

4.^a PARTE

UNA POLÍTICA AGRARIA Y PARTICIPATIVA

Cap. 13. Las relaciones institucionales agrarias

Cap. 14. La interlocución sectorial

Cap. 15. La PAC que España necesita

CAPÍTULO 13

LAS RELACIONES INSTITUCIONALES AGRARIAS

Cap. 13

LAS RELACIONES INSTITUCIONALES AGRARIAS

1. INTRODUCCIÓN	675
2. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL	677
1. COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL	682

I. INTRODUCCIÓN

En la organización política del Estado que establece el título VIII de la Constitución Española (CE), la agricultura ha sido uno de los sectores socioeconómicos cuya gestión se ha entendido más regionalizable, dada la gran diversidad de los hábitats y sistemas agrarios españoles y por su estrecha vinculación al territorio.

La conveniencia de esta regionalización fue tan indiscutida que, incluso antes de la aprobación de la CE, se iniciaron anticipadamente procesos de traspasos de funciones y servicios a los nacientes Entes Preautonómicos en materias que, posteriormente, bajo los títulos genéricos competenciales “agricultura y ganadería”, y otros conexos, el artículo 148 de la CE entendió como asumibles por las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y que los correspondientes Estatutos de Autonomía, sin excepciones, les han atribuido como competencia exclusiva.

Una buena parte de los traspasos y asunción de competencias agrarias tuvieron lugar en los primeros años de la década de los ochenta y, en la actualidad, una vez concluido el proceso de transferencias, se cuenta con casi veinte años de vigencia jurídica y de experiencia en el ejercicio pleno y efectivo de la distribución competencial que se deriva del bloque de la constitucionalidad.

El sistema de doble lista abierta, complejo e impreciso, con que la CE (Artlos. 148 y 149) distribuye las competencias entre el Estado y las

CC.AA., ha dado lugar a que, inicialmente, el ejercicio de las competencias transferidas no haya sido en absoluto pacífico, originando un gran número de conflictos competenciales planteados, unas veces, por el Gobierno de la Nación y, otras, por los Gobiernos regionales. El Tribunal Constitucional (TC) ha resuelto estos conflictos de manera clarificadora e integradora definiendo conceptos y principios doctrinales y estableciendo criterios interpretativos que en la CE apenas están enunciados ni especificados. Gracias a esta labor doctrinal e interpretativa del TC ya no se plantean tantos conflictos competenciales entre el Estado y las CC.AA. y se dispone de un conjunto de reglas y pautas que el TC, de manera a veces insistente, ha establecido en sus sentencias cuando al pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma ha tenido que referirse a las relaciones institucionales entre las Administraciones Agrarias.

Sin embargo, esta amplia jurisprudencia constitucional, que según los expertos ha sido doctrinalmente impecable y políticamente prudente, no se ha incorporado en plenitud a dichas relaciones que todavía están impregnadas de actitudes de confrontación más o menos veladas o de recelos y reproches mutuos sobre **cuál** es la Administración competente en una determinada materia. Con frecuencia, las relaciones institucionales están marcadas más por el **quién** hace, que por el **qué** o el **cómo** hacer.

Una tarea que aún está incompleta en el Estado de las Autonomías es, precisamente, la superación de las tensiones competenciales que, aunque ya no se plasmen en conflictos constitucionales, todavía subsisten y que, en buena medida, condicionan el que, como propugna el TC, se avance en una dirección cooperativa en la elaboración, gestión y aplicación de las políticas públicas agrarias y rurales.

Hace unos años dominaba la idea de que no puede haber más política propia que, primero, negociar en las instituciones europeas y, luego, gestionar internamente las ayudas de la PAC. En la actualidad, esta actitud parece superada, y entre los expertos, responsables políticos y organizaciones profesionales del sector agroalimentario se ha extendido la convicción de que para responder a los retos presentes y del próximo futuro es necesario utilizar los márgenes de decisión, cada vez más amplios, que la PAC atribuye a los Estados miembros para articular y desarro-

llar políticas autónomas bien adaptadas a las diversas realidades de la agricultura y el medio rural.

