

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**5903** *Pleno. Sentencia 74/2014, de 8 de mayo de 2014. Conflicto positivo de competencia 4821-2008. Planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen. Competencias sobre ordenación general de la economía, agricultura y comercio exterior: interpretación conforme del precepto reglamentario que atribuye a la Administración del Estado la autorización de los paneles de catadores en el caso de importaciones y exportaciones. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Enrique López y López y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 4821-2008, promovido por la Generalitat de Cataluña, en relación con los arts. 1, 3 b), 6, 7 y la disposición adicional única, apartado 2, del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 19 de junio de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito de la Abogado de la Generalitat de Cataluña por el que, en la representación que ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, en relación con los arts. 1, 3 b), 6, 7 y disposición adicional única, apartado 2, del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen.

La Generalitat comienza su escrito de promoción poniendo de manifiesto que el requerimiento de incompetencia fue formulado por la Generalitat, tras el acuerdo de 15 de abril de 2008, y rechazado por acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de mayo de 2008, aunque en él no se diga expresamente, pues no se atiende en ningún punto la modificación de los artículos objeto de reivindicación competencial, sino que, por un lado, y respecto de los arts. 1 y 3 b), se justifica la regulación aprobada con base a un título competencial que no consta en la propia norma: comercio exterior (art. 149.1.10 CE); y, por otro, en relación a las observaciones de incompetencia respecto de los arts. 6 y 7 y disposición adicional segunda, el Consejo de Ministros se limita a asegurar la bondad de la regulación requerida.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que los preceptos impugnados constituyen una invasión de sus competencias en materia de

agricultura, productos agrícolas y sector agroalimentario y sobre la regulación y ejecución en materia de calidad y condiciones de los productos agrícolas, por la reserva de funciones ejecutivas al Estado que los mismos contienen.

En ese sentido, los arts. 1 y 3 impugnados se refieren a la autorización de los paneles de catadores de aceite de oliva, encargados de la realización del control oficial, reservando dicha autorización a la Administración general del Estado para el caso de importaciones y exportaciones. Del mismo modo, también queda reservada a dicha Administración la verificación, control y evaluación de los paneles, de acuerdo con los controvertidos arts. 6 y 7. Finalmente la disposición adicional única prevé la encomienda, por orden ministerial, al Laboratorio Arbitral Agroalimentario de las funciones correspondientes como laboratorio nacional de referencia, en materia de aceite de oliva. A juicio de la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, las anteriores previsiones no pueden ampararse en el art. 149.1.13 CE, título competencial estatal en cuya virtud se dicta el Real Decreto, pues sobre la agricultura, la Generalitat de Cataluña ha asumido, en mérito de lo dispuesto en el art. 116.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), competencias de carácter exclusivo. Asimismo, toda vez que el Real Decreto 227/2008 desarrolla diversas disposiciones de derecho comunitario es preciso tener en cuenta también el art. 189 EAC, según el cual corresponde a la Generalitat la ejecución y aplicación del Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias.

A continuación, el Abogado de la Generalitat destaca que el supuesto controvertido guarda relación directa con el resuelto en la STC 33/2005, de 17 de febrero, pues lo que realmente establece la normativa es una red de paneles autorizados que realizan la función de asegurar y certificar la calidad del aceite de un modo similar a lo resuelto en la citada Sentencia, en la cual se reconoció la competencia autonómica en relación a los verificadores medioambientales, sin que, por tratarse de una tarea de certificación de calidad, resulte aquí de aplicación el título competencial en materia de comercio exterior, alegado por el Estado en la contestación al requerimiento de incompetencia formulado, haciendo referencia a la STC 115/1991. Por el contrario, considera que sería aplicable la competencia autonómica exclusiva sobre la calidad y las condiciones de los productos agrícolas del art. 116.1 b) EAC, pues el hecho de que un determinado aceite vaya a ser exportado en nada afecta a la certificación de su calidad, que puede ser efectuada por cualquiera de los paneles autorizados, incluso, de acuerdo con la norma comunitaria, los de otro Estado miembro. Ejecución en materia de controles de calidad que corresponde a la Generalitat.

De todo lo anterior se deduce, según el escrito de interposición, la falta del carácter básico de los arts. 1 y 3 b) del Real Decreto 227/2008. Subraya la Abogado de la Generalitat, la improcedencia de determinar como básica una doble red de paneles autorizados y que cumplen con la normativa autonómica, y que no se acepte el valor oficial de las certificaciones de calidad de los paneles de catadores autorizados por la Comunidad Autónoma al reservarse el Estado la posibilidad de realizar ulterior comprobación y otra cata por paneles autorizados por él, lo cual, a su juicio, vulnera el marco competencial interno y el Derecho de la Unión Europea y el Reglamento 2568/1991. Y alega que el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál deba ser la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, como es doctrina constitucional reiterada.

Por su parte, los impugnados arts. 6 y 7 se reputan contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, por cuanto los mismos, bajo un sistema denominado de coordinación, encubren la realización unilateral, por parte de un órgano estatal, de los denominados ensayos de aptitud de los paneles autorizados, cuando dicha forma de verificación del cumplimiento de las normas básicas a escala nacional, la coordinación de los ensayos y la armonización de criterios deberían articularse mediante mecanismos de colaboración y coordinación entre las diversas administraciones implicadas, como al respecto expresamente prevén los arts. 110.1 y 189.2 EAC.

Finalmente, también en el supuesto del apartado 2 de la disposición adicional única, que habilita a un órgano estatal para que encomiende al Laboratorio Arbitral

Agroalimentario las funciones correspondientes como laboratorio nacional de referencia en materia de análisis de aceite de oliva, debería articularse mecanismos de colaboración en relación a la designación del laboratorio de referencia, por ejemplo a través de la designación consensuada en conferencia sectorial del citado laboratorio, puesto que la designación directa por parte del Estado vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña, en concreto las de los arts. 116.1 a) y b), 110.1 y 189 EAC.

2. Este Tribunal, mediante providencia de 1 de julio de 2008, acordó admitir a trámite, a propuesta de la Sección Segunda, el conflicto positivo de competencia promovido por la Generalitat de Cataluña, acordando dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y bajo la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, para el caso de encontrarse impugnado o se impugnare el referido Real Decreto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto. Igualmente, la citada providencia acordó la publicación de la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. El 7 de julio de 2008, fue registrado ante este Tribunal escrito del Abogado del Estado en el que se daba por personado y solicitaba una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 8 de julio de 2008, se tiene por personado al Abogado del Estado y se le prorroga en diez días más el plazo concedido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

4. El 17 de septiembre de 2008, presentó la Abogacía del Estado, en representación del Gobierno de Nación, escrito de alegaciones en el que solicita se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda y se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado.

La Abogacía del Estado considera que la vulneración competencial que se imputa a los artículos impugnados parten de una errónea interpretación del alcance de determinados preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, tras su reforma por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, pues resulta imposible negar, al amparo del art. 116 EAC, el ejercicio por el Estado de su competencia de coordinación de la planificación general de la actividad económica al proclamar que el ejercicio de la competencia exclusiva sobre agricultura se hará respetando lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE. En relación con la referencia que se hace respecto del art. 189 EAC, debe interpretarse que el Estatuto habilita de manera general, la participación de la Comunidad Autónoma en la medida de afectación de sus competencias, pero los supuestos concretos de esa participación y los términos en que pueda llevarse a cabo quedan remitidos a la legislación estatal. Del texto estatutario se deriva que el Estado, único sujeto de las relaciones internacionales, no puede verse obstaculizado en el despliegue eficaz de su propia labor. En concreto, en materia de agricultura y ganadería, la STC 95/2001 ha reconocido la competencia de las Comunidades Autónomas para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del derecho comunitario europeo y para ejecutar y aplicar el derecho comunitario, siempre que ostenten la misma y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación.

