea, se justifica en la naturaleza misma de la tasa, que se recauda a través de un *sujeto pasivo "sustituto", el comprador autorizado, cuando el sujeto pasivo obligado al pago es el productor de leche.* Así, si bien es el comprador autorizado el que debe ingresar las retenciones a cuenta y la tasa al organismo competente del Estado miembro (art. 11 del Reglamento (CE) 1788/2003, del Consejo, por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos), éste tiene la obligación de repercutir el pago al productor de leche. A este respecto, un comprador autorizado cuya sede social esté radicada en una Comunidad Autónoma, puede adquirir leche a productores cuyas explotaciones ganaderas se encuentren en el territorio de otra Comunidad Autónoma, sucediendo que esta circunstancia se produce con normalidad y frecuencia en nuestro sector lácteo. Esta circunstancia, a la que no alude el Gobierno Vasco en su requerimiento, daría lugar a que una Comunidad Autónoma ingresara una tasa procedente de un sujeto, el productor de leche, por una actividad



desarrollada en otra Comunidad Autónoma. Esta es la razón por la que se ha optado por mantener una cuenta única para el ingreso de la tasa láctea y de las retenciones a cuenta sobre el pago de la misma, con el objeto de que las cantidades ingresadas no queden a disposición de una Comunidad Autónoma en concreto, sino del organismo responsable de su liquidación con el FEOGA, el FEGA, sin que ello suponga un menoscabo de la competencia recaudatoria de las Comunidades Autónomas".

Es una realidad que muchos compradores recogen leche de productores situados en distintas Comunidades Autónomas y, asimismo, que un productor puede entregar leche a compradores autorizados de distintas Comunidades Autónomas; de hecho, lo más frecuente es que cada comprador adquiera leche de productores radicados en muy diferentes Comunidades Autónomas. Por todo ello, el establecimiento de una cuenta única y centralizada para todo el territorio nacional, a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), constituye, sin duda, una medida de coordinación imprescindible para el adecuado funcionamiento del sistema de control cuyas condiciones básicas se reserva la Administración del Estado.

En este caso, al igual que en el resuelto por la sentencia de ésta Sala, Sección Cuarta, de 9 de mayo de 2007 (rec. num. 79/2005), a propósito de otro recurso de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra Real Decreto 313/2005, sobre gestión de la cuota láctea, hay que entender que si el comprador adquiere leche a productores establecidos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma recurrente, habría buenas razones para aplicar el criterio de territorialidad a tenor del art. 10 del Estatuto de Autonomía ya que no está en juego la coordinación de la actividad económica. Ahora bien, tratándose de compras de leche a explotaciones radicadas en distintas Comunidades Autónomas, los preceptos impugnados se han ideado con el fin de constituir un instrumento idóneo para garantizar un tratamiento homogéneo y una aplicación coordinada de la normativa en todo el territorio nacional, con lo que es aplicable el art. 149.1.13 de la Constitución y la competencia debe corresponder al Estado, pues es indispensable para que pueda llevar a cabo esa coordinación de la actividad económica imprescindibles para la eficiente gestión del sistema.

De otra parte, es la Administración del Estado la que asume la responsabilidad del pago puntual de las cantidades recaudadas frente a las instituciones comunitarias: no puede olvidarse que si los compradores y productores deben ingresar al FEGA determinadas cantidades en concepto de tasa láctea, ello es porque han rebasado las cuotas que les han sido asignadas y por lo tanto, el Gobierno de la Nación ha contraído la obligación de abonar tales cantidades a las instituciones comunitarias, por rebasamiento de la cuota asignada al Estado español, y además, dentro de unos plazos estrictos, cuyo incumplimiento se sanciona con importantes penalizaciones para el conjunto del Estado. Nótese que no estamos hablando de ingresos tributarios ni mucho menos de ingresos propios concedidos a la C.A.P.V., sino de un ingreso del presupuesto comunitario, del que responde a su vez el Gobierno de la Nación.