En este capítulo, partiendo de la doctrina constitucional y de la experiencia acumulada, se analizan las posibilidades de perfeccionar y consolidar los mecanismos de colaboración y cooperación institucional que, además de ser una exigencia consustancial a los sistemas políticos en los que las competencias están distribuidas territorialmente, adquieren dimensiones inéditas en un horizonte de profundos cambios derivados de los nuevos escenarios de reformas impulsadas por la globalización de la economía, las sensibilidades ambientales, la seguridad alimentaria y la ampliación y apertura de mercados, en los que la capacidad de adoptar políticas propias debe encuadrarse en las políticas económicas, sociales o comerciales que se acuerden en otros ámbitos de decisión y, particularmente, en la UE y en la OMC.

2. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

La CE sólo hace dos menciones específicas a la agricultura y ganadería. La primera es en el Artículo 130.1, que obliga a los poderes públicos a prestar una particular atención al desarrollo de ciertos sectores económicos y, entre ellos, a la “agricultura y ganadería”, pero este precepto nada dice ni en nada prejuzga cuál ha de ser la Administración competente para llevar a cabo este mandato y, por lo tanto, hay que remitirse a la distribución competencial que resulte de la CE y de los Estatutos de Autonomía.

La segunda mención es la del Artículo 148.1.7, que incluye la “agricultura y ganadería” entre las competencias que, cuando así lo dispongan los Estatutos de Autonomía, pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas “de acuerdo con la ordenación general de la economía”. En este marco, todos los Estatutos han atribuido a las CC.AA. competencias en ambas materias y se las atribuyen con carácter exclusivo al no haber en el Título VIII de la CE ninguna reserva competencial específica a favor del Estado en esta materia, aunque sí las hay en otras directamente relacionadas con la actividad agraria y el medio rural, tales como la legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre montes y aprovechamientos forestales, la legislación civil y mercantil, el fomento y coordinación de la investigación científica y técnica, sanidad exterior, seguros, recursos hidráulicos, comercio exterior y las bases y coordinación de la planificación económica.

Esta distribución competencial atrae hacia el Estado una gran capacidad para intervenir en la política agraria y específicamente para configurar una política agraria nacional enmarcada entre dos ámbitos institucionales (comunitario, por un lado y autonómico, por otro) con competencias propias.

Sobre la oportunidad, necesidad y pertinencia de una política agraria nacional, casi nadie parece tener dudas, y además hay una amplia doctrina del TC que avala su viabilidad dentro del bloque de la constitucionalidad.

Para establecer la delimitación y alcance de la distribución competencial en orden a la formulación de una política nacional para la agricultura y el medio rural, hay que partir de los principios y criterios interpretativos de la jurisprudencia constitucional que son aplicables a lo que aquí interesa y que sintéticamente son los siguientes:

1. El carácter exclusivo de las competencias autonómicas sobre la agricultura no impide la intervención estatal en este sector (lo exclusivo no es excluyente), y ello por dos razones. En primer lugar, porque ciertas materias, como ya se ha dicho, estrechamente vinculadas a la agricultura, están incluidas o son subsumibles en otros enunciados competenciales confiados al Estado, y, en segundo lugar, y sobre todo, porque la CE y los Estatutos dejan a salvo

las facultades reservadas al Estado en la ordenación general de la economía.

Según el TC, el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias por la existencia de competencias exclusivas de las CC.AA., y, precisamente, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, el Estado puede fijar las directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos (en este caso el sector agroalimentario) y adoptar medidas y decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas para evitar que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales o disgregadores.

2. El ejercicio por parte del Estado de competencias “transversales” como la ordenación general o las bases y coordinación de la planificación de la economía no es ilimitado, ya que si lo fuere produciría un vaciamiento de las competencias autonómicas. El TC acota el alcance de tal competencia estatal al subrayar que el concepto de ordenación no puede extenderse de forma excesiva hasta incluir en él cualquier acción de naturaleza económica, y lo limita en aquellas actuaciones que posean una incidencia *directa* y *significativa* sobre la actividad económica general. Por lo tanto, no sería lícita una interpretación expansiva de la ordenación de la economía hasta el punto de amparar todas las medidas que tengan alguna incidencia económica en la actividad agraria. Tampoco cabe interpretar que toda medida autonómica de conteni-

do económico que incida en el sector agrario vulnera la competencia estatal de ordenación sectorial, pues ello conduciría a la negación de la competencia autonómica en la materia.