La representación del Gobierno alega que nos encontramos ante una competencia de ejecución mínima del Estado justificada en la necesidad de asegurar el cumplimiento de los requisitos de acreditación que fija la normativa comunitaria, que encuentra su engarce en el título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE, «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», para preservar el principio de unidad económica que la Constitución establece para toda España, y que supone atender a las exigencias de un tratamiento uniforme del mercado oleícola, toda vez que de los paneles de catadores autorizados depende la calidad de los aceites vírgenes de oliva y, en

definitiva, su consumo y comercialización, no sólo en el territorio nacional sino comunitario; lo cual encuentra conexión evidente con la titularidad de la competencia recogida en el art. 149.1.10 CE, dada la naturaleza de la mercancía [al respecto se cita el Reglamento (CE) 865/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004], pues se trata de un producto esencial dentro de la agricultura nacional, lo cual refuerza la confirmación de la existencia de una competencia estatal. Considera que no estamos ante un supuesto de regulación de características o establecimiento de condiciones a cumplir por los alimentos, por lo que no son de aplicación las SSTC 313/1994 y 67/1996 invocadas por la parte actora, pues con las actuaciones ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas no quedan preservadas, ni la finalidad del Real Decreto impugnado ni la importancia de la medida.

Al respecto recuerda que el Tribunal Constitucional ha reconocido la inexistencia para el legislador de la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes [SSTC 233/1999, FJ 4 a), y 164/2001].

En concreto, sobre el examen de los preceptos objeto de impugnación, la Abogada del Estado comienza su argumentación con la afirmación de que los paneles de catadores no realizan funciones de certificación, por lo que, consecuentemente, no pueden ser considerados como órganos certificadores. Un panel de catadores analiza y clasifica, y al hallarse incluido en una estructura de orden superior carece absolutamente de competencia para certificar o verificar. La adecuación de los artículos impugnados al orden constitucional y estatutario de competencias pasa por argumentar que para que los paneles de catadores puedan cumplir con los requisitos de acreditación, no resulta suficiente la labor que el laboratorio de análisis sensorial lleve a cabo por sí mismo.

A continuación afirma que el Real Decreto 227/2008 ni cuestiona, en sus arts. 1.2 y 3 b), la competencia para autorizar los paneles, ni atribuye al Ministerio del Medio Ambiente y Medio Rural y Marino la evaluación de los resultados obtenidos por los mismos. La reserva a favor de la Administración general del Estado que se hace por los citados artículos de la autorización de los paneles de catadores en el caso de importaciones y exportaciones, tan sólo supone que al Estado le corresponde autorizar aquellos paneles que se hallan bajo su dependencia, esto es, los que intervienen en las funciones estatales vinculadas al comercio exterior, al régimen aduanero y al arancelario. No pueden ignorarse, por ello, las competencias de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en el ámbito aduanero comprensivas de los aranceles en aduana del aceite de oliva.

Para la representante del Gobierno de la Nación, los arts. 6 y 7 recogen prescripciones imprescindibles derivadas de la normativa comunitaria de aplicación. Concretamente, en la impugnada disposición adicional única, se articula un modelo de colaboración a través de la configuración de una mesa de coordinación de análisis de aceite de oliva, integrada por representante de la Administración general del Estado y de las Comunidades Autónomas. El Ministerio no realiza unilateralmente los ensayos de aptitud, sino que debe contar necesariamente con el previo conocimiento e informe de la mesa de coordinación para fijar el sistema de coordinación y control anual así como los ensayos de aptitud.

Finalmente, respecto del supuesto del apartado 2 de la disposición adicional única, entiende que de su literalidad se deriva que la designación del Laboratorio Arbitral Agroalimentario como laboratorio nacional de referencia se trata de una mera posibilidad, de una indicación que se sugiere reglamentariamente y para que se lleve a cabo habrá de dictarse una orden ministerial de encomienda de funciones, por lo que su impugnación adolece de un indudable carácter preventivo que imposibilita su enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional.

La Abogacía del Estado termina afirmando que, en todo caso, el apartado 1 de la disposición adicional única indica que la participación en el sistema de control de paneles tiene carácter voluntario por parte de las Comunidades Autónomas, lo que se traduce en que la Generalitat de Cataluña no está obligada a participar en él, y que no se trata de establecer un control o tutela sobre la actuación de las Comunidades Autónomas, ni de excluir a éstas del ejercicio de sus funciones, sino de que con la normativa básica, en

ejercicio de su competencia de coordinación de la planificación general de la actividad económica, los paneles de catadores autorizados puedan llegar a cumplir debidamente los requisitos de acreditación obligatoria, permitiéndoles para ello disponer de materiales de referencia e «intercompararse» con paneles de similares características.

5. Por providencia de 6 de mayo de 2014 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 8 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente conflicto positivo de competencias se circunscribe a los arts. 1, 3 b), 6, 7 y el apartado segundo de la disposición adicional única del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles catadores de aceite de oliva virgen. Dicha disposición establece, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE (disposición final primera), un sistema de control anual que permitirá, como así se dispone en ella, asegurar el adecuado cumplimiento de los requisitos para controlar los diferentes tipos de aceite, y en especial las características organolépticas de los aceites vírgenes, exigidos por el Reglamento (CEE) núm. 2568/91, de la Comisión, de 11 de julio de 1991, relativo a las características de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sobre sus métodos de análisis, en orden a garantizar al consumo la calidad de estos productos.

El art. 1 del Real Decreto 227/2008, dispone:

«1. Este real decreto tiene por objeto establecer la normativa básica sobre las condiciones que deben cumplir los paneles de catadores de aceite de oliva virgen, autorizados para la realización del control oficial, por las comunidades autónomas y la Administración General del Estado y los criterios de seguimiento y control del rendimiento de los mismos. Además se constituye el sistema de control anual de dichos paneles así como el procedimiento de comunicación a la Unión Europea de la lista de éstos.

2. La autorización de los paneles de catadores se efectuará por el órgano competente de las comunidades autónomas y por los órganos competentes de la Administración General del Estado en el caso de importaciones y exportaciones. Corresponde igualmente a los órganos competentes de la Administración General del Estado la coordinación de los controles de los paneles autorizados, y la designación del Laboratorio Nacional de Referencia.»

Por su parte, el apartado b) del art. 3 del citado Real Decreto establece:

«Los paneles de catadores autorizados para la realización del control oficial que se comunican por España a la Unión Europea deberán cumplir los siguientes requisitos: b) Poseer la autorización para ello de la comunidad autónoma donde se ubique el panel y, en su caso, del órgano competente de la Administración General del Estado.»

El art. 6 del Real Decreto 227/2008 previene:

«1. Por razones de coordinación y con el fin de verificar y garantizar que el control de las características organolépticas es realizado por instrumentos técnicamente válidos, y evaluar anualmente el comportamiento de todos los paneles autorizados para la realización del control oficial, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación organizará un sistema de coordinación y control de los paneles autorizados para la realización del control oficial, consistente en ensayos de aptitud.

