CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. VERICA TRSTENJAK
presentadas el 3 de febrero de 2009 [1]

Índice

I. Introducción . . . . . I - 6359

II. Marco jurídico . . . . . I - 6359

A. Derecho comunitario . . . . . I - 6359

B. Normativa nacional . . . . . I - 6362

III. Hechos y procedimiento principal . . . . . I - 6364

IV. Cuestiones prejudiciales . . . . . I - 6365

V. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia . . . . . I - 6365

VI. Principales alegaciones de las partes . . . . . I - 6366

A. Sobre la primera cuestión . . . . . I - 6366

B. Sobre la segunda cuestión . . . . . I - 6367

VII. Apreciación jurídica . . . . . I - 6370

A. Sobre la primera cuestión . . . . . I - 6370

1. Aspectos de política medioambiental en el Reglamento nº 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) La relación entre agricultura y medio ambiente en el marco de la política agrícola común . . . . . I - 6371

b) Intereses de protección medioambiental en el Reglamento nº 1782/2003 . . . I - 6372

c) Base jurídica de Derecho primario . . . . . I - 6374

1 — Lengua original: alemán.

2. Competencia de los Estados miembros para definir los requisitos mínimos . . . . I - 6374

a) El Reglamento nº 1782/2003 como habilitación normativa . . . . . I - 6374

b) Aplicación concreta en Inglaterra del Reglamento nº 1782/2003 . . . . . I - 6376

i) El concepto de «paisaje» en el sentido del Reglamento nº 1782/2003 . . . I - 6376

ii) Concepto fisonómico de paisaje . . . . . I - 6377

iii) Concepto geográfico de paisaje . . . . . I - 6377

— Particularidades topográficas . . . . . I - 6377

— Definición del concepto geográfico de paisaje . . . . . I - 6378

c) Medida para «el mantenimiento de las particularidades topográficas» . . . . . I - 6379

d) Mantenimiento de caminos públicos como medida de «mantenimiento» y para «evitar el deterioro de los hábitats» en el sentido del anexo IV del Reglamento nº 1782/2003 . . . . . I - 6379

3. Conclusión . . . . . I - 6381

B. Sobre la segunda cuestión . . . . . I - 6382

1. Sobre la aplicación descentralizada del Derecho comunitario . . . . . I - 6382

a) Legislación descentralizada y diferenciada en el marco de la PAC . . . . . I - 6383

b) Autonomía de los Estados miembros en el reparto de sus competencias internas . . . . . I - 6384

2. Sobre la imputación de haber infringido el principio de no discriminación . . . . I - 6386

a) Marco de referencia pertinente para apreciar la existencia de una diferencia de trato . . . . . I - 6387

i) Correspondiente aplicación de los criterios para determinar la selectividad en el Derecho en materia de ayudas de Estado . . . . . I - 6387

ii) Identificación de la fuente de una discriminación . . . . . I - 6389

b) Conclusión . . . . . I - 6391

VIII. Conclusión . . . . . I - 6392

I. Introducción

1. En el presente procedimiento prejudicial, la High Court of Justice (England & Wales) (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente») plantea al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dos cuestiones prejudiciales relativas a la aplicación del Reglamento (CE) nº 1782/2003 [2] a escala comunitaria.

2. La primera cuestión prejudicial se refiere a la interpretación del artículo 5, apartado 1, del anexo IV del Reglamento nº 1782/2003, solicitando el órgano jurisdiccional remitente, en concreto, que se dilucide si un Estado miembro puede incluir requisitos relativos al mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso en las normas nacionales que definen las buenas condiciones agrarias y medioambientales. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si puede constituir una discriminación ilícita el hecho de que las partes que integran un Estado miembro tengan normas diferentes relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5, apartado 1, y al anexo IV, del Reglamento nº 1782/2003, debido a que las normas constitucionales internas de ese Estado atribuyan a diferentes administraciones descentralizadas competencia normativa respecto de las diferentes partes que integran ese Estado miembro.

3. Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre el Sr. Horvath (en lo sucesivo, «demandante») y el Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (Ministerio de medio ambiente, alimentación y agricultura; en lo sucesivo, «demandada»), cuyo objeto es la legalidad de un reglamento nacional de aplicación por el que se establecen para Inglaterra requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

II. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

4. El 29 de septiembre de 2003, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 1782/2003, que entró en vigor el 28 de octubre de 2003.

2 — Reglamento del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001 (DO L 270, p. 1).

5. El Reglamento fue aprobado para establecer una política de apoyo a la renta de los agricultores mediante el régimen de pago único (en lo sucesivo, «RPU»). El RPU tiene por finalidad proporcionar a los agricultores una renta mínima garantizada, «disociada» de la producción, concediendo a los agricultores «derechos de ayuda» que les permitan reclamar un pago directo anualmente. El agricultor que reclame y reciba el pago directo anual del RPU debe cumplir determinadas obligaciones conocidas como «obligaciones de condicionalidad» (artículo 3).

6. Las obligaciones de condicionalidad comprenden dos elementos: los «requisitos legales de gestión» (artículo 4), los cuales serán establecidos mediante disposiciones legales comunitarias, y las «buenas condiciones agrarias y medioambientales» (artículo 5).

7. El artículo 5, apartado 1, del Reglamento dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros garantizarán que todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Los Estados miembros definirán, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el anexo IV, atendiendo a las características específicas de las superficies de que se trate, incluidas las condiciones climáticas y de suelo, los sistemas de explotación existentes, la utilización de las tierras, la rotación de cultivos, las prácticas de explotación agraria y las estructuras de explotación. Ello se entenderá sin perjuicio de las normas que rigen las buenas prácticas agrarias, aplicadas en el contexto del Reglamento (CE) nº 1257/1999 y de las medidas medioambientales aplicadas que rebasen el nivel de referencia de las buenas prácticas agrarias.»

8. De no cumplirse las obligaciones de condicionalidad, se reducirá o se anulará, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003, el importe total de los pagos directos a abonar en el año natural en que se produzca el incumplimiento.

9. El anexo IV del Reglamento tiene el siguiente tenor:

«Buenas condiciones agrarias y medioambientales a que se refiere el artículo 5

Cuestión	Normas
Erosión del suelo: Protección del suelo mediante las medidas oportunas	— Cobertura mínima del suelo — Ordenación mínima de la tierra que refleje las condiciones específicas del lugar — Terrazas de retención
Materia orgánica del suelo: Mantener los niveles de materia orgánica del suelo mediante las prácticas oportunas	— Normas en materia de rotación de cultivos en su caso — Gestión de los rastrojos
Estructura del suelo: Mantener la estructura del suelo mediante las medidas adecuadas	— Utilización de maquinaria adecuada
Nivel mínimo de mantenimiento: Garantizar un nivel mínimo de mantenimiento y evitar el deterioro de los hábitats	— Niveles mínimos de carga ganadera o regímenes apropiados — Protección de los pastos permanentes — Mantenimiento de las particularidades topográficas — Prevención de la invasión de la vegetación indeseable en los terrenos de cultivo»

B. *Normativa nacional*

10. En 1998, el Parlamento del Reino Unido aprobó una normativa básica por la cual se establece un sistema descentralizado de atribución de competencias respecto de Gales, Irlanda del Norte y Escocia. En relación con las materias que han sido descentralizadas, el Gobierno del Reino Unido interviene, por lo general, únicamente en lo que atañe a Inglaterra.

11. La relación legal entre el Gobierno del Reino Unido y las administraciones infraestatales a las que se han atribuido competencias se complementa con un Devolution Memorandum of Understanding (Memorando de Acuerdo sobre Atribución de Competencias Descentralizadas) mediante el cual se establecen acuerdos más precisos relativos a esa relación y que reviste la forma de una declaración de voluntad política. Con arreglo a lo dispuesto en las normas de atribución de competencias descentralizadas y en el Memorando de Acuerdo, las administraciones infraestatales a las que se han atribuido competencias son responsables del cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Derecho comunitario que se refieran a materias objeto de atribución de competencias descentralizadas. De conformidad con las normas de atribución de competencias descentralizadas, los ministros del Reino Unido conservan la facultad de intervenir cuando resulte necesario para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones. Según las normas de atribución de competencias descentralizadas, es ilegal que las administraciones infraestatales a las que se han atribuido competencias actúen o legislen de cualquier forma que resulte incompatible con el Derecho comunitario. Las administraciones infraestatales a las que se han atribuido competencias responden directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales, al igual que el Gobierno del Reino Unido responde cuando no ejecuta o aplica adecuadamente el Derecho comunitario.

12. En principio, la política agrícola común en general, y la aplicación del Reglamento del Consejo en particular, son materias objeto de atribución de competencias descentralizadas y, por lo tanto, responsabilidad de cada una de las administraciones infraestatales a las que se han atribuido competencias. Como consecuencia, y para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 5 del Reglamento nº 1782/2003, la parte demandada (quien actúa sólo en lo que atañe a Inglaterra) y cada una de las administraciones infraestatales a las que se han atribuido competencias, han aprobado reglamentos de aplicación independientes por los que se establecen requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales que, en parte, difieren entre sí.

13. El reglamento de aplicación pertinente para Inglaterra es *The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004 SI 2004/3196* (Reglamento de Inglaterra sobre Regímenes de Ayudas y Pago Único de la Política Agrícola Común –Condicionalidad–; en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación en Inglaterra»), cuya entrada en vigor en Inglaterra tuvo lugar el 1 de enero de 2005.