3. La formulación de una política agraria nacional, en buena medida, está legitimada, precisamente, por las competencias transversales del Estado, cuyo ejercicio remite a los conceptos de “bases”, “normas básicas”, “legislación básica”, etc., que son conceptos versátiles, imprecisos, jurídicamente indeterminados y, por lo tanto, potencialmente conflictivos y susceptibles de admitir diferentes interpretaciones. En todas las ocasiones en que el TC ha tenido que pronunciarse sobre estos conceptos, ha entendido que las bases o lo básico constituyen garantía de unidad del Estado y deben tener una regulación y aplicación uniforme en toda la nación para, en defensa de los intereses generales, asegurar un común denominador a partir del cual se establezcan las especificidades que convengan a los diversos intereses territoriales y que, como es bien sabido, con mucha frecuencia son contrapuestos entre sí.

Este pronunciamiento del TC tiene un sentido positivo en cuanto reconoce la capacidad del Estado para fijar los objetivos, fines y orientaciones generales de aplicación común y en condiciones de igualdad en todo el territorio. Pero tiene también un sentido limitante, ya que ni la regulación de lo básico que realice el Estado puede llegar a tal grado de detalle o minuciosidad que ignore y vacíe de contenido las competencias autonómicas de desarrollo normativo, ni el ejercicio de las

competencias autonómicas pueden desatender lo básico. Por lo tanto, ni el Estado, amparándose en lo básico, puede dejar sin opciones políticas a las CC.AA., ni éstas pueden pretender reducir lo básico a la mínima expresión dejando sin contenido real la competencia estatal para establecer el “denominador común”.

4. La incorporación de España a la CEE suscitó desde el primer momento el problema de cómo articular la distribución interna de competencias que resulta del bloque de la constitucionalidad con la elaboración, transposición y aplicación del Derecho Comunitario.

Inicialmente esta articulación resultó conflictiva, pero la jurisprudencia constitucional ha clarificado sus aspectos más problemáticos:

- a) La aplicación interna del Derecho Europeo no es una competencia que pueda ubicarse en el título competencial “relaciones internacionales” que la CE reserva al Estado. Si así fuese, dado el alto grado de “comunitarización” de la política agraria, se produciría un vaciamiento de las competencias autonómicas y una, consecuente, aunque rechazable, reasunción y centralización de competencias en el Estado.

La integración en las instituciones europeas no puede alterar el orden competencial interno y, por lo tanto, la ejecución y transposición del Derecho comunitario corresponde al Estado o a las CC.AA., según quién ostente las competencias materiales, porque así se las atribuya la CE o los Estatutos de Autonomía.

Con mayor precisión puede decirse que, en relación a la PAC, el Estado puede establecer las normas básicas o la regulación común para la aplicación de las medidas de la UE, cuyo desarrollo legislativo y ejecución corresponden a las CC.AA. En definitiva, puede haber dos tipos de normas para la aplicación de las Directivas y Reglamentos Comunitarios: las del Estado con los aspectos básicos y de coordinación, y las de las CC.AA. que las complementen o desarrollen. En todo lo que no sea básico o de coordinación, las disposiciones del Estado tienen carácter supletorio de las que en el ámbito de sus competencias puedan dictar las CC.AA.

- b) El TC también ha precisado que la responsabilidad que la CE atribuye al Estado en orden a garantizar el cumplimiento de los tratados internacionales y de las resoluciones que emanen de ellas (Artº 93 de la CE) no es un título competencial específico que pueda atraer hacia el Estado competencias que, en virtud de la CE y los Estatutos, corresponden a las CC.AA.

Ahora bien, si el Estado es responsable ante la UE del cumplimiento del Derecho Comunitario, aun correspondiendo su ejecución a las CC.AA., el TC reconoce la necesidad de proporcionar al Estado los instrumentos indispensables para llevar a cabo la función que le atribuye el Artº 93 de la CE y que ha de tener algún significado real.

Sin duda, entre estos instrumentos tienen un lugar relevante las normas y los órganos de coordinación para la

gestión de ayudas, fondos estructurales, derechos de producción, etc.