2. Para que un panel pueda ser evaluado, deberá participar en dos de estos ensayos al año. Además deberá participar en todos aquellos ensayos, que se

organicen a nivel estatal, comunitario o internacional, en los que sea obligatoria dicha participación.»

Por su parte, el art. 7 fija lo siguiente:

«1. En los ensayos que vayan a ser realizados se evaluarán cinco muestras de aceite de oliva virgen cada vez.

2. Los ensayos se ajustarán a lo dispuesto en las normas ISO 13528:2005 "Métodos estadísticos para ser usados en los ensayos de aptitud por comparaciones interlaboratorios" y Guía ISO/IEC 43-1:1997 "Ensayos de aptitud por comparaciones interlaboratorios-Parte 1: Desarrollo y funcionamiento de programas de ensayos de aptitud" sobre métodos estadísticos para ser utilizados en ensayos de aptitud.

3. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación organizará los ensayos y comunicará a las comunidades autónomas el calendario anual de éstos.

4. Las comunidades autónomas comunicarán al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la lista de los paneles autorizados para la realización del control oficial que desean que participen en cada ensayo.»

Por último, la disposición adicional única, prevé una mesa de coordinación de análisis de aceite de oliva, estableciendo el párrafo segundo lo siguiente:

«2. A efectos de coordinación, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por orden ministerial, podrá encomendar al Laboratorio Arbitral Agroalimentario las funciones correspondientes como laboratorio nacional de referencia en materia de análisis de aceite de oliva.»

La Generalitat de Cataluña entiende que los preceptos específicos impugnados del Real Decreto 227/2008, vulneran las competencias que resultan de los arts. 110.1, 116.1 a) y b) y 189, y 189.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, tras su reforma por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (en adelante, EAC). Es decir, sus competencias en «la regulación y el desarrollo de la agricultura y el sector agroalimentario» y «la regulación y la ejecución sobre la calidad y las condiciones de los productos agrícolas», así como su competencia de desarrollo y ejecución en su ámbito competencial el Derecho de la Unión Europea, en cuanto reserva a la Administración general del Estado la autorización de los paneles de catadores de aceite de oliva para el caso de importaciones y exportaciones [arts. 1 y 3 b)], y no se articula la armonización de los criterios de verificación del cumplimiento de las normas básicas a escala nacional a través de mecanismos de colaboración y coordinación entre las diversas administraciones implicadas (arts. 6 y 7), ni tampoco respecto de la designación del órgano estatal –Laboratorio Arbitral Agroalimentario– que realice las funciones correspondientes como laboratorio nacional de referencia en materia de análisis de aceite de oliva (apartado 2 de la disposición adicional única).

A ello opone el Abogado del Estado por entender que nos encontramos ante una competencia de ejecución mínima del Estado, justificada en la necesidad de asegurar el cumplimiento de los requisitos de acreditación que fija la normativa de la Unión Europea a través del ejercicio de la competencia estatal en materia de «planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), en relación con la competencia estatal sobre «comercio exterior» (art. 149.1.10 CE), por encontrarnos ante un producto esencial dentro de la agricultura nacional.

2. A fin de perfilar cuales son las competencias esgrimidas por el Estado y la Generalitat de Cataluña, hemos de comenzar por señalar que el art. 116.1 a) y b) EAC, que la Abogada de la Generalitat esgrime como precepto que atribuye la competencia exclusiva en la regulación y el desarrollo de la agricultura, la ganadería y sector agroalimentario, y la regulación y ejecución sobre la calidad, la trazabilidad y las condiciones de los productos agrícolas, debe ser entendido en los términos en los que fue interpretado por este Tribunal en la STC 31/2010, de 28 de junio, el art. 110 EAC y en

concreto, la expresión «en todo caso» que acompaña, como en este caso, a los artículos que describían el contenido de las materias. Dijimos entonces que «el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos "competencia exclusiva" o "competencias exclusivas" en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión "en todo caso", reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales» (FJ 59). Y es que hemos dicho que «tanto la definición de las potestades, facultades y funciones que integran el contenido funcional de las competencias, que el recurrente llama blindaje por definición, como la técnica de la descripción de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias, que denomina blindaje por descripción, tienen un sentido meramente descriptivo y no impiden, limitan o menoscaban el ejercicio de las competencias estatales (STC 31/2010, FFJJ 58 y 64)» (STC 137/2010, de 16 de diciembre, FJ 9).

No discuten las partes de este proceso que, al tratarse de cuestiones relativas al control de los paneles catadores de aceite de oliva, el objeto de este conflicto se inscribe en la competencia exclusiva que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Comunidad en materia de agricultura y ganadería (art. 116.1 EAC), competencia que es asumida «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 y 16 de la Constitución» (art. 116.1 EAC). Habida cuenta de que según lo dispuesto en la disposición final primera del Real Decreto 227/2008, se dicta «al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», debe analizarse si la norma impugnada queda amparada por dicho título competencial. Dicho de otro modo, admitido por las partes que la materia regulada en el Real Decreto impugnado tiene encaje en la competencia autonómica descrita, la discusión versa sobre la idoneidad del título «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE) para incidir en dicha materia en la forma en que lo hacen los preceptos controvertidos.

3. Hemos afirmado con carácter general que «el ejercicio de las competencias asumidas como exclusivas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, tiene como límite el ejercicio de las competencias propias del Estado, bien como consecuencia de la concurrencia de otros títulos competenciales –como ocurre, por ejemplo, cuando la competencia del Estado en comercio exterior (art. 149.1.10 CE) o sobre la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE) se superpone a la competencia autonómica de turismo (STC 13/1988, de 4 de febrero, FFJJ 1, 2, 3 y 9, en materia de "ferias internacionales")–; bien como consecuencia de la afectación de un interés nacional o –como señalamos en la STC 133/1990, de 19 de julio, (en relación con la materia "protección civil")– de "la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico" (FJ 6). Límites o condicionamientos que no excluyen *per se* la proyección extraterritorial o internacional de las competencias autonómicas cuando ello sea posible» (STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7).

En concreto sobre la competencia estatal de «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13 CE), «la doctrina constitucional tiene establecido que bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.). No obstante, la jurisprudencia

constitucional también ha precisado (SSTC 125/1984, 76/1991) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995)» (STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 3). También hemos afirmado que la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE tiene un «carácter transversal», ya que «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como 'exclusiva' en su Estatuto ... esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica» [STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]. Igualmente, se ha destacado que el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su 'objetivo predominante', así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]» (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3). Y es que si bien es evidente, como ya hemos afirmado, que «el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y coordina la misma», no lo es menos que «dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso que se desfigure un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica» (STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 4).