Recuerda el representante de la Administración del Estado que, el art. 3 del Reglamento (CE) 1788/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos, dispone que el Estado español es deudor frente a la Comunidad europea por razón de la tasa láctea devengada y le obliga a ingresar el 99% de su importe antes del 1 de octubre siguiente del periodo de doce meses a que corresponde. Si el pago no se produce antes de esa fecha, además de los intereses de demora que se devengan (art. 15.2 del Reglamento (CE) 595/2004 de la Comisión, de 30 de marzo de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1788/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003),, la Comisión europea deducirá una cuantía equivalente al importe debido de los anticipos mensuales que deban concederse al Estado para la financiación de la política agrícola común. Por tanto, el impago o la demora en el pago de la tasa láctea tienen consecuencias inmediatas y automáticas para la financiación de las ayudas y pagos directos derivados de la política agrícola común, que no sólo afectarían a los productores causantes del rebasamiento, sino a todos los operadores del sector agrario que reciban dichos pagos y ayudas.

Esto se incardina perfectamente en la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha señalado que si bien no existe una competencia

específica para la ejecución del Derecho autonómico sino que dependerá de la competencia específica sobre la materia a desarrollar, sin embargo el Gobierno de la Nación sí debe dotarse de los instrumentos necesarios para desempeñar adecuadamente su responsabilidad frente a las instituciones comunitarias por razón del cumplimiento de los compromisos adoptados frente a las mismas por el Reino de España.

Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia de 15 de febrero de 2001, al decir que "Finalmente, este Tribunal distingue con nitidez entre la ejecución, en sí misma, y la garantía de la ejecución de las obligaciones "ius comunitarias". Y, a propósito, ha declarado que "la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia... puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario" (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9), "a pesar de que (el art. 93 CE) necesariamente ha de dotar al Gobierno de la Nación de los instrumentos necesarios para desempeñar esa función garantista (STC 252/1988, FJ 2) articulándose la cláusula de responsabilidad por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos adoptados" (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3). Esta función de garantía puede obligar, en supuestos de concurrencia competencial, "a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras de modo tal que "sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados" (STC 252/1988, FJ 2)" (STC 79/1992, FJ 1), pero "ello no quiere decir que la previsión del art. 93 de la CE configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado" que pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica (STC 80/1993, FJ 3), ni por conexión con un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia".

Como consecuencia de todo lo dicho, la competencia en materia de ganadería de la Comunidad Autónoma del País Vasco no le autoriza para determinar la cuenta en la que debe ingresarse la tasa láctea porque corresponde al Estado establecer las directrices globales de ordenación y

regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado" como ha dicho el Tribunal Constitucional en sentencia de 26 de enero de 1989.

Si se trata de asegurar la plena efectividad de medidas de intervención y de garantizar la igualdad de trato de sus destinatarios potenciales en cualquier parte del territorio nacional, es constitucionalmente admisible una gestión estatal, directa y centralizada vía art. 149 de la Constitución.

Resulta innecesario señalar que el ingreso de las cantidades retenidas o liquidadas en concepto de tasa láctea en cuentas de las Comunidades Autónomas, para su posterior traslado a una cuenta del Estado, como pretende la Comunidad Autónoma recurrente, complicaría el sistema de gestión de la tasa láctea pues añadiría un intermediario en el proceso de pago, lo que inevitablemente retrasaría la recepción en tiempo hábil de las cantidades adeudadas al FEAGA, debido a la necesaria tramitación de un procedimiento de transferencia de fondos al Estado desde los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas.

**QUINTO.-** Respecto de los **Anexos del Real Decreto impugnado**, es de señalar que, de acuerdo con lo que se establece a lo largo del articulado del Real Decreto, por ejemplo arts. 5.2.b), 12.1, 14.6, 23, 24.1.b), 30, etc., **su función** no es suplantar las competencias atribuidas por el propio Real Decreto impugnado a la autoridad competente de cada Comunidad Autónoma, sino establecer el contenido mínimo de la información que debe contenerse en las distintas declaraciones y comunicaciones que deben remitirse por compradores y productores a los órganos autonómicos competentes en materia de gestión de la tasa láctea; **todo ello sin perjuicio de la información que pueda ampliar cada Comunidad Autónoma por encima de este mínimo o de que cada Comunidad Autónoma pueda establecer otro tipo de formulario o modelo, siempre que respete el contenido mínimo del sistema de información que resulta imprescindible para garantizar la unicidad de toda la información que sobre el régimen de la tasa deben disponer todas las**

Administraciones implicadas, lo que constituye una competencia exclusiva del Estado en cuanto resulta imprescindible para garantizar los compromisos asumidos por el Reino de España frente a las instituciones comunitarias por razón de la tasa láctea.