5. La regulación y la gestión de las diversas modalidades de ayudas nacionales y comunitarias que, en cuantías muy considerables se destinan al sector agrario y al medio rural, han sido materias que también han dado lugar a conflictos competenciales entre el Estado y las CC.AA. El TC ha tenido que resolverlos dejando establecidas algunas precisiones al respecto:

- a) La subvención no es un concepto que delimite competencias, y la facultad de establecer o gestionar ayudas con fines de fomento o incentivo de determinadas acciones agrarias sólo puede ser ejercida por quién tiene la competencia.
- b) Cuando en aras de la ordenación de la economía o de la coordinación sectorial el Estado intervenga en la regulación y gestión de subvenciones, ha de atenerse a las reglas generales que rigen la distribución competencial. Es decir, la normativa estatal no podrá alcanzar tal grado de detalle que exceda su competencia sobre lo básico o la coordinación, debiendo dejar margen a las CC.AA., al menos, para desarrollar y complementar las condiciones de concesión y tramitación de ayudas.
- c) La gestión de las subvenciones agrarias, incluyendo el pago, pertenece, como regla general, a las Comunidades Autónomas. Excepcionalmente, sólo cabe una gestión centralizada cuando resulte imprescindible para asegurar su plena eficacia tanto por razones de la finalidad como de garantía de igualdad en su obtención y disfrute por parte de los

potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

En todo caso, el TC señala la conveniencia de establecer un marco adecuado de colaboración y cooperación entre el Estado y las CC.AA. en materia de subvenciones.

6. Están fuera de toda duda las competencias del Estado para ordenar la actividad agraria fijando directrices, criterios y objetivos básicos y para coordinar las políticas sectoriales. Sin embargo, estas competencias no agotan la capacidad estatal de intervenir en otras planificaciones que materialicen los principios de solidaridad y equilibrio interterritorial que la CE establece en sus artículos 2 y 138 respectivamente, que son preceptos que, sin ser atributivos de competencias, han de tener, según el TC, relevancia y significación propias, puesto que el objetivo de corregir desequilibrios territoriales es supraautonómico y forma parte de la política regional del Estado.

Para su plena efectividad, las competencias estatales de ordenación, coordinación y planificación territoriales directamente relacionadas con el sector agrario y el medio rural, han de tener, como toda acción política, un apoyo financiero en los Presupuestos Generales del Estado y en el poder de gasto que éstos confieren.

En varias ocasiones se han suscitado ante el TC cuestiones que relacionan presupuestos y competencias y que el Alto Tribunal ha resuelto estableciendo que ni las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y las partidas de gastos consignados crean, atribuyen o determinan el

alcance de las competencias en una materia, ni tampoco el poder legislativo presupuestario puede ejercerse al margen del orden competencial.

Pero, además, el TC ha señalado las pautas de gestión presupuestaria para el fomento de determinadas materias o sectores.

- Cuando la competencia es exclusiva de las CC.AA. y el Estado no invoca título competencial alguno, los Presupuestos Generales del Estado pueden destinar partidas de gasto a estas materias o sectores, como transferencias a las CC.AA., determinando su destino de forma global o genérica territorializando su asignación en los propios Presupuestos o, en caso contrario, por acuerdo de la Conferencia Sectorial.
- Si las CC.AA. tienen competencia, exclusiva o no, en la materia y corresponde al Estado la competencia para la fijación de base o de coordinación, la gestión de la consignación presupuestaria de fomento serán reguladas, en cuanto a su destino y condiciones, por el Estado sólo hasta donde lo permitan sus competencias genéricas y dejando siempre un espacio a las CC.AA. En este supuesto también las partidas presupuestarias deben territorializarse en los Presupuestos y, en su defecto, distribuirse en la Conferencia Sectorial mediante criterios objetivos o aplicarse a través de convenios de colaboración ajustados al marco competencial.
- En las materias en que la competencia legislativa es del Estado y las de ejecución de las CC.AA., la gestión pre-

supuestaria es similar al supuesto anterior, si bien el Estado puede regular el destino y condiciones de aplicación con mayor detalle sin que con ello se desconozcan las especificidades territoriales a las que, en todo caso, han de dejarse márgenes políticos autónomos.