4. Expuesto el alcance que cabe atribuir a la competencia estatal recogida en el art. 149.1.13 CE, estamos ya en condiciones de analizar en detalle si los preceptos concretamente impugnados encuentran o no cobertura constitucional en la competencia estatal aludida. Previamente hemos de recordar que en la STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2, tuvimos ocasión de afirmar que el sector de la agricultura y la ganadería es de aquellos que por su importancia toleran la fijación de líneas directrices y criterios globales de ordenación, así como previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Más en concreto, en la reciente STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 9, hemos atendido a la importancia para la economía general de un sector de la agricultura como es el vitivinícola para fundar en ello la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE. Importancia de la que tampoco cabe dudar respecto del sector oleícola en cuanto que constituye uno de los componentes principales del sistema agroalimentario español por su importancia económica, social, territorial, medioambiental y de salud pública, lo que ha justificado la creación de una estructura administrativa específica a través del organismo autónomo Agencia para el Aceite de Oliva (hoy sucedida por la Agencia de Información y Control de alimentos, creada por la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 2 de agosto), dependiente del Ministerio del Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), en cuyas publicaciones puede observarse la importancia de la producción de aceite y de su exportación, así como la extensión del cultivo, hasta el punto de ser España el primer productor y exportador mundial de aceite de oliva y de aceitunas de mesa, con la mayor superficie de olivar y el mayor número de olivos. A escala nacional, el olivar es el segundo cultivo en extensión, después de los cereales, y está presente en 34 de las 50 provincias españolas, llegando en Andalucía a representar el 60 por 100. En definitiva, la relevancia del mercado del aceite de oliva

—hacia el exterior por su dimensión y hacia el interior por la generalización territorial de la producción—, justifican la adopción de medidas homogeneizadoras en un aspecto como el de la valoración organoléptica que tanto incide en la determinación de la calidad del aceite y, consecuentemente, en el crédito exterior de un producto en el que España es primer exportador, así como en la articulación adecuada el mercado interior del mismo.

Por lo demás, la estructura del razonamiento de la Comunidad Autónoma impugnante pone de manifiesto que su reproche competencial no pone en cuestión la competencia estatal para regular algunos aspectos de la producción y comercialización del aceite de oliva sino tan sólo que alguna de las medidas contenidas en el Real Decreto impugnado se mantengan en los límites de lo admisible al amparo de la competencia estatal en materia de «bases y coordinación de la planificación de la actividad económica», competencia estatal que, hemos de insistir, no se cuestiona *in genere* ni respecto del concreto sector oleícola, sino tan sólo en alguna de concretas medidas incorporadas al Real Decreto impugnado.

5. El primero de los artículos a los que se reprocha la invasión competencial es el apartado 2 del art. 1, en cuanto reserva a la Administración general del Estado la competencia para autorizar los paneles de catadores en el caso de importaciones y exportaciones, pues supone la reserva al Estado de una competencia ejecutiva que de ordinario corresponde a las Comunidades Autónomas y que no se alteraría por el hecho de que el aceite esté destinado a la exportación.

Este Tribunal ha tenido ya ocasión de establecer criterios claros de delimitación entre el título competencial «comercio exterior» y el que tiene que ver con los sectores materiales a los que se refieren los productos objeto del comercio. De esta doctrina es exponente la STC 313/1994, de 24 de noviembre, en la cual se distingue entre la actividad destinada a determinar y controlar las características y calidad de los productos con destino a su comercialización —encuadrable en los títulos sectoriales específicos relativos a los productos comercializados de que se trate— y aquella actividad pública que regula de modo directo el régimen de intercambio de los productos —perteneciente al ámbito competencial del comercio—. Más en particular, en la STC 21/1999, de 25 de febrero, concluimos que la actividad consistente en certificar las características de determinados materiales forestales de reproducción para su importación o exportación y de semillas destinadas a la exportación ha de encuadrarse en la materia de montes y aprovechamientos forestales respecto de la cual la Comunidad Autónoma demandante tenía competencia ejecutiva y no en el título competencial relativo al comercio. Pues bien, la norma a la que se reprocha la invasión competencial atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para autorizar los paneles de catadores de aceite por cuanto se trata de una competencia ejecutiva asumida con carácter exclusivo por la Comunidad Autónoma recurrente, siendo la cuestión controvertida si tal competencia se altera en su titularidad por el hecho de que los paneles de catadores hayan de intervenir en los casos de importación y exportación de aceite, esgrimiéndose por el Estado su competencia exclusiva en materia de comercio exterior, régimen aduanero y arancelario ex art. 149.1.10 CE.

La aplicación de la anterior doctrina conduce a afirmar que la competencia estatal sobre comercio exterior no puede dar cobertura a la atribución al Estado de la facultad autorizatoria de quienes van a evaluar la calidad de los aceites por el hecho de que el producto vaya a ser destinado a la exportación o importación, pues tal actividad se proyecta sobre la calidad del producto y resulta independiente del régimen de su comercialización. Es esta una actividad que, conforme a la doctrina constitucional expuesta, ha de encuadrarse en la materia de agricultura y cuyo ejercicio es previo e independiente del destino del aceite sobre el que se recae. Consecuentemente, no puede afirmarse que la norma en la que se inserta el inciso sometido a nuestro enjuiciamiento competencial —atribución al Estado de la competencia para autorizar los paneles de catadores en el caso de importaciones y exportaciones— en cuanto a los aspectos relativos a la calidad agroalimentaria de un producto y no al régimen de su comercialización, encuentre cobertura competencial en el título estatal relativo al comercio

exterior contenido en el art. 149.1.10 CE. Y es que la competencia autonómica exclusiva sobre agricultura no resulta enervada por el destino a la importación o exportación de los productos y, consecuentemente, no entra en juego la competencia estatal sobre comercio exterior. Tal declaración alcanza también, por conexión, al inciso «y, en su caso del órgano competente de la Administración General del Estado» del art. 3 b) igualmente impugnado.

Con todo, lo anteriormente expuesto no agota la cuestión suscitada. De hecho la contestación del Gobierno al requerimiento de incompetencia previo a la interposición del presente conflicto sostiene que los paneles de catadores que autoriza la Administración general del Estado son únicamente los que intervienen en el círculo de funciones estatales vinculadas al comercio exterior, el régimen aduanero y arancelario. El Estado no afirma que la circunstancia de que el aceite de oliva vaya destinado a la exportación determine que sólo pueda ser objeto de análisis organoléptico por los paneles de catadores autorizados por el Estado, admitiendo por el contrario que la norma en cuestión no excluye la competencia autonómica para la autorización de paneles de catadores por el hecho de que el aceite sobre el que vayan a actuar esté dirigido a la exportación, ni se niegan los efectos que hacia el exterior pudieran tener los controles de calidad efectuados por los paneles de catadores autorizados por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, descartada la cobertura del precepto impugnado en el título competencial relativo al comercio exterior hemos de analizar si se la presta la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen aduanero y arancelario igualmente reservada en el art. 149.1.10 CE.

Ciertamente este Tribunal ha declarado reiteradamente que no es juez de la calidad técnica de las normas sometidas a su enjuiciamiento (por todas STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 8), de modo que no se incide en inconstitucionalidad por la circunstancia de que en la ordenación de una materia concreta se incorpore alguna determinación no del todo homogénea con la materia de que se trate, siempre que su contenido material no resulta contrario a la Constitución Española. Hemos de indagar, por tanto, si el precepto impugnado, pese a encontrarse inserto en una norma reguladora de aspectos agroalimentarios de un producto como el aceite de oliva (que acaso explique la regulación en él de todos los aspectos de los paneles de catadores), encuentra cobertura constitucional en la competencia estatal exclusiva sobre régimen aduanero y arancelario en razón de la trascendencia que el análisis de las características organolépticas del aceite (como las de cualquier otro producto) pudiera tener en la aplicación del indicado régimen; respondiendo así a la alegación que de este título competencial realiza el Abogado del Estado por más que, como recordábamos en la reciente STC 150/2013, de 9 de septiembre, FJ 3, «este Tribunal no se halla vinculado por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso (por todas, STC 77/2012, de 16 de abril, FJ 3)». Por lo demás, la exclusiva referencia al título competencial del art. 149.1.13 CE en la disposición final primera de la norma impugnada no impide a este Tribunal tomar en consideración otros que presten cobertura constitucional. En tal sentido hemos afirmado que «este Tribunal no se encuentra vinculado por las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento (por todas, STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1), ni tampoco por las incluidas en otras no enjuiciadas con las que guarden conexión» (STC 175/2003, de 30 de septiembre).