14. En los apartados 26 a 29 del Reglamento de aplicación en Inglaterra, la demandante incluyó, en las normas nacionales que definen

las buenas condiciones agrarias y medioambientales, los requisitos relativos al mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso. Éstos se definen, entre otros, como sigue:

«26. Los agricultores

a) no podrán, sin estar legítimamente facultados o sin contar con una justificación legítima, alterar la superficie de sendas visibles, caminos de herradura visibles, o cualesquiera otros caminos visibles que consistan en una calzada no habilitada como tal o que la comprendan, de forma que los hagan inadecuados para el ejercicio de un derecho público de paso;

b) no podrán, sin estar legítimamente facultados o sin contar con una justificación legítima, obstruir intencionadamente de cualquier forma el paso libre por un camino público visible.

27. Los agricultores deberán mantener cualquier escalón, portilla o dispositivo similar no contemplado por el artículo 146, apartado 5, de la Ley de caminos públicos de 1980 [Highways Act 1980], situado en una senda o en un camino de herradura visible, en buenas condiciones de seguridad y en un estado de conservación que permita evitar cualquier perturbación injustificada de los derechos de las personas que utilizan la senda o el camino de herradura.

28. (1) En el supuesto de que un agricultor altere la superficie de una senda o de un camino de herradura visibles, con excepción de los linderos de campos, conforme a lo permitido por el artículo 134 de la Ley de caminos públicos de 1980, deberá, en el plazo establecido en el artículo 134, apartado 7, de esa Ley, o dentro del plazo ampliado con arreglo al artículo 134, apartado 8:

a) rehabilitar la superficie de la senda o del camino de herradura con un ancho no inferior a su ancho mínimo, de modo que permita ejercer el derecho de paso en condiciones adecuadas y

b) delimitar la senda o el camino en el suelo con un ancho no inferior a su ancho mínimo, de modo que resulte reconocible para las personas que deseen utilizarlo.

(2) Los términos “ancho mínimo” en relación con un camino público tienen el mismo sentido que en el anexo 12A de la Ley de caminos públicos de 1980.

29. En los apartados 26, 27 y 28 del presente anexo, los términos:

“camino de herradura”, “calzada”, “lindero de campo”, “senda” y “calzada habilitada” tienen los sentidos indicados en el artículo 329, apartado 1, de la Ley de caminos públicos de 1980; “camino público” tiene el sentido indicado en el artículo 328 de la Ley de caminos públicos de 1980 y “visible” significa identificable como vía de paso para una persona con una vista normal que transite por ella a pie o a caballo.»

15. Ninguno de los reglamentos de aplicación aprobados por las administraciones infraestatales a las que se han atribuido competencias contiene requisitos equivalentes a los mencionados en los apartados 26 a 29 del Reglamento de Inglaterra.

16. El órgano jurisdiccional remitente sintetiza los efectos de las disposiciones relevantes de la Highways Act 1980 de la siguiente forma:

«La alteración de la superficie de una senda, una vereda de caballerías o de otros caminos que consistan en pasos de carruajes o que los comprendan, diferentes de pasos de carruajes asfaltados, constituye una infracción en virtud del artículo 131 A. El artículo 134 permite arar sobre las sendas y veredas de caballerías que no sean vías linderas, si bien el hecho de no trazarlos de nuevo dentro de los correspondientes plazos constituye una infracción. La obstrucción del libre paso por cualquier camino constituye una infracción en virtud del artículo 137. Con arreglo al artículo 146, apartado 1, el propietario de un terreno está obligado a mantener en buen estado los escalones para pasar por encima de cercas, los portillos y las estructuras similares. Así, los apartados 26 a 28 reflejan en gran parte estas disposiciones de la Ley de 1980, si bien únicamente en relación con caminos visibles sobre los que existan servidumbres de paso. […]»

III. Hechos y procedimiento principal

17. El demandante es agricultor y socio gerente de una sociedad agrícola familiar de Suffolk, Inglaterra. Éste es titular de derechos de ayuda del RPU. Sus terrenos están gravados con servidumbres públicas de paso comprendidas en el ámbito de aplicación de la normativa inglesa pertinente.

18. El demandante ha solicitado al órgano jurisdiccional remitente que examine los apartados 26 a 29 del Reglamento de aplicación en Inglaterra. Alega que la inclusión de requisitos relativos al mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso es contraria al Derecho comunitario. Por una parte, los caminos públicos no son tierras agrícolas. Por otra, dicho Reglamento vulnera el principio de igualdad del Derecho comunitario, habida cuenta de que ninguno de los Reglamentos de aplicación de otras administraciones descentralizadas del Reino Unido incluye disposiciones similares.

19. A continuación, el órgano jurisdiccional remitente decidió solicitar al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 234 CE que se pronunciara sobre la interpretación del Reglamento nº 1782/2003. El demandante interpuso un recurso contra dicha resolución que fue desestimada por la Court of Appeal.

IV. Cuestiones prejudiciales

20. Mediante resolución de 11 de julio de 2007, la Court of Appeal planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«En el caso de que un Estado miembro haya establecido un sistema descentralizado de atribución de competencias, en relación con el cual las autoridades centrales del Estado conservan la facultad de actuar respecto de la totalidad del territorio del Estado miembro para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que le incumben a ese Estado miembro en virtud del Derecho comunitario, y en relación con el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001:

1) ¿Puede un Estado miembro incluir requisitos relativos al mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso en las normas nacionales que definen las buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del Reglamento nº 1782/2003?

2) En el supuesto de que las normas constitucionales internas de un Estado miembro atribuyan a diferentes administraciones descentralizadas competencia normativa respecto de las diferentes partes que integran ese Estado miembro, ¿puede constituir una discriminación prohibida el hecho de que las partes que integran ese Estado tengan normas diferentes relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del Reglamento nº 1782/2003?»

V. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21. La resolución de remisión fue recibida el 14 de septiembre de 2007 en la Secretaría del Tribunal de Justicia.

22. El demandante en el litigo principal, los Gobiernos del Reino Unido y de la República Federal de Alemania, así como la Comisión presentaron observaciones escritas dentro del plazo previsto en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

23. En la vista oral de 26 de noviembre de 2008 participaron los representantes del demandante en el litigio principal, de los Gobiernos del Reino Unido, la República Federal de Alemania e Irlanda y de la Comisión para presentar sus observaciones.

VI. Principales alegaciones de las partes

A. *Sobre la primera cuestión*

24. El *demandante* en el litigio principal defiende la postura de que el mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso exigido por el Reglamento de aplicación en Inglaterra, no pertenece a los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales que un Estado puede definir de conformidad con el artículo 5, apartado 1, y el anexo IV del Reglamento nº 1782/2003. Más bien forman parte de dichos requisitos el mantenimiento de las particularidades topográficas, las estructuras de explotación y evitar el deterioro de los hábitats. El demandante alega además que el artículo 43 del Reglamento nº 1782/2003 excluye expresamente los caminos en tierras agrícolas cuando éstas se usan como superficies de pasto, de lo que deduce que las servidumbres no pueden estar comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Reglamento, dado que éstas se refieren a los caminos. A esto ha de añadirse que el Reglamento nº 1782/2003 establece disposiciones comunes para la Comunidad, que prohíbe a los Estados miembros ignorar los requisitos mínimos que se les exigen o extenderlos a determinadas regiones de su territorio nacional.

25. Aunque se considere que las disposiciones inglesas objeto del litigio fueran disposiciones sobre medio ambiente, no constituirían requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales. Dado que la base jurídica del Reglamento nº 1782/2003 son las disposiciones del Tratado en materia de agricultura, el elemento de protección del medio ambiente de dichos requisitos mínimos no puede considerarse una disposición propia que únicamente contiene criterios de protección medioambiental. De conformidad con el artículo 4 del Reglamento nº 1782/2003, únicamente los órganos comunitarios podrán establecer requisitos legales en el ámbito del medio ambiente.

26. En opinión del *Gobierno del Reino Unido*, ha de responderse afirmativamente a la primera cuestión. A este respecto se remite a la génesis del Reglamento nº 1782/2003 y, en particular, a la inclusión expresa de intereses medioambientales en sus disposiciones, ante todo, en el artículo 5.

27. El Gobierno del Reino Unido alega que el mantenimiento de particularidades topográficas, mencionado en el anexo IV, incluye el mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso. Procede hacer una interpretación amplia de dicho concepto, habida cuenta de que el término «paisaje» en la legislación comunitaria sobre medio ambiente comprende, entre otros, los elementos creados por el hombre, pero también elementos de valor histórico, cultural o arqueológico, con lo que se reconoce la circunstancia de que el paisaje es una parte esencial del medio ambiente. De este modo sería contrario a los objetivos de protección del medio ambiente del artículo 5 del Reglamento nº 1782/2003 hacer una interpretación restrictiva del concepto de particularidades topográficas en el sentido de excluir las servidumbres sobre sendas y veredas de caballerías. Además, de conformidad con el anexo IV, dichas «normas» guardan relación con las «cuestiones» de garantizar un «mínimo de mantenimiento» y de «evitar el deterioro de los hábitats».

28. La *Comisión* alega que la primera cuestión tiene por objeto el margen discrecional que el artículo 5, apartado 1, y el anexo IV del Reglamento nº 1782/2003 dejan a los Estados miembros. En su opinión, los Estados miembros disponen de un amplio margen para determinar los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las tierras, de modo que, según el Estado miembro, o incluso dependiendo de la región, pueden existir diferencias considerables en lo referente a los requisitos mínimos. Además, algunos de los conceptos contenidos en el anexo IV, como la «utilización de maquinaria adecuada» o las «particularidades topográficas» son tan generales que conceden a los Estados miembros un amplio margen de apreciación.