- Sólo en los casos excepcionales ya indicados, y siempre que el Estado ostente algún título competencial para ello, cabe una gestión presupuestaria centralizada.

Esta posición doctrinal respecto de los Presupuestos tiene singular relevancia para la programación de las políticas de desarrollo regional que se derivan de los Reglamentos de los Fondos Estructurales de la UE y, concretando en el sector agrario y rural, que es lo que aquí concierne, para la aplicación de los Reglamentos de Desarrollo Rural, que conforman el llamado segundo pilar de la PAC financiado por la UE en un 50% o 75%, según regiones, con cargo al FEOGA.

La elaboración de estos programas es una relevante tarea planificadora en la que concurren el Estado y las CC.AA. Al primero le corresponde fijar orientaciones, directrices y prioridades generales, así como establecer las medidas plurirregionales. A las CC.AA., dentro de los programas operativos regionales, establecer y ejecutar las medidas y objetivos específicos en su territorio.

Esta concurrencia planificadora, para que realmente tenga efectividad, debe llevar asociada una financiación compartida del Estado y las CC.AA. Financiación que,

en lo que al Estado se refiere, puede y debe ser selectiva en orden a su habilitación competencial para fomentar y priorizar políticas activas en determinadas materias, sin perjuicio de que la ejecución material corresponda a las CC.AA.

Así pues, las partidas de gasto que los Presupuestos Generales destinen a la agricultura y el medio rural han de fundamentarse en la existencia de competencias estatales cuyo ejercicio efectivo implique gasto. En definitiva, no son los Presupuestos lo que atribuyen competencias, sino, por el contrario, son las competencias las que habilitan los Presupuestos, que, en todo caso, han de gestionarse dentro y no al margen del orden competencial.

1. COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

Ya se ha señalado que los pronunciamientos del TC han sido tan clarificadores que apenas quedan resquicios para la controversia jurídica sobre distribución competencial y que, actualmente, las relaciones interadministrativas deben orientarse a consolidar un marco institucional en el que tenga plena eficacia la idea de que el Estado Autonómico es, ante todo, un modelo de organización política en el que las Administraciones están llamadas a colaborar y actuar conjuntamente para alcanzar un mismo fin en sus ámbitos respectivos.

De esta manera, las relaciones entre Administraciones Públicas, a falta de vinculación jerárquica entre ellas, no pueden basarse en la imposición de medidas coercitivas descendentes, sino en la conformidad y en la participación de las partes para la consecución de objetivos compartidos.

En la forma que constitucionalmente está estructurado el Estado, el ejercicio eficaz de competencias agrarias, concurrentes o compartidas, encuentran su fundamento en el principio de lealtad constitucional e institucional y requieren la aplicación de técnicas de colaboración y cooperación que son consustanciales con la estructura compuesta del Estado de las Autonomías.

Ambas técnicas, aunque próximas, son diferentes entre sí y, a su vez, distintas del concepto de coordinación, aunque a menudo tiendan a confundirse.

La colaboración es un deber general del Estado y las CC.AA. que consiste en el suministro recíproco de información y en la prestación de apoyo mutuo para facilitar el ejercicio de las respectivas competencias. El deber de colaboración no altera, por lo tanto, el orden competencial ni permite que las actuaciones objeto de la colaboración puedan realizarse indistintamente por una u otras Administraciones, ya que, de acuerdo con el principio de indisponibilidad de las competencias, han de ser las actuaciones complementarias y no substitutorias.

La cooperación, a diferencia de la colaboración, no es una obligación; ni es un título competencial como la coordinación, sino una forma o técnica de relación interadministrativa que, en orden al ejercicio de competencias concurrentes o compartidas, permite abordar actuaciones conjuntas o tareas comunes. La propia naturaleza de la cooperación implica que es una técnica basada en la voluntariedad, el consenso y el interés común de las partes, sin merma alguna de sus indisponibles competencias respectivas.