A tal efecto ha de advertirse que la competencia estatal sobre el régimen arancelario y aduanero tiene su propia ordenación y que el ejercicio de tales competencias se desenvuelve a través de órganos propios. En efecto, el Reglamento (CEE) núm. 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el código aduanero comunitario, faculta a las autoridades aduaneras para comprobar las declaraciones aduaneras mediante, entre otros medios, el «examen de las mercancías y a la extracción de muestras para su análisis o para un control más minucioso» [art. 68 b)], el cual puede comprender la valoración de las características de todo orden (en este caso físico-químicas y sensoriales) que pudieran ser relevantes para la aplicación del régimen aduanero y arancelario. Por otra parte, el Reglamento (UE) núm. 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión, faculta en su art. 188 a las autoridades aduaneras, a efectos de

comprobar la exactitud de los datos contenidos en una declaración en aduana para «examinar la mercancía» y para «tomar muestras para análisis o para un examen pormenorizado de las mercancías», realizándose en los preceptos siguientes la regulación esencial al respecto. Pues bien, corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a través del Departamento de aduanas e impuestos especiales, «[e]n materia químico tecnológica: 1.º La dirección y coordinación técnica de las actuaciones de los Laboratorios de Aduanas e Impuestos Especiales y de las Áreas Químico-Tecnológicas. 2.º La realización de los análisis físico-químicos relacionados con las actuaciones de control de aduanas e Impuestos Especiales y la elaboración de los correspondientes dictámenes...» [art. 7 u) de la Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias]. Finalmente, la realización de los análisis de la mercancía se regula en la Orden HAC/2320/2003, de 31 de julio, de análisis y emisión de dictámenes por los laboratorios de aduanas e impuestos especiales. Ello explica la inclusión del Laboratorio central de aduanas en la relación de paneles de catadores de aceite de oliva virgen autorizados para la realización del control oficial en España efectuada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en 2013.

Pues bien, descartado ya que la competencia que se atribuye a la administración General del Estado para autorizar los paneles de catadores en el caso de importaciones y exportaciones se refiera a los aspectos agroalimentarios del producto (previos y determinantes de su régimen de comercialización), la virtualidad del precepto queda restringida a aquellos casos en los cuales la determinación de las características organolépticas del aceite de oliva constituya una operación propia de la aplicación del régimen aduanero y arancelario para las cuales el Estado dispone de competencia exclusiva. Es una evidencia que la determinación de las características de la mercancía ha de realizarse conforme a los criterios y reglas propias de cada una de ellas, entre las que se encuentra la exigencia de que los órganos que llevan a cabo el examen y comprobación de la mercancía reúnan las condiciones exigidas por la normativa sectorial de que se trate cuando, como en el caso del aceite, exista. Consecuentemente, la competencia atribuida a la Administración general del Estado para autorizar los paneles de catadores se restringe a los que hayan de intervenir en el ámbito de su competencia y sin merma de la competencia que en el ámbito agroalimentario corresponde a la Comunidad Autónoma demandante.

Lo anterior conduce a que, restringida la competencia controvertida al ámbito aduanero y arancelario, el precepto impugnado sea conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

6. Los arts. 6 y 7 del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, configuran un sistema de ensayos de aptitud de los paneles de catadores que hayan sido autorizados por quien ostente la competencia para ello (bien las Comunidades Autónomas o bien el Estado ex art. 1.2 ya analizado), estableciendo la obligación de participar en al menos dos ensayos al año y en todos aquellos de ámbito estatal, comunitario o internacional que sean obligatorios según la normativa de que se trate. Se disciplina el contenido mínimo de los ensayos, consistente en la evaluación de cinco muestras de aceite de oliva virgen, que deberán ajustarse a la normativa ISO correspondiente, y son las Comunidades Autónomas las que comunican a la Administración general del Estado los paneles que desean que participen en cada ensayo, de cuyo calendario de realización se comunica anualmente por el Estado a las Comunidades Autónomas.

A esta ordenación se le reprocha por la Generalitat que no materializa un régimen de colaboración en la ejecución de normativa comunitaria con alcance superior al territorio de Cataluña, sino pura y simplemente que atribuye al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación potestades ejecutivas consistentes en la programación de los ensayos y programas de aptitud. Por lo demás, la previsión de una mesa de coordinación de análisis del aceite de oliva en la disposición adicional única del Real Decreto impugnado, sin precisión de sus funciones y competencias, no mitiga la invasión competencial que se

denuncia, que se confirma además por la designación directa del Laboratorio Arbitral Agroalimentario como laboratorio nacional de referencia a efectos de coordinación.

Ya hemos anticipado que, aceptado por las partes que el encuadramiento material de los preceptos de los que ahora tratamos es el de agricultura, materia sobre la que Cataluña tiene competencia exclusiva, lo que hemos de resolver es si la concreta medida analizada encuentra cobertura constitucional en la competencia estatal sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE) a la vista de la importancia del sector oleícola que ya hemos sentado como una de las bases de nuestro razonamiento. Para comenzar hemos de recordar que la competencia transversal de la que tratamos puede ejercerse tanto a través de medidas normativas como ejecutivas, pues lo determinante es su utilidad para la consecución del objetivo de política sectorial propuesto. Pues bien, el análisis conjunto de los preceptos impugnados y del resto de los que integran el Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, revela que la finalidad perseguida es la de dar cumplimiento a las exigencias de la normativa comunitaria sobre homogeneidad en la determinación de las características de los aceites de oliva, los métodos de análisis requeridos para controlar sus diferentes tipos y en especial las características organolépticas de los aceites de oliva virgen. Aun cuando ya hemos recordado en el presente caso que la exigencia de dar cumplimiento a la normativa comunitaria no altera *per se* el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tampoco cierra el paso al despliegue de título competencial alguno, señaladamente de un título transversal como el recogido en el art. 149.1.13 CE, si concurren los presupuestos necesarios para hacer uso constitucionalmente legítimo del mismo. Cuando el derecho comunitario afecta a un sector o subsector de tanta relevancia en nuestra economía, en términos absolutos y relativos, como el del aceite de oliva, el cumplimiento de la normativa y de los objetivos comunitarios (no por comunitarios, sino en razón de su objetiva relevancia) cobra una singular importancia dada la trascendencia que el incumplimiento de aquella y estos pueda llevar consigo en términos de pérdida de crédito comercial e incluso de debilitamiento de la posición de nuestra administración en los continuos procesos de negociación comunitaria. A ello se une que el establecimiento de garantías de calidad del aceite de oliva tiene también efectos en el mercado interior dada la extensión territorial de la producción de aceite a la que ya nos hemos referido, de modo que la efectividad del sistema de garantía de calidad del aceite (en particular la homogeneidad de su funcionamiento) se orienta también a garantizar la correcta articulación del mercado interior. Con este punto de vista fácilmente se comprende la dimensión supraautonómica de la necesidad de garantizar un funcionamiento satisfactorio del sistema de control oficial de la calidad del aceite de oliva en un aspecto tan sensible como el de las características organolépticas del aceite de oliva virgen, dependiente de un tipo de análisis tan singular y específico como es el sensorial.