29. La Comisión expone que el concepto de «particularidades topográficas» se encuentra en el centro del litigio principal, pudiendo un Estado miembro defender la opinión de que el mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas es apto para proteger los hábitats contra su deterioro, que también es una «cuestión» del anexo IV. Asimismo, un Estado miembro puede considerar que los caminos son «particularidades topográficas». Además, en su opinión, los términos «y medioambientales» tras la palabra «agrarios» en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003 facultan a los Estados miembros para definir requisitos mínimos con fines de política exclusivamente medioambiental. No existe contradicción entre la base jurídica del Reglamento nº 1782/2003 y la inclusión de objetivos de política medioambiental en sus disposiciones, habida cuenta de que el artículo 6 CE prevé precisamente la toma en consideración de intereses de protección del medio ambiente al definir y aplicar otras políticas comunitarias, incluida la política agraria.

B. *Sobre la segunda cuestión*

30. El *demandante* alega que en el Reino Unido, país constituido como un Estado unitario, se da un trato desigual a situaciones

similares. Dicha circunstancia aumenta la presión ejercida sobre los agricultores ingleses que pretenden recibir el total de sus derechos al igual que los demás agricultores de otras partes del país. La referida desigualdad de trato no está justificada objetivamente, por lo que vulnera el principio general de no discriminación que todo Estado miembro ha de respetar independientemente de sus disposiciones constitucionales nacionales y de la distribución interna de las competencias en materia de legislación, sobre todo al aplicar el Derecho comunitario. Además, dicha desigualdad de trato es contraria a las disposiciones sobre agricultura del Tratado.

31. Pese a que, en opinión del demandante, el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003 prevé que un Estado miembro definirá a nivel nacional o regional los requisitos mínimos, esto no significa que el legislador comunitario atribuya a los Gobiernos regionales en el seno de los Estados miembros competencia para definir los requisitos mínimos. Además, la expresión «nivel regional» se refiere a áreas cuya unidad se justifica por criterios establecidos en la disposición reglamentaria y no ha de entenderse en sentido político. En cualquier caso, independientemente de que el artículo 5, apartado 1, deje a un Estado miembro la decisión sobre a qué nivel han de definirse los requisitos mínimos, dicho Estado miembro está obligado a impedir en su territorio nacional toda vulneración de los principios de igualdad y de no discriminación previstos en el Derecho comunitario.

32. El *Gobierno del Reino Unido* propone que se responda negativamente a la segunda cuestión prejudicial. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia muestra que los Estados miembros están facultados para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario mediante la adopción de medidas a nivel central, regional o local. De este modo resulta compatible con el Derecho comunitario que el Reino Unido haya aplicado el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003 a nivel regional. Al reconocer el Tribunal de Justicia el derecho de los Estados miembros a llevar a cabo una aplicación a nivel regional, el Tribunal de Justicia ha considerado que una diversa aplicación por parte de las administraciones regionales no supone una discriminación contraria al Derecho comunitario. Únicamente puede producirse una discriminación en el sentido del Derecho comunitario cuando un mismo legislador da un trato distinto a supuestos idénticos. Esta conclusión es lógica habida cuenta de que una aplicación diferente en cada región concreta no es, en principio, más discriminatoria que una aplicación diferente en los distintos Estados miembros. Además, el hecho de que el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003 mencione la definición de requisitos mínimos «a nivel nacional o regional» demuestra que un Estado miembro puede cumplir sus obligaciones a nivel regional o local, estando claro que dicha posibilidad no depende de que se haya mencionado expresamente.

33. Por último, el Gobierno del Reino Unido alega que dicha idea es compatible con el principio de subsidiariedad, así como con el principio subyacente de que las decisiones han de adoptarse de la manera más próxima posible al ciudadano.

34. El *Gobierno alemán*, cuyas alegaciones se refieren exclusivamente a la segunda cuestión, también propone que se responda negativamente a esa segunda cuestión. Considera que la existencia, en partes del territorio, de requisitos mínimos distintos, definidos por diversas autoridades descentralizadas, no es contraria a la prohibición general de discriminación del Derecho comunitario, habida cuenta de que no existe trato desigual. El Derecho comunitario reconoce las estructuras constitucionales nacionales y la distribución de competencias para la aplicación del Derecho comunitario, en particular, la competencia de las entidades territoriales regionales. En este contexto, para analizar una diferencia de trato, el marco de referencia apropiado no es el Estado miembro en su conjunto, sino la entidad territorial regional competente que aplica el Derecho comunitario de forma autónoma.

35. Además, el Gobierno alemán alega que está objetivamente justificado un posible trato desigual debido al reparto de facultades entre autoridades centrales e infraestatales en un Estado miembro que esté previsto en el Derecho nacional, en particular, en el Derecho constitucional.

36. La *Comisión* señala que, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003, los Estados miembros definirán los requisitos mínimos a nivel nacional o regional. No parece que el legislador comunitario considerara necesario un enfoque armonizado en todos los Estados miembros. Pese a que cabe defender la postura de que la regionalización de los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las tierras únicamente está permitida cuando sea compatible con los distintos objetivos de las regiones, es mucho más probable que el legislador comunitario dejara simplemente a cada Estado miembro la elección del nivel de regulación apropiado para adoptar las normas necesarias dentro de su sistema político.

37. Por lo que respecta a la cuestión de la discriminación, la Comisión considera que un trato desigual solamente podría conducir a una discriminación en el sentido del Derecho comunitario cuando pueda atribuirse a una única fuente. Por lo tanto, ha de desestimarse la alegación del demandante en el litigio principal según la cual el Reino Unido es autor de la discriminación porque, por una parte, es responsable de cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario y, por otra, porque eligió un tipo de aplicación de la disposición de que se trata que es el causante de una discriminación. La Comisión expone que en ninguna disposición del Tratado se cuestiona la estructura descentralizada de algunos Estados miembros. Antes bien, cada Estado miembro tiene derecho a determinar a qué nivel político se regulan determinadas materias, incluidas las obligaciones derivadas del Derecho comunitario, siempre que se garantice la observancia de los objetivos de la norma comunitaria de que se trate. El hecho de que los ministros del Reino Unido conserven una competencia residual para intervenir en ámbitos descentralizados carece de pertinencia en el presente asunto.

38. En la vista oral, el *Gobierno irlandés* apoyó, en esencia, la postura del Gobierno del Reino Unido y de la Comisión. Por lo que respecta a la segunda cuestión alegó que los Estados miembros están, en principio, facultados para decidir por sí mismos y de conformidad con sus disposiciones constitucionales sobre la manera de adaptar su ordenamiento jurídico interno al Derecho comunitario. Sin embargo, se exige que las medidas adoptadas se inserten dentro del marco del margen del que los Estados miembros disponen para la adaptación de su ordenamiento interno y se alcance lo establecido en el Derecho comunitario. Por lo tanto, el Derecho comunitario permite las diferencias en la aplicación, lo cual no constituye discriminación alguna de los ciudadanos.

39. Además, el Gobierno irlandés se muestra preocupado por el hecho de que una interpretación contraria por parte del Tribunal de Justicia podría poner en peligro la colaboración transfronteriza entre Irlanda y el Reino Unido en asuntos que competen a las autoridades de Irlanda del Norte, como por ejemplo, en materia de agricultura y medio ambiente.

VII. Apreciación jurídica

A. *Sobre la primera cuestión*

40. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende, esencialmente, que se dilucide si la obligación que tienen los agricultores de mantener los caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso, prevista en el Reglamento de aplicación en Inglaterra, está cubierta por el Reglamento nº 1782/2003. A estos efectos tendría que considerarse un requisito mínimo relativo a las buenas condiciones agrarias y medioambientales en el sentido del artículo 5, apartado 1.

41. Otro aspecto litigioso importante en el presente asunto que, en mi opinión, ha de tratarse en primer lugar, se refiere a la cuestión de si el Reglamento nº 1782/2003 faculta a las autoridades nacionales también para la adopción de medidas de política medioambiental. Mientras el Gobierno del Reino Unido y la Comisión afirman la existencia de dicha competencia, el demandante en el litigio principal [3] la pone en duda.

42. La respuesta a dichas cuestiones exige una interpretación del Reglamento nº 1782/2003. Para un mejor entendimiento de su objeto de regulación, debe examinarse, ante todo, en su contexto general la medida legislativa de ejecución de la política agrícola común (PAC). Por lo tanto, ha de exponerse en primer lugar, el contexto histórico-político de su nacimiento. A continuación han de analizarse las disposiciones pertinentes del Reglamento así como su base jurídica de Derecho primario.

3 — Véase el apartado 49 del escrito de demanda del demandante.