Ciertamente, las relaciones entre el MAPA y las correspondientes Consejerías de las CC.AA. son permanentes y están muy arraigadas no sólo en el ámbito genuinamente político de la Confe-

rencia Sectorial, que es el órgano específico de cooperación multilateral en las materias agrarias y rurales, sino también en el de los numerosos grupos de trabajo y comisiones que preparan, estudian, proponen o desarrollan decisiones en el ámbito técnico o administrativo.

El notable progreso y fluidez de las relaciones que se ha producido en los últimos años debe consolidar y profundizar la todavía incipiente “cultura de cooperación” que, superando los recelos mutuos y las reinterpretaciones competenciales que aún existen, faciliten los objetivos comunes mediante la aplicación de procedimientos, reglas o mecanismos acordados conjuntamente. Por supuesto, la cooperación no se contrapone ni merma la autonomía de las partes en cuanto sólo es aplicable a las áreas materiales con competencias compartidas o concurrentes.

En este sentido, la cooperación se verá reforzada si el Estado y las Comunidades Autónomas establecen vías para compartir decisiones, aceptando que, por un lado, los poderes autonómicos no sólo alcanzan a los intereses propios de su territorio, sino además, deben integrarse y corresponsabilizarse de los generales, y que, por otro, el Estado no puede desentenderse de los intereses territoriales. De esta manera, la cooperación institucional se basa en la codecisión, en el consenso y en la reciprocidad que son elementos cooperativos de naturaleza política y, por tanto, propios de la Conferencia Sectorial que es el órgano que acumula grandes potencialidades para estudiar las grandes cuestiones agrarias y rurales, debatir las políticas generales y ordenar la coparticipación ascendente y descendente en los planes y programas de actuación conjunta.

Desde su institucionalización, la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural viene

funcionando en un régimen abierto, dinámico y muy flexible que deriva de su propia reglamentación interna y cuyos acuerdos se basan, como regla general, en la unanimidad o en el asentimiento de las partes.

Sin embargo, la propia naturaleza de muchos asuntos de los que ha de entender la Conferencia Sectorial o su “equivalente” Consejo Consultivo de Política Agrícola, conlleva que el deseable consenso no siempre sea exigible ni posible.

Cuando se trate de distribuir y programar la aplicación fondos del FEOGA dentro del Segundo Pilar de la PAC o territorializar derechos de producción en sus diversas modalidades (cuotas, primas ganaderas, superficies o cantidades máximas garantizadas), difícilmente podrá haber un acuerdo plenamente satisfactorio para todas las partes, ya que, tratándose, en general, de derechos inferiores al potencial productivo nacional o a las legítimas aspiraciones regionales, los intereses territoriales son contrapuestos entre sí.

Ante propuestas de modificación de Reglamentos Comunitarios o de reformas de calado de la PAC, tampoco cabe esperar posturas unánimes cuando la Conferencia Sectorial o el Consejo Consultivo ha de debatir y contribuir a configurar la posición del Estado o formular alternativas en la UE, ya que la diversidad de las estructuras productivas de cada territorio o la simetría de la PAC en los distintos sectores regulados supone que los impactos afecten más a unos territorios que a otros, y lo que a unos conviene puede ir en contra de los intereses específicos de los demás.

Por esta y otras razones similares las relaciones institucionales no están exentas de tensiones derivadas del entramado de intereses territoriales que son inherentes a la compleja diversidad

agraria y rural y consustanciales con el Estado Autonómico.

Actualmente, las relaciones del MAPA y las Comunidades Autónomas se caracterizan por el pragmatismo y las permanentes negociaciones multilaterales o bilaterales que son valores políticos que han contribuido y contribuyen a la concertación de ciertas actuaciones y programas conjuntos, de las que son muestras relevantes el Plan Nacional de Regadíos, los Programas de Desarrollo Rural, la Ordenación de determinados sectores productivos o la gestión de algunas crisis sanitarias o alimentarias.

La potencialidad que encierran las técnicas de colaboración y cooperación para la planificación conjunta y las tareas comunes no está agotada y se vería reforzada con un modelo estable de relaciones institucionales basado en una normativa básica de rango legal, consensuada y aceptada por las partes, en la que se estableciesen las líneas generales y prioridades de las políticas comunes internas, las bases de una planificación sectorial coordinada, así como los criterios objetivos de territorialización y cofinanciación de las actuaciones que se derivan de competencias compartidas.