Conviene advertir además que el carácter supraautonómico de los ensayos de aptitud, esto es, la máxima amplitud del número de paneles participantes en los ensayos de aptitud (integrados a su vez por entre ocho y doce catadores dirigidos por un jefe de panel –apartado 9 del anexo XII del Reglamento (CEE) núm. 2568/1991, por remisión del art. 2.2 del Real Decreto impugnado–), constituye en buena medida una exigencia técnica, pues la normas ISO referidas en el art. 7 del Real Decreto impugnado, conforme a las cuales han de realizarse las evaluaciones, se basan en la intercomparación de los resultados obtenidos por los distintos laboratorios participantes, de suerte que la fiabilidad del valor de consenso obtenido es mayor cuanto más amplio sea el número de intervinientes. Dicho de otro modo, el factor de incertidumbre asociado a todo valor obtenido por consenso (que constituye una de las exigencias a considerar según la norma ISO 13528), es inversamente proporcional al número de participantes cuyo resultado es tomado en consideración para obtener el valor de consenso. Consecuentemente, la fiabilidad global del sistema de control de calidad del aceite se ve reforzada por la amplitud de los participantes y perjudicada por su atomización, lo que justifica su establecimiento y organización por la Administración general como forma de coordinación. Es más, para el sector concreto del aceite de oliva, el art. 4.1 del Reglamento (CEE) núm. 2568/1991

relativo a las características de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sobre sus métodos de análisis, en redacción dada por el Reglamento (CE) núm. 796/2002 de la Comisión, de 6 de mayo de 2002, dispuso que «[p]ara la apreciación y el control de las características organolépticas por parte de las autoridades nacionales o sus representantes, los Estados miembros podrán constituir paneles de catadores autorizados», estableciendo entre sus requisitos de autorización «someter la validez de la autorización a los resultados obtenidos en el sistema de control anual implantado por el Estado miembro», al que sin duda responde el establecido en la norma objeto del presente conflicto de competencias.

En segundo término ha de destacarse que el sistema de coordinación y control anual al que se reprocha la invasión competencial opera sin menoscabar la competencia ejecutiva que primera y principalmente se encomiendan a las Comunidades Autónomas. En efecto, el Real Decreto analizado atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para autorizar los paneles de catadores que van a estar habilitados para realizar el control oficial de la calidad del aceite de oliva virgen, verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa comunitaria y por el propio Real Decreto –principalmente arts. 2, 3 y su anexo–. Quiere decirse que la intervención del Estado no se produce de forma directa reservándose la competencia para la autorización de los paneles de catadores y vaciando la competencia autonómica, sino en un segundo nivel propio de la posición de garante *ad extra* del adecuado funcionamiento del sistema de paneles de catadores habilitados para el control oficial, tal como pone en evidencia que sea la Administración general la que ha de comunicar anualmente a la Comisión Europea la lista de paneles autorizados para la realización del control oficial, y su composición, que han superado los ensayos de aptitud (art. 9 del Real Decreto citado). Consecuentemente, el grado de incidencia de la medida controvertida se mantiene dentro de los límites imprescindibles, y afecta, no cabe olvidarlo, no sólo a los paneles autorizados por las Comunidades Autónomas, sino también a los que lo hayan sido por la Administración general del Estado conforme al ya analizado art. 1.2.

Finalmente, las Comunidades Autónomas no quedan marginadas del sistema de coordinación y control controvertido. Su participación comienza con la comunicación al Ministerio del ramo de qué paneles desean que participen en los ensayos de aptitud –art. 7.4–; continúa con el análisis que han de realizar las propias Comunidades Autónomas de los resultados obtenidos por los paneles que participan en los ensayos (se entiende que los autorizados por ellas) y la elaboración de un informe con propuestas para la organización de los ensayos siguientes y de acciones formativas futuras a la vista de la problemática advertida –art. 8.2–; incluye también la recepción de un informe elaborado por el Ministerio acerca de los resultados en los ensayos, con identificación de los paneles de su ámbito de participación; y, finalmente, el Real Decreto prevé la constitución de una mesa de coordinación de análisis de aceite de oliva en la que participarán las Comunidades que así lo decidan. Consecuentemente, la intervención del Estado se centra en la elaboración de los ensayos pero prevé también la intervención de las Comunidades Autónomas en la fase de evaluación, programación futura y evaluación del funcionamiento del sistema de paneles, limitándose así la actuación del Estado a lo que resulta necesario para garantizar el correcto funcionamiento y homogéneo de sistema de control de las características determinantes de la calidad del aceite de oliva, entre lo que, obviamente, se encuentra la capacidad de designación del laboratorio nacional de referencia en esta materia pues se trata de una previsión instrumental respecto de la elaboración de los ensayos y su evaluación.

Todo lo anterior permite concluir que los preceptos impugnados constituyen una intervención estatal en el ámbito material de la regulación y el desarrollo de la agricultura y el sector agroalimentario amparada en el título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE, no suponiendo por tanto invasión de la competencia autonómica sobre dicho ámbito material, pues aunque se enuncia como exclusiva, se asume «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución» (art. 116.1 EAC). Y es que, tal como

ya hemos recordado, la técnica de la descripción de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias «no impiden, limitan o menoscaban el ejercicio de las competencias estatales (STC 31/2010, FFJJ 58 y 64)» (STC 137/2010, de 16 de diciembre, FJ 9).

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que el apartado 2 del art. 1 del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen, en la interpretación que se realiza en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia, no invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

2.º Desestimar el presente conflicto positivo de competencias en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a ocho de mayo de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez a la Sentencia que resuelve el conflicto positivo de competencia núm. 4821-2008 al que se adhieren las Magistradas doña Adela Asua Batarrita y doña Encarnación Roca Trías y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos*

Con el más pleno respeto a la opinión de mis compañeros que han conformado la mayoría del Tribunal y en uso de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, expreso mi discrepancia tanto con el fallo como con la fundamentación jurídica de la Sentencia que resuelve el conflicto, por las razones ya defendidas en su momento durante la deliberación y que expreso a continuación.

Considero que el conflicto debió haber sido estimado en su totalidad, declarándose que los preceptos impugnados del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen vulneraban las competencias autonómicas en materia de agricultura, pues no encontraban amparo en las competencias estatales invocadas y eran, por tanto, inconstitucionales y nulos.