1. Aspectos de política medioambiental en el Reglamento nº 1782/2003

a) La relación entre agricultura y medio ambiente en el marco de la política agrícola común

43. Durante un largo período de tiempo, la agricultura tenía un papel pionero en el proceso de integración europeo. La PAC fue uno de los primeros ámbitos en los que los Estados miembros renunciaron a parte de sus poderes soberanos en beneficio de la Comunidad y comprometieron la mayor parte del presupuesto comunitario en gastos. Dicho papel pionero se debe a la especial situación existente en los años de posguerra y a su significado para el abastecimiento de la población. Originariamente, la PAC se desarrolló para cumplir las exigencias de garantizar el abastecimiento con alimentos, estabilizar los mercados y alcanzar un nivel de vida adecuado de la población rural. [4]

44. Mientras, en los años sesenta la PAC aún se consideraba por su papel precursor de la integración el motor de ésta, se ha convertido parcialmente en una carga para la Comunidad debido a diversos errores en su desarrollo. De este modo, el progreso técnico y los métodos de producción intensiva, así como la obtención de excedentes derivada de los dos factores anteriores, han conducido a un menoscabo cada vez mayor del medio ambiente. A la vista de estos nuevos riesgos para el medio ambiente, los esfuerzos de la Comunidad por reorientar y reformar la PAC se dirigían, entre otras cosas, a alcanzar un equilibrio entre la producción y la protección del medio ambiente. [5]

45. De especial importancia en el camino hacia un Derecho medioambiental agrario de la Comunidad fue la «Agenda 2000», [6] adoptada en el Consejo Europeo de 26 de marzo de 1999 en Berlín, en la que se establecía un nuevo modelo europeo de agricultura en el que los aspectos relativos al medio ambiente jugarían un papel de mayor importancia. Además, ha de mencionarse la revisión intermedia de la reforma de la política agrícola común, presentada por la Comisión el 10 de julio de 2002, [7] que los jefes de Estado y de Gobierno acordaron en relación con la

4 — Schwartz, W., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (Heinz Mayer, ed.), art. 32, apartado 6, p. 17, indica que la inclusión del sector agrario en el mercado común era, al principio, muy controvertida por razones militares y políticas. En este contexto, nunca podrá ser suficientemente elogiada la decisión de los Estados fundadores de la CEE de convertir también el sector agrario en comunitario. Tras las experiencias traumáticas de las dos guerras mundiales y los posteriores años de hambre, la PAC resultaba ser una medida de pacificación duradera de la misma calidad que la unificación de las industrias nacionales del carbón y del acero en la propia Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Priebe, R./ Mögele, R., «Agrarrecht», en: M. Dauses (ed.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts,* tomo 1, parte G, apartado 2, p. 3, señalan que únicamente cabe comprender la situación actual de la política agraria de la Comunidad en el contexto de la situación de partida existente en el momento de fundación de la Comunidad. La agricultura en la Europa de finales de los años cincuenta se caracterizaba, esencialmente, por el objetivo de garantizar el abastecimiento así como por un retraso en cuanto al desarrollo y a los ingresos en comparación con otros ámbitos económicos.

5 — Según Heuser, I., «Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik», *Jahrbuch des Agrarrechts* (C. Calliess y otros, ed.), Colonia 2006, p. 187, la agricultura sigue estando caracterizada por el hecho de que el progreso técnico, los métodos de producción intensiva y la obtención de excedentes van acompañados de una creciente presión sobre el medio ambiente.

6 — Véanse las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín, de 26 de marzo de 1999, sobre el contenido de la reforma de la PAC. En ellas se dice que «el contenido de esta reforma garantizará que la agricultura sea un sector versátil, sostenible, competitivo y extendido por todo el territorio europeo, inclusive en las regiones con problemas específicos, que sea capaz de conservar el entorno rural, preservar la naturaleza y realizar una aportación clave a la vitalidad de la vida rural, además de responder a las inquietudes del consumidor y a sus exigencias de calidad y salubridad de los alimentos, la protección del *medio ambiente* y la salvaguardia del bienestar de los animales».

7 — Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de julio de 2002, COM(2002) 394 final, p. 22.

«Agenda 2000» y en la que se recomendó la vinculación, desde una perspectiva integral de la explotación, de los pagos únicos independientes de la producción y relativos a la explotación, al cumplimiento de las normas de la condicionalidad en los ámbitos de medio ambiente, seguridad y calidad alimentaria, así como de protección de los animales.

46. Una idea similar ya se había introducido con el Reglamento horizontal (CE) nº 1259/1999, [8] cuyo artículo 3 obligaba a los Estados miembros a adoptar medidas medioambientales. [9] En él se armonizaban los pagos directos y éstos se vinculaban a requisitos medio ambientales. Dicho Reglamento ya tenía en cuenta, al igual que el posterior Reglamento nº 1782/2003, objeto del presente litigio, aspectos relativos a la protección del suelo. Sin embargo, si los Estados miembros disponían en virtud del Reglamento nº 1259/1999 de un margen de apreciación en relación con los requisitos medioambientales, con arreglo al Reglamento nº 1782/2003, todos los receptores de pagos directos están sometidos a dicha medida. [10]

b) Intereses de protección medioambiental en el Reglamento nº 1782/2003

47. De la génesis del Reglamento nº 1782/2003 se desprende que se pretendió dar a los aspectos de política medioambiental mayor peso del previsto en la propuesta original de la Comisión. [11] De este modo, la obligación de los Estados miembros de garantizar, en virtud del artículo 5, apartado 1, el mantenimiento de todas las tierras agrícolas «en buenas condiciones medioambientales» se introdujo en un momento posterior en el transcurso del procedimiento legislativo. Lo mismo ocurre con la obligación del artículo 3 del Reglamento nº 1782/2003, formulada esencialmente en los mismos términos, de que un agricultor que percibe pagos directos debe aplicar sobre el terreno las disposiciones del Estado miembro.

48. Este complemento a la obligación de mantener las tierras agrícolas «en buenas condiciones agrarias» tiene consecuencias de gran alcance para la interpretación del Reglamento nº 1782/2003, dado que permite concluir que, desde el punto de vista del legislador comunitario, ha de considerarse que los dos objetivos tienen el mismo rango.

8 — Reglamento del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común (DO L 160, p. 113).

9 — El artículo 3 del Reglamento nº 1259/1999, titulado «Requisitos en materia de protección del medio ambiente», prevé en su apartado 1 lo siguiente: «en el marco de las actividades agrícolas que dependen del presente Reglamento, los Estados miembros adoptarán las medidas medioambientales que consideren apropiadas, habida cuenta de la situación específica de las tierras agrarias utilizadas o de la producción de que se trate y que correspondan a los efectos potenciales de dichas actividades sobre el medio ambiente. Tales medidas podrán incluir:
— hacer depender la ayuda de compromisos agroambientales,
— requisitos medioambientales obligatorios y generales
— requisitos medioambientales específicos a los que quedarán supeditados los pagos directos». Schwartz, W., *op. cit.* (nota 4), art. 34, apartado 13, p. 31, entiende dicha disposición como una habilitación a los Estados miembros para adoptar medidas medioambientales apropiadas. Adam, V., *La réforme de la politique agricole commune de l'Union,* tomo I, París 2001, p. 266, destaca el significado de la política de condicionalidad medioambiental por la inclusión de la cláusula antes citada. La autora la considera un progreso significativo en la política medioambiental dentro de la PAC.

10 — Véase Bianchi, D., *La Politica Agricola Comune (PAC),* Guezzano 2007, p. 46, que señala la extensión de la política de condicionalidad medioambiental desde la reforma del año 1999.

11 — Propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y por el que se instauran regímenes de ayuda a los productores de determinados cultivos, COM(2003) final, de 21 de enero de 2003.

49. A este respecto cabe destacar que el artículo 2, letra c), del Reglamento nº 1782/2003 contiene una definición legal del término «actividad agraria» que, además de las actividades clásicas, comprende expresamente «el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5».

50. Además ha de señalarse que la obligación del mantenimiento en buenas condiciones medioambientales es aplicable sin excepciones a «todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen para la producción». Dicha regulación se fundamenta en el tercer considerando del Reglamento nº 1782/2003 del que se desprende que su objetivo legislativo consiste en evitar el abandono de las tierras agrarias. Por consiguiente, el sentido de esta norma es mantener la posibilidad de explotar una tierra con fines agrarios en el futuro. Por lo tanto, está claro considerar que el legislador comunitario era consciente de la estrecha relación entre la protección medioambiental y la agricultura.

51. Además, la reforma de la PAC antes expuesta, que atribuye a la protección del medio ambiente una importancia central, [12] se caracteriza por la política de condicionalidad, plasmada en el Reglamento nº 1782/2003, que supedita el pago de las ayudas directas al cumplimiento de disposiciones vinculantes que incluyen exigencias esenciales en materia medioambiental. En el segundo considerando se hace mención expresa de ello. Lo mismo ocurre con la necesidad destacada en el vigesimosegundo considerando de supeditar el pago único por explotación al cumplimiento de una serie de requisitos, entre otros, medioambientales.

52. Finalmente, la necesidad enunciada en el anexo IV de «evitar el deterioro de los hábitats» y de «mantenimiento de las particularidades topográficas», que tiene carácter de política medioambiental más que agraria, demuestra que el Reglamento nº 1782/2003 también persigue en parte objetivos puramente medioambientales y faculta a los Estados miembros a adoptar las medidas correspondientes.

53. De lo expuesto anteriormente resulta que la PAC se ha convertido en una política comunitaria que tiene la protección medioambiental en su punto de mira. El Reglamento nº 1782/2003 refleja dicha política al tener por objeto fines de política medioambiental, sin perjuicio del hecho de que se centre en los aspectos agrarios. [13] Por consiguiente, se faculta a los Estados miembros en virtud del artículo 5, apartado 1, y del anexo IV para actuar en interés de la protección medioambiental.

12 — Véanse los puntos 43 a 46 de las presentes conclusiones.

13 — Dubois, L./Blumann, C.: *Droit matériel de l'Union européenne*, 3ª ed., pp. 315 y 316, señalan las novedades de la nueva política agrícola común. Forman parte de ellas la protección de los consumidores, la agricultura y el medio ambiente, así como la estabilidad de los precios. Además se remiten a la aplicación incrementada de la política de condicionalidad medioambiental a través de la adopción del Reglamento nº 1782/2003.

c) Base jurídica de Derecho primario

54. Esta conclusión también es compatible con las exigencias del Derecho primario. El Consejo adoptó el Reglamento nº 1782/2003 sobre la base del Tratado, en particular, de los artículos 36 CE y 37 CE, y 299 CE, apartado 2, y, por lo tanto, sobre la base de las disposiciones relativas a la política agrícola.