**SEXTO.-** La existencia de un proceso de reordenación del sector justifica la intervención estatal en garantía de la plena eficacia del sistema y de la igualdad de los productores en el conjunto del territorio nacional. Desde esta perspectiva, puede que en un primer momento resulte indispensable para hacer posible la planificación de la actividad económica del sector, retener en el Estado la potestad de asignar al FEGA la competencia en la coordinación de actuaciones y, en concreto, el cobro de las retenciones y de la tasa láctea, sin perjuicio de que desarrollada progresivamente la ordenación del sistema que implanta el Decreto 754/2005, resulte aplicable a esa actividad ejecutiva asignada al FEGA la necesidad de territorialización (ex argumento STC 45/2001, de 15 de febrero F.J. 8).

Esa transitoriedad de la competencia estatal es la que se pone de manifiesto en el Acuerdo del Gobierno de la Nación por el que se da contestación al requerimiento planteado por el Gobierno de la C.A.P.V. al decir que "la complejidad del sector lácteo aconsejó que la asunción de nuevas funciones en materia de gestión, control y recaudación de la tasa láctea por las Comunidades Autónomas fuera paulatina, como se recoge en el preámbulo de la norma. Por ello, en la disposición transitoria tercera, se previó que la autoridad competente a la que se refiere el Real Decreto 754/2005 continuara siendo el FEGA durante los periodos 2005/2006 y 2006/2007, dejando la posibilidad a aquellas Comunidades Autónomas que así lo deseen, de asumir plenamente sus funciones al inicio del periodo 2006/2007. Es por esto por lo que el Real Decreto establece modelos en sus Anexos, dado que durante el periodo en curso, el 2005/2006, el FEGA continuará siendo la autoridad competente a todos los efectos y, durante el periodo 2006/2007, continuará siéndolo en aquellas Comunidades Autónomas que no adelanten la plena asunción de funciones.

Así, durante los periodos en los que el FEGA siga siendo autoridad

competente, los modelos recogidos en los anexos serán de obligado cumplimiento para los operadores a los que van dirigidos. Cuando el FEGA deje de ser autoridad competente, la parte dispositiva del Real Decreto prevé que la autoridad competente elabore un formulario que contenga, al menos, la información que se recoge en el Anexo correspondiente.

Por tanto, la información contenida en los Anexos es normativa básica en cuanto a su contenido pero no en cuanto a su diseño, excepto durante los periodos en los que el FEGA continúe siendo la autoridad competente, pudiendo ser, además, complementada por cualquier otra información que demande la Comunidad Autónoma".

**SEPTIMO.-** A la vista de lo expuesto, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, no apreciamos mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no hacemos declaración expresa sobre las **costas** del mismo.

Por lo expuesto, en nombre de Su Majestad el Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo español, nos confiere la Constitución.

### FALLAMOS

Que debemos desestimar, y desestimamos, el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad Autónoma del País Vasco, por lo que declaramos conformes a Derecho los arts. 30 y 33 del Real Decreto 754/2005, sobre régimen de la tasa láctea, así como los Anexos del mismo. Sin expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la Colección que edita el Consejo General del Poder Judicial, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- Rafael Fernández Montalvo.- Manuel Vicente Garzón Herrero.- Juan Gonzalo Martínez Micó.- Emilio Frías Ponce.- Manuel Martín Timón.-  
Rubricados.-

- 7 FEB 2008

SARRERA	IRTEERA
Zk.	Zk.
EXP. Zk.	081/06

# TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Contencioso-Administrativo

## VOTO PARTICULAR

FECHA: 22/01/2008

Juan Gonzalo Martínez Micó

### VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. MAGISTRADO D. MANUEL VICENTE GARZÓN HERRERO A LA SENTENCIA DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2007 RECAÍDA EN EL RECURO ORDINARIO NÚMERO 112/2005

La impugnación del Decreto 754/2005 en los artículos 30 y 33, además de los Anexos, se justifica por la Comunidad Autónoma recurrente en dos circunstancias: En primer lugar, en que no concurre el título competencial esgrimido que justificaría la regulación recurrida, ordenación general de la economía al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución. Además, se entiende que ni la responsabilidad estatal ante los órganos comunitarios que se deriva del régimen de la tasa láctea, ni el hecho de que los sujetos pasivos de la tasa de un cierto comprador procedan de diversas Comunidades Autónomas, justifica los textos legales impugnados.