A efectos de justificar las razones de mi discrepancia analizaré en primer lugar los arts. 1 y 3 impugnados, relativos a la reserva al Estado de la autorización de los paneles de catadores de aceite de oliva, encargados de la realización del control oficial, para el caso de importaciones y exportaciones, y expondré a continuación mi postura sobre los arts. 6 y 7, relativos a los controles sobre los paneles de catadores, y respecto a la disposición adicional única.2, acerca de las funciones del Laboratorio Arbitral Agroalimentario como laboratorio nacional de referencia en materia de análisis de aceite de oliva.

a) En su examen de los arts. 1 y 3 b) el fundamento jurídico 5 de la Sentencia de la mayoría descarta el encuadramiento de las disposiciones controvertidas en la materia «comercio exterior» (art. 149.1.10 CE), aplicando correctamente la ya consolidada doctrina constitucional que distingue entre la actividad destinada a controlar las características y la calidad de los productos con destino a su comercialización (actividad

encuadrable en los títulos específicos relativos a cada producto, aquí indudablemente la agricultura) y la actividad que regula de modo directo el modo de intercambio de productos. En ese sentido sigue el modo de razonar de la STC 313/1994, de 24 de noviembre y, muy especialmente, la de la STC 21/1999, de 25 de febrero, por lo demás reiterada en las SSTC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 5; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 16; 190/2000, de 13 de julio, FJ 5, y 33/2005, de 17 de febrero, FJ 11. En suma, con este razonamiento, la Sentencia de la mayoría abordaba acertadamente la cuestión, pues como se deduce de tal doctrina constitucional son las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de las competencias exclusivas en materia de agricultura, las competentes para controlar los aspectos agroalimentarios del producto previos a su comercialización.

Pese a ello o, quizás, precisamente por ello, la Sentencia cambia bruscamente de perspectiva («Con todo, lo anteriormente expuesto no agota la cuestión suscitada»), y utiliza la contestación del Gobierno al requerimiento previo de incompetencia como punto de partida para construir de forma altamente voluntarista una interpretación alternativa que no encaja en el tenor literal de los preceptos impugnados y que le lleva a defender que los mismos se incardinan en la competencia estatal en materia de régimen aduanero y arancelario. Materia competencial cuyo contenido tampoco se define.

Así, la Sentencia argumenta a partir de dos normas de derecho comunitario y de dos normas estatales de ínfimo rango (órdenes ministeriales) que, además de no formar parte del bloque de constitucionalidad al que hubiera debido atenderse en el enjuiciamiento, solo apuntan a la necesidad de que las autoridades aduaneras hagan las comprobaciones necesarias desde la perspectiva de sus específicas funciones. Consideraciones de pura legalidad ordinaria que sólo demuestran la posibilidad de una intervención aduanera en los productos agroalimentarios a los efectos estrictamente aduaneros, pero que no es la cuestión controvertida. Por otra parte, se pretende dar a entender que ambas operaciones son materialmente equiparables, desconociendo que la finalidad del Real Decreto parcialmente impugnado no es el régimen aduanero sino, como se desprende del preámbulo y de la propia norma comunitaria que se dice trasponer, es la determinación de las características organolépticas de los aceites vírgenes, a fin de garantizar al consumidor la calidad de estos productos. Lo que haya de entenderse por características organolépticas es, según el Reglamento (CEE) núm. 2568/1991 de la Comisión de 11 de julio, «toda propiedad de un producto susceptible de ser percibida por los órganos de los sentidos», mientras que un catador, encargado de determinarlas, es una «persona perspicaz, sensible, seleccionada y entrenada, que estima con los órganos de sus sentidos los caracteres organolépticos de un alimento», valoración que ha de realizarse siguiendo las pautas del anexo XII del Reglamento comunitario, relativo a la «Valoración organoléptica del aceite de oliva virgen». Basta la simple lectura del ya mencionado anexo XII (aproximadamente 20 páginas dedicadas a explicar cómo se realiza la cata) para concluir que este control y el vinculado al régimen aduanero poco tienen que ver y su finalidad es completamente distinta. Se trata, simplemente, de un control de la calidad del producto a efectos de otorgarle la correspondiente denominación y categoría. El Reglamento comunitario contempla, en su anexo XII, que, en estos análisis, los catadores tienen que asignarle una denominación al aceite en función de su olor (almendrado, áspero, cocido o quemado, etc.), se fija el tipo de copas que tienen que utilizar para la cata, se determina que tomen rodajas de manzana para evitar la mezcla de sabores, se fija que tendrán que tener un vaso de agua a temperatura ambiente y hasta se señala que la cata habrá de realizarse por la mañana, por ser el período óptimo de percepción para el gusto y olfato, además de muchos otros requisitos. Es obvio que todo este conjunto de requisitos no va dirigido a los laboratorios aduaneros que realizan una mera comprobación química para evitar fraudes fiscales.

Esto es, se pretende entender que la norma, a pesar de no decirlo en ningún momento, y a pesar de que del Real Decreto 227/2008 en su conjunto se desprende su carácter de regulación agroalimentaria, sí regula (implícitamente) una operación propia del régimen aduanero. Así, la Sentencia de la mayoría lo que hace es identificar uno y otro a efectos de entender incluido el segundo en el título competencial estatal que

proporciona fundamento al primero y evitar así la estimación del conflicto. Al mismo tiempo, para no invadir las competencias autonómicas, se ve obligada a restringir la virtualidad del precepto pues de lo contrario parecería que todo producto cuyo destino sea la exportación o la importación tiene que pasar inexcusablemente por el panel de catadores autorizado por el Estado, lo que no sería coherente con la doctrina constitucional que parte de la STC 313/1994, de 24 de noviembre, y que la Sentencia dice respetar.

En conclusión, estimo que el asunto era mucho más sencillo y podía resolverse con la aplicación de la doctrina que la propia Sentencia aplica para descartar el título estatal en materia de comercio exterior. En efecto, si la finalidad de la norma es determinar las características sensoriales de un producto para garantizar su calidad cuando vaya a ser consumido, no nos encontramos en el ámbito del régimen aduanero sino en un supuesto muy cercano a otros ya resueltos por la doctrina constitucional respecto al comercio exterior y su relación con los controles relativos a los requisitos de los productos, por lo que la mera aplicación de esa doctrina hubiera debido llevar a estimar el conflicto en este punto.

b) El segundo punto de mi discrepancia se refiere a los impugnados arts. 6 y 7, preceptos que configuran un sistema de ensayos de aptitud de los paneles de catadores que hayan sido autorizados por quien ostente la competencia para ello (bien las Comunidades Autónomas o bien el Estado *ex art.* 1.2), estableciendo la obligación de participar en al menos dos ensayos al año y todos aquellos de ámbito estatal, comunitario o internacional que sean obligatorios según la normativa de que se trate. Se disciplina el contenido mínimo de los ensayos, consistente en la evaluación de cinco muestras de aceite de oliva virgen, que deberán ajustarse a la normativa ISO correspondiente, y son las Comunidades Autónomas las que comunican a la Administración General del Estado los paneles que desean que participen en cada ensayo, de cuyo calendario de realización se comunica anualmente por el Estado a las Comunidades Autónomas.

Como se desprende de su contenido, fácilmente se ve que, aun aplicando el generoso canon del art. 149.1.13 CE que resulta de la doctrina constitucional (por todas, STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 5), es difícil que tales previsiones se ajusten al canon. Se trata de actuaciones ejecutivas estatales en un ámbito de competencia autonómica, con lo que la Sentencia de la mayoría tendría que haber demostrado consistentemente que la realización por el Estado de controles consistentes en pruebas de aptitud de los paneles de catadores era una medida indispensable para garantizar la calidad del aceite de oliva y su valor en el mercado. Porque si bien es cierto que la jurisprudencia ha admitido que el art. 149.1.13 CE puede comprender medidas tanto normativas como ejecutivas, hay que insistir en que, en este caso, se proyecta sobre los exámenes de catadores de aceite de oliva, aspecto de ínfima trascendencia para la ordenación general de la economía, y por tanto sin justificación constitucional. La Sentencia de la mayoría también obvia que si bien el art. 149.1.13 CE permite que el Estado, en aras de una finalidad que persigue garantizar, imponga una decisión normativa o ejecutiva que la instancia autonómica ha de tomar en cuenta al actuar en una materia de su competencia exclusiva, obliga a que el ejercicio de la competencia estatal no elimine por completo la competencia autonómica colindante.