55. Sin embargo, esto no excluye la toma en consideración de contenidos de política medioambiental, habida cuenta de que el artículo 6 CE, establecido por el Tratado de Ámsterdam como disposición transversal, dispone que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad. Esta disposición, que recoge el principio de que todas las medidas comunitarias deben responder a las exigencias de la protección del medio ambiente, supone que una medida comunitaria no puede quedar comprendida en la acción de la Comunidad en materia de medio ambiente por el mero hecho de tener en cuenta tales exigencias. [14]

14 — Véase la sentencia de 29 de marzo de 1990, Grecia/Consejo (C-62/88, Rec. p. I-1527), apartado 20). Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, en el caso del Reglamento nº 1782/2003, el punto central de la actividad comunitaria se sitúa claramente en el ámbito de la agricultura.

56. Con el instrumento del artículo 6 CE se pretende sobre todo alcanzar los objetivos de los artículos 2 CE, 3 CE y 174 CE, apartado 1. [15] Por lo tanto, no se excluye que en determinadas circunstancias, debido a dicha disposición del Tratado, la protección del medio ambiente pueda prevalecer sobre los demás objetivos de la PAC. [16]

2. Competencia de los Estados miembros para definir los requisitos mínimos

a) El Reglamento nº 1782/2003 como habilitación normativa

57. En el ámbito de la PAC, el legislador comunitario raras veces ha hecho uso de su competencia legislativa con tal amplitud que no dejara a los Estados miembros facultad normativa alguna. De todos modos, el Tratado no exige que el legislador comunitario regule las materias de política agraria de manera exhaustiva. En principio, el legislador comunitario puede conformarse con normas

15 — El artículo 6 CE se refiere a las políticas y medidas comunitarias enunciadas en el artículo 3. El artículo 3 enumera las actividades de la Comunidad por medio de las cuales han de alcanzarse los objetivos del Tratado enunciados en el artículo 2 CE, esto es, entre otros, el desarrollo sostenible de las actividades económicas y el alcance de un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. De este modo queda claro que la disposición transversal se refiere al total de la actividad comunitaria. Tienen especial relevancia medioambiental la política comunitaria en el ámbito de la agricultura [artículo 3, letra e)], la política común en el ámbito de los transportes [artículo 3, letra f)], la creación y el desarrollo de redes transeuropeas [artículo 3, letra o)], y las medidas en los ámbitos de la energía y del turismo [artículo 3, letra u)] [en este sentido también Jahns-Böhm, J., *EU-Kommentar* (J. Schwarze, ed.), art. 6 CE, apartado 10, p. 277].

16 — En opinión de Heuser, I., *(op. cit.* nota 5, p. 201), en virtud de la disposición transversal del artículo 6 CE, la protección del suelo puede prevalecer en determinadas circunstancias también sobre otros objetivos de la política agrícola común.

nacionales en lo relativo a determinadas materias u objetos particulares de regulación, [17] habida cuenta de que los Estados miembros juegan un papel central en la aplicación legislativa y administrativa del Derecho comunitario.

58. Esto es lo que ha ocurrido en el caso de autos. El Reglamento nº 1782/2003 está configurado como una habilitación normativa [18] que establece expresamente la obligación de que los Estados miembros adopten medidas de aplicación. De conformidad con el artículo 5, apartado 1, los «requisitos mínimos» se establecen dentro del «marco» previsto en el anexo IV, que a su vez está compuesto por una serie de «cuestiones» y «normas». Ambas categorías comprenden tanto objetivos como criterios que han de tenerse en cuenta al aplicar las exigencias. Por lo tanto, el Reglamento nº 1782/2003 se limita a establecer un marco regulador general, [19] dejando a los Estados miembros, como alegan acertadamente el Gobierno del Reino Unido y la Comisión, un importante margen de desarrollo. [20] De este modo, los Estados miembros están obligados a concretizar bajo su propia responsabilidad el marco normativo preestablecido dentro de su ordenamiento jurídico.

59. Ha de añadirse que de la utilización de supuestos con carácter de cláusula general y de términos que requieren interpretación, como, por ejemplo, los relativos a la «adecuación» de las medidas de cada Estado miembro o de las máquinas que han de emplearse, resulta un amplio margen de interpretación. A este respecto, son acertadas las alegaciones del Gobierno del Reino Unido y de la Comisión.

17 — En este sentido, Priebe, R., «Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik», *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger,* 2002, p. 1350. Véase también Adam, V., *op. cit.* (nota 9), p. 178, que señala que determinados reglamentos en el ámbito de la PAC incluyen una habilitación normativa a los Estados miembros. Este hecho no pone en duda ni la competencia exclusiva de la Comunidad ni la aplicación directa de un reglamento. La autora expone que muchos reglamentos conceden a los Estados miembros un amplio margen de desarrollo, lo cual no permite en ningún caso concluir que existe una renacionalización de la PAC. Priebe, R./Mögele, R., *op. cit.* (nota 4), apartado 19, también comparten esta apreciación. Thiele, G., *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG,* Berlín 1997, p. 76, distingue entre reglamentos que no dejan a los Estados miembros margen de actuación alguno en cuanto al contenido, por lo que pueden aplicarse directamente, y reglamentos que atribuyen de manera expresa a los Estados miembros competencia para regular el contenido o que no regulan la materia de manera exhaustiva, de modo que los Estados miembros disponen, por esta razón, de un margen de actuación.

18 — Ésta incluye los reglamentos que han de completarse mediante medidas de aplicación del legislador comunitario o nacional sobre la base de una autorización o una obligación expresa o implícita [véase Schroeder, W., en: *EUV/EGV Kommentar* (R. Streinz, ed.), art. 249 CEE, apartado. 61; Ruffert, M., en: *EUV/EGV Kommentar* (C. Calliess/ M. Ruffert, ed.), art. 249, apartado 43, p. 2133]. El Tribunal de Justicia ha declarado que el legislador comunitario puede habilitar a un Estado miembro para adoptar medidas de aplicación (véanse las sentencias de 11 de noviembre de 1992, Roland Teulie, C-251/91, Rec. p. I-5599, apartado 13, y de 27 de septiembre de 1979, Eridania Zuccherifici, 230/78, Rec. p. 2749, apartado 34).

19 — En este sentido también Borghi, P., «Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)», *Rivista di diritto agrario,* 2005, p. 100, en cuya opinión el anexo IV únicamente ofrece un esquema (compuesto por los objetivos y los instrumentos que han de aplicarse para alcanzarlos), que han de observar los Estados miembros al definir los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales. De manera similar también Bianchi, D., *op. cit.* (nota 10), p. 228, que considera que el legislador comunitario únicamente ha creado un marco normativo general. Con ello pretendió conceder a los Estados miembros un margen de desarrollo amplio y, al propio tiempo, atribuirles una gran responsabilidad.

20 — Priebe, R., *op. cit.* (nota 17), p. 1360, indica que el Derecho agrario de la Comunidad se aplica de forma predominante por los Estados miembros. En este contexto señala que se introdujeron en la normativa agraria comunitaria márgenes de desarrollo y diferenciación para los Estados miembros. Dichos márgenes se manifiestan en forma de supuestos que tienen carácter de cláusula general.

b) Aplicación concreta en Inglaterra del Reglamento nº 1782/2003

60. Sin embargo, esto no libera a los Estados miembros de la obligación de adoptar medidas de aplicación que sean compatibles con el Derecho comunitario. El Reglamento nº 1782/2003 constituye el criterio a la luz del cual han de examinarse las medidas de aplicación de los Estados miembros. [21]

61. Sobre la cuestión central de si la obligación de los agricultores de garantizar el mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso puede incluirse en los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales en el sentido del artículo 5, apartado 1, el Gobierno del Reino Unido alega que dicha actividad puede incluirse en el «mantenimiento de las particularidades topográficas» enunciado en el anexo IV. El demandante en el litigio principal se opone a esta alegación.

i) El concepto de «paisaje» en el sentido del Reglamento nº 1782/2003

62. Por consiguiente, se plantea la cuestión de qué ha de entenderse bajo el concepto de «particularidades topográficas». Habida cuenta de que el Reglamento nº 1782/2003 no contiene definición legal alguna de dicho concepto, la competencia interpretativa incumbe al Tribunal de Justicia. A estos efectos han de tenerse en cuenta el uso natural de la lengua, así como el contexto en el que se usa normalmente este concepto.

63. El término «paisaje», inherente a dicho concepto en la versión inglesa («landscape features»), [22] parece tener, aparte de su significado para el arte, un significado puramente fisonómico y otro geográfico. [23] Considero que en el caso de autos lo importante es el análisis de las últimas dos categorías.

21 — Como declaró el Tribunal de Justicia en el asunto Eridania Zuccherifici (citado en la nota 18), apartado 34, la aplicabilidad directa de un acto jurídico, que faculta al Estado miembro para dictar medidas de aplicación, tiene la consecuencia de permitir a los órganos jurisdiccionales nacionales controlar la conformidad de dichas medidas con el contenido del Reglamento comunitario.

22 — De manera similar también en las versiones alemana («Landschaftselemente»), italiana («elementi caratteristici del paesaggio»), neerlandesa («landschapselementen»), portuguesa («características das paisagens») y sueca («landskapselement»).

23 — Diferenciada de este modo inequívoco en Meyers Enzyklopädisches Lexikon, 9ª ed., 1971-1984, tomo 14, p. 598.

ii) Concepto fisonómico de paisaje

64. El concepto fisonómico de paisaje designa únicamente «una superficie de terreno visible desde un determinado lugar o desde una determinada dirección». [24] Según dicha definición, los caminos sobre los que visiblemente existan servidumbres públicas de paso y que puedan verse desde algún lugar, tienen que estar comprendidos dentro de la referida definición.

iii) Concepto geográfico de paisaje

— Particularidades topográficas

65. Sin embargo, el concepto de «particularidades topográficas» del anexo IV del Reglamento nº 1782/2003 presenta ciertas diferencias semánticas en las distintas versiones lingüísticas. Por ejemplo, la versión francesa menciona la «particularités topographiques», [25] lo cual se refiere al concepto geográfico de paisaje, porque la topografía es un término procedente de la geografía.