La sentencia de la que discrepo considera que el establecimiento de una cuenta única para el ingreso de la tasa es una medida de coordinación imprescindible para el adecuado funcionamiento del sistema de tributación derivado de la tasa láctea. Del mismo modo considera que la responsabilidad

estatal del pago de la tasa ante los órganos comunitarios justifica el sistema adoptado.

Empecemos por la cuestión esencial. El título competencial invocado para dictar el Decreto impugnado exige que se precise lo que debe entenderse por "básico", pues si de este primer examen resulta que el precepto recurrido no incide en una cuestión "básica" la desestimación sería inexorable. En la delimitación de lo básico el legislador estatal está vinculado por las bases que él ha establecido, y aunque estas bases no son inmutables, cuando las modifique corresponde al legislador estatal dar una explicación cumplida del cambio producido. (STC 235/2000). De otro lado, y ya desde la STC 69/88 éste viene exigiendo: "que la norma básica venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o está dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento.".

De esta apretadísima síntesis del alcance y requisitos a que ha de someterse lo que se considera ejercicio de competencias por el Estado al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución se infiere: 1º) Que, desde el punto de vista formal, de modo excepcional es posible la fijación del "concepto bases" en una norma reglamentaria. 2º) Esa norma reglamentaria, por exigencias insoslayables del sistema jurídico se encuentra sujeta al principio de jerarquía normativa. 3º) En el presente asunto no hay norma con rango legal que haya definido qué es lo básico en el ámbito de la tasa láctea.

Desde el punto de vista material es patente que la regulación impugnada no puede ser considerada como "básica", y ello en virtud de las siguientes consideraciones: 1º) La sentencia con la que reflejo mi discrepancia más que en la naturaleza básica de la cuestión impugnada (determinado aspecto del régimen



de retenciones de la tasa láctea) considera que se está en presencia de una materia necesitada de "coordinación", tesis que parece latir también en el Decreto impugnado. 2º) Si la coordinación económica se ha manifestado esencialmente en la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en la política de endeudamiento, en la presupuestaria, en las inversiones públicas, en la información económica general y mediante los Fondos de Compensación Interterritorial, y siempre con reflejo en la LOFCA, es evidente que el contenido del Decreto controvertido, en los aspectos impugnados, ni es una de las materias relacionadas, ni por su importancia es comparable a ninguna de ellas. 3º) No es fácil comprender cómo las medidas impugnadas se convierten en básicas con ocasión de la aceptación parcial por el Gobierno de un requerimiento de incompetencia formulado por la Generalidad de Cataluña, y sin que medie explicación alguna. No se entiende la razón por la que ese requerimiento convierte en básica una regulación de la tasa que antes no lo era. 4º) Menos se entiende que pasado un cierto tiempo la materia hoy declarada básica deje de serlo, y sin que medie, ahora tampoco, explicación que justifique ese distinto régimen jurídico por el mero transcurso de un período de tiempo.

**SEGUNDO.-** Las razones que para la sentencia justifican las medidas impugnadas no las puedo compartir. El hecho de que los compradores de leche autorizados la adquieran a sujetos pasivos radicados en diferentes Comunidades Autónomas es evidente que da una cierta complejidad al sistema de recaudación de la tasa, pero en modo alguno constituye una cuestión básica de la economía nacional, acerca de la cual las medidas de coordinación sean imprescindibles, ni parece justificar la naturaleza básica del Decreto y de los preceptos impugnados.

De otra parte, el sistema de responsabilidad ante la Unión Europea en absoluto justifica, en mi opinión, las medidas impugnadas pues este mecanismo de imputación es general, y no por eso convierte en "básicos" los ámbitos en los que opera. Si los pronunciamientos de esta sentencia se consideraran como

parámetros de medición del ámbito competencial invocado, el Estado de las Autonomías, sencillamente, no existiría.

**TERCERO.-** Por lo razonado, considero que el recurso debió de ser estimado y anulados los preceptos impugnados y anexos que a dichos preceptos se refieren.

**PUBLICACION.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, **D. JUAN GONZALO MARTÍNEZ MICÓ**, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.