Por otra parte, los preceptos impugnados configuran una suerte de control estatal sobre las actuaciones autonómicas que es incompatible con el principio de autonomía. No otra es la conclusión que se deriva del tenor literal del art. 6.1 cuando indica que el sistema de control anual responde a «razones de coordinación y con el fin de verificar y garantizar que el control de las características organolépticas es realizado por instrumentos técnicamente válidos, y evaluar anualmente el comportamiento de todos los paneles autorizados para la realización del control oficial».

Con respecto a lo segundo, la Sentencia de la que discrepo no dice nada, y, en cuanto a lo primero, (la justificación de la reserva de actuaciones ejecutivas al Estado en un ámbito en el que lo propio es el ejercicio de facultades de coordinación) las razones que da para justificar la competencia estatal no me resultan convincentes.

Tales razones son las siguientes. La primera es la singular trascendencia que, en esta materia, tiene el cumplimiento de la normativa comunitaria, por la «pérdida de crédito comercial de un producto como el aceite de oliva de tanta importancia relativa y absoluta en nuestra producción agraria, e incluso de debilitamiento de la posición de nuestra administración en los continuos procesos de negociación comunitaria. A ello se une que el establecimiento de garantías de calidad del aceite de oliva tiene también efectos en el mercado interior dada la extensión territorial de la producción de aceite a la que ya nos hemos referido, de modo que la efectividad del sistema de garantía de calidad del aceite (en particular la homogeneidad de su funcionamiento) se orienta también a garantizar la correcta articulación del mercado interior.» Finalidad de dar cumplimiento a las exigencias de la normativa comunitaria que, por su singular trascendencia, autoriza a dejar sin efecto, sin explicación alguna, la consolidada doctrina constitucional, según la cual, la ejecución del derecho comunitario no altera las reglas internas de distribución de competencias [por todas, STC 20/2014, de 10 de febrero, FJ 3 a)]. Además de contradecir abiertamente dicha doctrina me parece completamente desproporcionado utilizar semejante razonamiento para justificar algo tan nimio como la organización estatal de los exámenes de catadores de aceite de oliva. Dicho en otros términos, este argumento no es tal ya que, para considerar válida la actuación estatal, debería encontrar amparo por sí misma en el art. 149.1.13 CE. El problema es, entonces, el modo en que debe alcanzarse esa coordinación eficaz que exigen las normas comunitarias, respetando nuestro sistema de autonomías territoriales, lo que no hace la norma en tanto que se confunde la competencia estatal de coordinación con la simple asunción por el Estado de competencias ejecutivas sin confrontación con el canon del art. 149.1.13 CE, con el agravante de que las decisiones autonómicas quedan sometidas a una suerte de tutela administrativa por parte de un órgano estatal.

La segunda es que el «carácter supraautonómico de los ensayos de aptitud, constituye, en buena medida una exigencia técnica», que vendría reclamada además por la normativa comunitaria. Este argumento tampoco resulta suficiente, ya que, además de introducir la supraterritorialidad como criterio atributivo de competencias ejecutivas al Estado, algo que resulta excepcional en los términos de nuestra doctrina (por todas, STC 27/2014, de 13 de febrero, FJ 4), tampoco explica las razones por las que la asunción de funciones ejecutivas por el Estado en ese sistema de control oficial es necesaria en los términos que exige nuestra doctrina respecto al art. 149.1.13 CE. La coordinación buscada debería alcanzarse mediante el sistema de distribución de competencias y no a través del establecimiento de controles sobre la actuación autonómica que son incompatibles con la idea de autonomía. Por lo demás extremadamente llamativa, por extraña a la argumentación propia de un proceso constitucional de este tipo, resulta la justificación de la coordinación estatal en las normas ISO citadas por la Sentencia de la mayoría, cita que carece de sentido pues con ella se está dando a entender que en todas aquellas cuestiones en que es necesario aplicar los métodos de análisis de laboratorio existiría una competencia ejecutiva del Estado al margen del título competencial material, siendo así que, como las normas ISO se basan en el análisis comparativo entre laboratorios, serían las normas ISO las que, en el fondo, delimitarían competencias.

Las otras dos razones aportadas eluden el problema. La primera es que «el sistema de coordinación y control anual al que se reprocha la invasión competencial es una medida complementaria o adicional a las que primera y principalmente se encomiendan a las Comunidades Autónomas». Lo que aquí se enjuicia es si el Estado dispone de título suficiente para poder hacer lo que hace y para determinarlo es indiferente el carácter de la medida, ya que lo único importante es si el Estado está constitucionalmente habilitado ex art. 149.1.13 CE y si esa medida es necesaria para el cumplimiento de los objetivos que dice perseguir la norma básica. La segunda es que las Comunidades Autónomas «no quedan marginadas del sistema de coordinación y control controvertido», lo que es, nuevamente indiferente, respecto a lo aquí discutido. En ese sentido, si el Estado es competente, lo será aunque las Comunidades no participen y si no lo es de nada sirve que establezca mecanismos de participación en una materia en la que sus competencias

no le habilitan para actuar en los términos que se desprenden de los preceptos impugnados.

En suma, entiendo que el art. 149.1.13 CE no proporcionaba amparo a las previsiones impugnadas, que suponen una excepcional reserva de facultades ejecutivas al Estado en un ámbito de competencia autonómica. Reserva de facultades que, por su carácter invasivo de la competencia autonómica, no se encontraría justificado en el eventual objetivo de consecución de la calidad del aceite de oliva, pues dicha finalidad, consistente en la determinación de parámetros técnicos para determinar las características del aceite, puede alcanzarse mediante acciones normativas o de coordinación que no supongan la reserva de facultades ejecutivas al Estado (en el mismo sentido, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 11, allí por referencia a la función de acreditar verificadores medioambientales).

c) En tercer lugar, considero que la Sentencia de la mayoría tampoco examina adecuadamente la cuestión relacionada con la disposición adicional única.2, relativa a la posible designación de un laboratorio nacional de referencia.

En mi opinión, no se trata de «una previsión instrumental respecto de la elaboración de los ensayos y su evaluación», que concierne a los catadores, objeto de todo el razonamiento anterior. En primer lugar, la designación de este laboratorio se prevé para el «análisis de aceite de oliva», es decir, para el producto, no para los catadores, por lo que ya por eso merecería una consideración separada de lo anteriormente razonado. En segundo lugar esa designación se prevé, a efectos de coordinación, con lo que la norma vuelve a extralimitar el alcance de las potestades estatales en la materia extendiéndolas a lo puramente ejecutivo y obviando toda participación autonómica en un ámbito, en principio, de competencia exclusiva. Las anteriores consideraciones hubieran debido llevar a decidir que esta disposición adicional única.2 era también contraria a las competencias autonómicas.

Y en tal sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a ocho de mayo de dos mil catorce.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.