66. De manera muy cercana al origen griego de la palabra «topografía», [26] el concepto científico actual significa, por una parte, «conocimiento de un lugar», «descripción de la situación» o «tratamiento topográfico de un país». Por otra parte, también se usa para designar la configuración o estructura de un lugar. De este modo, el concepto de «topografía» no se refiere exclusivamente a la técnica de plasmar una determinada configuración de un lugar o la estructura de la superficie de la tierra en un mapa, sino también a los elementos que han de reproducirse. Dichos elementos o las características topográficas pueden ser naturales o resultar de la influencia del hombre. [27] A los elementos creados por el hombre pertenecen las carreteras además de diversas construcciones e infraestructuras. [28]

67. En este contexto no plantea dificultad alguna considerar que los caminos sobre los que existen servidumbres públicas son particularidades topográficas.

24 — Según una definición del Shorter Oxford English Dictionary, 5ª ed., 2002, tomo 1, p. 1536, por «paisaje» («landscape») ha de entenderse en inglés: «an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery». Esta definición se corresponde con la del mismo término en lengua francesa («paysage»), que, según Le Nouveau Petit Robert, 2007, p. 1836, es la siguiente: «étendue de terre qui s'offre à la vue».

25 — De manera similar también en la versión española («particularidades topográficas»).

26 — El término «topografía» tiene origen griego y es una combinación de las palabras griegas «τόπος» (topos), que significa lugar, y «γραφειν» (graphein), escribir. En consecuencia, «topographein» significa literalmente «describir un lugar».

27 — Véase la definición de la entrada «topografía» en The New Encyclopaedia Britannica, 15ª ed., 1975, tomo 11, p. 848, y en Webster's Ninth New Collegiate Dictionary, 1987, p. 1244.

28 — De igual modo, la definición de la entrada de mapa topográfico («topographic map») en The New Encyclopaedia Britannica (nota 27), tomo 11, p. 848, según la cual éste refleja los elementos naturales o creados por el hombre. A la última categoría pertenecen las ciudades y los pueblos, las carreteras, las vías férreas, los canales, terraplenes, los puentes, los túneles, los parques y otros elementos.

— Definición del concepto geográfico de paisaje

68. Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, el concepto geográfico de paisaje incluye también las particularidades topográficas. Según una definición, éste designa «una determinada parte de la superficie de la tierra que por su apariencia externa y el concurso de los geofactores dominantes en ella (incluida la actividad humana) tiene un carácter especial y, por este motivo, se distingue del espacio que la rodea». [29] Según otra definición, se entiende por «paisaje» en sentido geográfico «una parte de un país o de una región con sus elementos topográficos característicos, tal como se forma o modifica por procesos o agentes (normalmente naturales)». [30]

69. Según estas definiciones, los caminos sobre los que visiblemente existen servidumbres públicas de paso pueden ser «particularidades topográficas» en el sentido del anexo IV del Reglamento nº 1782/2003. La primera de las citadas definiciones descriptivas del concepto geográfico de paisaje se refiere expresamente a que una parte de la superficie de la tierra puede estar caracterizada por la actividad humana, como el trazado de caminos. La segunda definición de paisaje parece no excluir por completo tales influencias de procedencia humana, aunque considera que el terreno delimitable estará caracterizado sobre todo por elementos naturales.

70. El resultado de esta interpretación, es decir, que los caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso están comprendidos dentro del concepto de «paisaje», se ve apoyado, además, por el hecho de que no debe considerarse que las intervenciones del hombre en la naturaleza sean siempre perjudiciales, sino que éstas pueden constituir un factor valioso de diseño del entorno, por ejemplo, en el marco de la jardinería paisajística y la arquitectura paisajística. De este modo se distingue en la actualidad entre «paisaje natural originario» y «paisaje cultural» creado por la intervención humana. [31]

71. Por consiguiente, según lo que actualmente se entiende por paisajes, se señala que éstos pueden estar configurados por elementos naturales como «árboles, arbustos, matas, setos, flores, hierbas, acuíferos y rocas», pero también por objetos artificiales como «cubiertas, terrazas, plazas, superficies de adoquines, pabellones y pozos». [32] Todo esto aboga por considerar que también los elementos creados por el hombre, como los caminos de senderismo o los caminos rurales, forman parte del paisaje en el sentido geográfico antes descrito.

29 — Véase Meyers Enzyklopädisches Lexikon (nota 23), tomo 14, p. 598.

30 — En el Shorter Oxford Dictionary (nota 24), tomo 1, p. 1536, se define el concepto inglés de «paisaje» del siguiente modo: «a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents».

31 — Véase Meyers Enzyklopädisches Lexikon (nota 23), tomo 14, p. 598.

32 — Véase a este respecto, por ejemplo, la extensa definición de la entrada «*landscape architecture*» en *The New Encyclopaedia Britannica* (nota 27), tomo 7, pp. 139 y 140.

72. En consecuencia, procede declarar que los caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso también han de considerarse «particularidades topográficas» en el sentido del anexo IV del Reglamento nº 1782/2003.

c) Medida para «el mantenimiento de las particularidades topográficas»

73. Al imponer a los agricultores la obligación de mantener los caminos sobre los que existan servidumbres públicas de paso, el Estado miembro cumple su obligación derivada del anexo IV del Reglamento nº 1782/2003 de garantizar el mantenimiento de las particularidades topográficas o su no eliminación.

74. El Reglamento de aplicación en Inglaterra tiene por objeto garantizar la existencia de tales caminos públicos. Contiene disposiciones que instan al agricultor a proteger los caminos públicos. Por una parte se le prohíbe, bajo pena de sanciones, interferir en la superficie de sendas visibles, veredas de caballerías visibles, o cualesquiera otros caminos públicos. Por otra parte lo obligan, en caso de infracción, a la reconstitución de la senda o vereda de caballería dañada para garantizar el ejercicio no obstaculizado de la servidumbre de paso.

75. Por lo tanto, las medidas previstas en el Reglamento de aplicación en Inglaterra son apropiadas para garantizar el mantenimiento de las particularidades topográficas.

d) Mantenimiento de caminos públicos como medida de «mantenimiento» y para «evitar el deterioro de los hábitats» en el sentido del anexo IV del Reglamento nº 1782/2003

76. Tal medida también tiene que poder incluirse en la «cuestión» del «mantenimiento» en el sentido del anexo IV del Reglamento nº 1782/2003. Éste comprende tanto un «nivel mínimo de mantenimiento» como el «evitar el deterioro de los hábitats».

77. Si se considera, como aquí se hace, que el concepto de paisaje es amplio y comprende también los caminos públicos en cuanto particularidades topográficas, nada se opone a entender que las medidas destinadas a su mantenimiento, como las previstas en el Reglamento de aplicación en Inglaterra, son «mantenimiento» en el sentido de la citada disposición.

78. Sin perjuicio de lo expuesto, considero que no cabe duda sobre el hecho de que los caminos públicos tienen una importancia nada desdeñable para el mantenimiento de los espacios vitales del hombre en el ámbito

rural, sobre todo porque ya en Derecho romano se había reconocido la importancia de los derechos de servidumbre de paso para el desarrollo económico de las personas. [33] En primer lugar, las servidumbres de paso permiten a los agricultores acceder a las tierras agrícolas que cultivan.

79. Por otra parte, como también se desprende de la resolución de remisión, [34] los caminos públicos fomentan la movilidad de los habitantes del ámbito rural así como de los visitantes procedentes de otras partes del país. Sobre todo en regiones atractivas por su paisaje, las sendas y senderos pueden mejorar el acceso de la población a la naturaleza y ofrecer la oportunidad de hacer excursiones de un día o de más larga duración, lo cual resulta beneficioso para el recreo de la población rural y de las ciudades. [35] La función recreativa del medio ambiente, que se fomenta por la existencia de caminos públicos, conlleva a su vez beneficios económicos para la población rural, cuya existencia depende en no pocas ocasiones del turismo, habida cuenta de que éste constituye un importante factor creador de riqueza.

80. Los caminos públicos también sirven para proteger el medio ambiente al marcar las rutas de senderismo para los visitantes de manera segura para la flora y la fauna y al garantizar, de este modo, que los perjuicios al medio ambiente causados por el hombre queden dentro de ciertos límites. De esta forma,

33 — Según Monier, R., *Manuel élémentaire de droit Romaní*, 6ª ed., París 1947, p. 432, las servidumbres reales, a las que pertenecían también las servidumbres de paso, tenían por objeto permitir el uso económico óptimo de un predio. En el Derecho Romano se distinguía dentro de las servidumbres reales entre servidumbres prediales rústicas (*servitutes praediorum rusticorum*) y servidumbres prediales urbanas (*servitutes praediorum urbanormum*). Esta distinción no dependía de la ubicación de los predios sino del objetivo de la servidumbre. Formaban parte de las servidumbres prediales rústicas el derecho de atravesar un predio a pie *(iter),* el derecho de atravesar un predio con un vehículo *(via),* el derecho de conducir ganado por él (*actus*), y el derecho de conducir agua a través de un predio ajeno (*acquae ductus*). Es probable que estas cuatro servidumbres sean las más antiguas que conocía el Derecho romano. La servidumbre de paso a pie (*iter)* incluía también el derecho a cabalgar. En la servidumbre de *via* estaba incluido el derecho de paso a pie, a caballo y a conducir ganado. La servidumbre de *acquae ductus* podía comprender también la extracción de agua de una fuente. A los demás tipos de servidumbres prediales rústicas pertenecían el abrevadero, la extracción de aguas, el pasto de ganado y la búsqueda de minerales (véase Mayer-Maly, T., Römisches Recht, 2ª ed., 1999, pp. 97 y 98.).

34 — En la resolución de remisión se reproducen determinados pasajes de la evaluación del impacto de la normativa (Regulatory Impact Assessment; en lo sucesivo, «RIA»). En ella se hace remisión a las consecuencias económicas, las consecuencias medioambientales, las consecuencias generales para el campo, así como las consecuencias regionales del Reglamento de aplicación en Inglaterra.

35 — Véase Ditt, K., «Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990», *Natur- und Umweltschutz nach 1945 — Konzepte, Konflikte, Kompetenzen* (Franz-Josef Brüggemeier y Jens Ivo Engels, ed.), 2005, p. 39, que señala que la legislación para Inglaterra y Gales en materia de protección de la naturaleza ya distinguía en los años cuarenta del siglo pasado entre una protección estricta de la naturaleza con fines científicos y una protección de la naturaleza y el paisaje con fines estético-turísticos. Para la protección de la naturaleza y el paisaje de tipo estético-turístico, el Parlamento adoptó el 18 de marzo de 1949 el *National Parks and Access to the Countryside Act*. Dicha Ley establecía, entre otras cosas, que los *County Councils* debían abrir las tierras libres no utilizadas con fines agrarios mediante acuerdos con los propietarios para el uso por la población en busca de reposo, garantizar las antiguas servidumbres de paso y crear nuevas. Además de la creación de parques naturales debían crearse las llamadas *Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB).* Debido al creciente interés en el disfrute de la naturaleza y el paisaje en la posguerra, el Gobierno adoptó finalmente el 3 de agosto de 1968 la *Countryside Act*. Ésta permitió a los *County Councils* crear, con una amplia financiación de los costes por el Estado, *Country Parks* para la población en busca de reposo. La *Countryside and Rights of Way Act 2000* actualmente vigente regula el acceso del público a las áreas rurales, mientras que la ley, según sus considerandos, persigue también objetivos de política medioambiental, como la «conservación de la belleza natural de una región», la «conservación de la naturaleza» y la «protección de la fauna».

dichos caminos contribuyen al mantenimiento de los hábitats de animales y plantas. Al mismo tiempo se garantiza que los turistas que hacen senderismo o trekking no abandonen determinados caminos marcados, no accedan sin permiso a los campos de explotación agrícola posiblemente adyacentes y no causen daños en los cultivos.

81. De este modo existe un interés público justificado en que se apliquen con regularidad medidas de mantenimiento de los caminos públicos y en que éstos se protejan de ser destruidos. Habida cuenta de que la obligación de mantener los caminos sobre los que existan servidumbres públicas de paso sirve para dicho propósito, también puede ser calificada de medida para «evitar el deterioro de los hábitats» en el sentido del anexo IV del Reglamento nº 1782/2003.

3. Conclusión

82. En resumen cabe declarar que el artículo 5, apartado 1, y el anexo IV del Reglamento nº 1782/2003 conceden a los Estados miembros un amplio margen de desarrollo para definir los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales. [36]

83. También forman parte de los requisitos mínimos en el sentido de dicha disposición aquéllos que sirven principalmente para lograr un objetivo de política medioambiental. En dicha categoría de requisitos mínimos cabe incluir el mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso, porque, por una parte, del anexo IV se desprende que el mantenimiento de las particularidades topográficas forma parte de las normas establecidas. Como ya se ha mostrado, los caminos públicos son particularidades topográficas en el sentido de la referida disposición. [37]

84. Por otra parte, una obligación legal como la prevista en el Reglamento de aplicación en Inglaterra garantiza un nivel mínimo de mantenimiento en el sentido del anexo IV, dado que garantiza el nivel mínimo de mantenimiento y evita el deterioro de los hábitats. [38]

85. Por lo tanto, el mantenimiento de los caminos públicos, como requisito mínimo establecido a escala regional en el sentido del artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003, es acorde con el marco establecido en el anexo IV. Por lo demás no existen indicios de que dicha medida en sí sea desproporcionada para alcanzar el objetivo previsto de mantener todas las tierras agrícolas en buenas condiciones agrarias y medioambientales. La aplicación de «criterios proporcionados, objetivos y que sigan una escala progresiva», prevista en el segundo

36 — Véase el punto 57 de estas conclusiones.

37 — Véase el punto 72 de estas conclusiones.

38 — Véanse los puntos 77 y 81 de estas conclusiones.

considerando del Reglamento nº 1782/2003, se refiere a la decisión que el Estado miembro tiene que adoptar en cada caso concreto en relación con la retirada de la ayuda, sobre cuya legalidad tendrá que decidir, en su caso, el órgano jurisdiccional nacional que resulte competente. Por último ha de señalarse que, con arreglo a lo dispuesto en el segundo considerando del citado Reglamento, dicha retirada deberá entenderse sin perjuicio de las sanciones que se establezcan en virtud de otras disposiciones de la legislación comunitaria o nacional.

86. A este respecto, el Reglamento de aplicación en Inglaterra se encuentra dentro del marco regulador establecido por el Reglamento nº 1782/2003.

87. Por esta razón ha de responderse a la primera cuestión prejudicial que un Estado miembro puede incluir en sus normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, conforme al artículo 5, apartado 1, y al anexo IV del Reglamento nº 1782/2003, requisitos para el mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso.

B. *Sobre la segunda cuestión*

88. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la prohibición general de discriminación establecida en el Derecho comunitario se opone a que éste se aplique –en el supuesto de que las normas constitucionales internas de un Estado miembro atribuyan a diferentes administraciones descentralizadas competencia normativa respecto de las diferentes partes que integran ese Estado miembro– de modo que en las partes que integran ese Estado existan normas diferentes relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del Reglamento nº 1782/2003.

1. Sobre la aplicación descentralizada del Derecho comunitario

89. Antes de analizar la infracción de la prohibición general de discriminación del Derecho comunitario que alega el demandante en el litigio principal, considero necesario señalar que el Derecho comunitario no se opone a una aplicación descentralizada a nivel estatal y a nivel regional. Esto se explica, por una parte, porque la PAC requiere una aplicación descentralizada y diferenciada, pero también por la autonomía constitucional de los Estados miembros al repartir sus competencias internas, que está reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

a) Legislación descentralizada y diferenciada en el marco de la PAC

90. Forma parte de las directrices de la reforma de la PAC, iniciada con la «Agenda 2000», la descentralización de responsabilidades del nivel comunitario al local y la flexibilidad de programación, basada en acciones «a la carta» según las necesidades concretas de los países. [39] En otros términos, la descentralización y la diferenciación constituyen desde entonces los elementos clave de la actual PAC. [40]

91. El Reglamento nº 1782/2003 aplica dicho concepto político al facultar expresamente a los Estados miembros con arreglo al artículo 5, apartado 1, para definir requisitos mínimos «a nivel nacional o regional». Este dato permite concluir que el legislador comunitario no consideró que fuese necesaria una regulación uniforme dentro de cada Estado miembro, sino que dejó que cada Estado miembro determinara, dentro de cada sistema político, qué administración era la adecuada para llevar a cabo la regulación.

92. El desarrollo descentralizado del Derecho agrario tiene en cuenta la circunstancia de que, en determinadas circunstancias, es necesario realizar distinciones a nivel regional. De este modo, el artículo 33 CE, apartado 2, letra a), exige precisamente que, en la elaboración de la PAC y en los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, deberán tenerse en cuenta las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas. El margen de actuación que, para su aplicación, concede el Reglamento nº 1782/2003 a los responsables nacionales y regionales contribuye adicionalmente a una diferenciación de acuerdo con las necesidades de cada región. [41]

39 — Véase el folleto informativo de la Comisión «Agenda 2000 — Fortalecer y ampliar la Unión europea», p. 7 (puede obtenerse en http://ec.europa.eu/agenda2000/index_es.htm). Además, la exposición de motivos de la «Agenda 2000» enuncia: «La agricultura de los 15 países de la Unión es muy diversa en sus recursos naturales, sus formas de explotación, su nivel de competitividad y de renta, y también en sus tradiciones. Esto es una de las riquezas de la agricultura europea, es lo que constituye su originalidad y su calidad. Pero, para lograr las máximas ventajas, esta diversidad exige que se la tenga en cuenta respecto al modo de concebir y gestionar la política agrícola. El actual modo de funcionamiento y gestión de la PAC se definió para una comunidad de seis miembros y desde entonces no se ha modificado apenas. No está adaptado a una Unión de quince miembros que se prepara por recibir a otros nuevos. Genera gran complejidad, burocracia y, en definitiva, la incomprensión de los agricultores. Por consiguiente, es preciso poner a punto un nuevo modelo que sea más descentralizado, que ofrezca a los Estados miembros los medios para que ellos mismos puedan resolver una serie de cuestiones, teniendo más en cuenta las características particulares de determinado sector o de tal o cual situación local.» COM(1998) 158 final, p. 3.

40 — En este sentido también Priebe, R, *op. cit.* (nota 17), p. 1351 y Adam, V., *op. cit.* (nota 9), p. 239.

41 — Boch, C., «Devolution and Community law», *A true European,* 2005, p. 54, señala que los responsables descentralizados de la toma de decisiones tienen que tratar cada vez más materias en las que el legislador comunitario establece los objetivos políticos esenciales. También sucede así cuando los responsables descentralizados de la toma de decisiones disponen de un margen de desarrollo. No obstante, dicho margen de desarrollo los coloca en la situación de tener en cuenta las diversidades regionales o locales.

93. Algunas consideraciones adicionales, como la mayor cercanía de los responsables nacionales, regionales o incluso locales de la toma de decisiones a la materia y al ciudadano, [42] la simplificación del Derecho, así como el descargo de la administración también pueden abogar por un desarrollo descentralizado del Derecho agrario, siempre que se respeten en todo momento los objetivos comunitarios en el marco de la PAC.

94. Un desarrollo descentralizado del Derecho agrario tiene en cuenta en buena medida la creciente importancia de las regiones dentro de la Unión Europea que se expresa, por ejemplo, en la consolidación del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht, la creación del Comité de las Regiones, la responsabilidad de las regiones en la adaptación de la normativa interna al Derecho comunitario y la posibilidad de representación en el Consejo en virtud del artículo 203 CE. Además, tiene en cuenta los actuales esfuerzos de descentralización de los Estados miembros, como en el caso del Reino Unido, que siguen, por general, una lógica política similar, [43] lo cual permite llegar a la conclusión de que existe una convergencia en el desarrollo tanto a escala comunitaria como nacional. [44]

b) Autonomía de los Estados miembros en el reparto de sus competencias internas

95. Por último, la aplicación descentralizada del Derecho comunitario es compatible con la

42 — Esto se corresponde al menos con la idea de subsidiariedad sin que por ello se afirme la aplicabilidad del artículo 5 CE, apartado 2, sobre todo porque el principio de subsidiaridad de dicha disposición no es aplicable en el caso de que la Comunidad disponga de competencia exclusiva. En la doctrina se discute en qué medida la Comunidad tiene competencia exclusiva en el ámbito de la agricultura (véase a este respecto Schwartz, W., *op. cit.*, nota 4, art. 37, apartado 7, p. 38). Incluso si se considera que existen competencias concurrentes entre la Comunidad y los Estados miembros [véase la sentencia de 17 de mayo de 1990, Weingut Dietz-Matti (C-158/89, Rec. p. I 2013)], la creciente cantidad de normas jurídicas en el ámbito de la agricultura y la circunstancia de que prácticamente todas las normas generales en la materia se adoptan por reglamento, apenas dejan margen de actuación a los Estados miembros. Por otra parte, como exponen acertadamente Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union,* 2ª ed., Londres 2005, apartado 5-029, p. 102, la idea de subsidiariedad es más antigua que la disposición del artículo 5 CE, apartado 2, por lo que ha influido en varios ámbitos de la política comunitaria, entre ellos también la PAC, antes de que ésta quedara establecida en el Tratado.

43 — Véase Leyland, P., «La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli», *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*, Turín 2003, p. 91 y ss. que indica que el nuevo reparto de competencias entre las regiones del Reino Unido, denominada *«devolution»*, tiene por objeto una modernización de la administración del Estado que acerque al ciudadano al lugar en el que se adoptan las decisiones importantes. Además, con esta evolución se pretende garantizar la toma en consideración de las particularidades de cada región.

44 — Torre, A., «Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito», *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*, Turín 2003, p. 144 y ss., habla de una convergencia entre la «devolution» en el Reino Unido y el proceso de constitucionalización en la Unión Europea, que fomenta la autonomía de las grandes entidades territoriales regionales. Birkinshaw, P., «Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution», *L'Europa tra federalismo e regionalismo,* Milán 2003, p. 67, subraya el hecho de que la «devolution» en el Reino Unido se produjo en un momento en el que las regiones ganaban importancia dentro de la Unión Europea.

jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia [45] según la cual todos los Estados miembros son libres para distribuir, como consideren oportuno, las competencias internas y para ejecutar las normas comunitarias que no sean de aplicación directa por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales, siempre que esta distribución de competencias garantice una correcta aplicación de los actos de Derecho comunitario de que se trate. Por lo tanto, la cuestión de qué autoridad dentro de un Estado miembro debe adaptar la normativa interna, por ejemplo, a una Directiva no depende del Derecho comunitario sino de las correspondientes disposiciones sobre distribución de competencias del Derecho nacional. [46]

96. La otra cara de esta neutralidad del ordenamiento jurídico comunitario frente a la estructura organizativa de los Estados miembros consiste, a su vez, en que en la misma medida en que un Estado miembro está facultado para distribuir sus competencias internas como considere oportuno y le imponga su orden constitucional, no puede basarse en procesos internos para sustraerse al cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario. [47]

97. Si bien es cierto que el Tratado únicamente prevé expresamente un sistema de aplicación descentralizada del Derecho comunitario en el artículo 249 CE, párrafo tercero, para la forma jurídica de la Directiva, dicho sistema también es aplicable en el supuesto de aplicación de otros actos comunitarios, por ejemplo, de un Reglamento que requiera precisión por medio de actos legislativos de los Estados miembros. [48] Como ya se indicó anteriormente, [49] el Reglamento nº 1782/2003 ha de incluirse dentro de esa categoría de actos comunitarios.

45 — Sentencias de 12 de junio de 2003, Comisión/Luxemburgo (C-97/01, Rec. p. I-5797), apartado 37; de 13 de septiembre de 2001, Comisión/España (C-417/99, Rec. p. I-6015), apartado 37; de 10 de noviembre de 1992, Hansa Fleisch (C-156/91, Rec. p. I-5567), apartado 23; de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (C-131/88, Rec. p. I-825), apartado 71; de 14 de enero de 1988, Comisión/Bélgica (227 a 230/85, Rec. p. 1), apartado 9, y de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (97/81, Rec. p. 1819), apartado 12, y Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 12. Véanse, además, las conclusiones de la Abogado General Sharpston, de 28 de junio de 2007, Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon (sentencia de 1 de abril de 2008, C-212/06, Rec. p. I-1683), punto 101, así como las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer, de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Alemania (sentencia de 22 de mayo de 2003, C-103/01, Rec. p. I-5369), punto 27.

46 — En este sentido, Ruffert, M., *op. cit.* (nota 18), art. 249, apartado 63, p. 2140.

47 — Con ello, el ordenamiento jurídico comunitario deja entrever que tiene suorigen –como reconoce también el Tribunal de Justicia– en el Derecho internacional público [véanse las sentencias de 5 de febrero de 1963, Van Gend y Loos (26/62, Rec. p. 1 y ss., especialmente p. 25), y de 15 de julio de 1964, Costa/ENEL (6/64, Rec. p. 1269)]. El Derecho internacional público únicamente regula las relaciones entre Estados, sin intervenir en sus asuntos nacionales. De este modo, debido al principio de soberanía de los Estados, dicho derecho es irrelevante para aspectos relativos al Derecho de organización de los Estados. Así se corresponde con la regla de Derecho internacional consuetudinario, codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de que una parte de un tratado no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Como señala acertadamente Boch, C., *op. cit.* (nota 41), p. 54, los Tratados UE y CE constituyen, desde un punto de vista formal, tratados internacionales vinculantes para los Estados miembros. El hecho de que éstos sean las partes contratantes significa para la Unión que el orden constitucional interno de cada Estado miembro carece de relevancia. Los asuntos internos no afectan a la Unión, que, en esencia, debe permanecer «ciega» por lo que respecta al reparto interno de competencias.

48 — Véanse las sentencias de 17 de diciembre de 1970, Scheer (30/70, Rec. p. 1197), apartado 10, y de 20 de octubre de 1981, Comisión/Bélgica (137/80, Rec. p. 2393), apartados 3 a 9. En este sentido también Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *op. cit.* (nota 42), apartado 14-047, p. 607.

49 — Véase el punto 58 de estas conclusiones.

98. De este modo, no es contrario al Derecho comunitario que las normas nacionales de Derecho constitucional establezcan que las distintas administraciones descentralizadas disponen de competencia normativa respecto de las diferentes partes que integran un Estado miembro y que dichas administraciones definan por sí mismas, sobre la base de las competencias normativas que les han sido atribuidas, las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales con arreglo al artículo 5, apartado 1, y al anexo IV del Reglamento nº 1782/2003.

2. Sobre la imputación de haber infringido el principio de no discriminación

99. El principio comunitario de no discriminación del artículo 34 CE, apartado 2, en el que el demandante del litigio principal parece basarse, [50] es una expresión concreta del principio general de igualdad perteneciente a los principios fundamentales del Derecho comunitario y según el cual las situaciones comparables no deben ser tratadas de manera diferente y las situaciones diferentes no deben ser tratadas de igual manera, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado. [51]

100. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros tienen que observar el principio recogido en el artículo 34 CE, apartado 2, al adaptar sus ordenamientos jurídicos internos a una norma comunitaria, en particular, cuando los Estados miembros pueden elegir entre varias modalidades de aplicación u opciones. [52] Por lo tanto, el principio de no discriminación en cuanto norma objetiva no sólo es aplicable al legislador comunitario, al que está dirigido en primer lugar, sino

50 — Si bien es cierto que el demandante en el litigio principal se basa en su escrito de demanda únicamente en los principios generales de no discriminación y de igualdad, se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 34 CE, apartado 2. Sin embargo, únicamente es aplicable al caso de autos el artículo 34 CE, apartado 2, que contiene una prohibición específica de discriminación aplicable no sólo a la organización común de los mercados agrícolas sino a toda la PAC (en este sentido también Schwartz, W., *op. cit.*, nota 4, art. 34, apartado 30, p. 34).

51 — Véanse las sentencias de 23 de octubre de 2007, Polonia/Consejo (C-273/04, Rec. p. I-8925), apartado 86; de 22 de junio de 2006, Bélgica/Comisión (C-182/03, Rec. p. I-6887) apartado 170; de 30 de marzo de 2006, España/Consejo (C-87/03 y C-100/03, Rec. p. I-2915), apartado 48; de 6 de marzo de 2003, Niemann (C-14/01, Rec. p. I-2279), apartado 49; de 13 de abril de 2000, Karlsson y otros (C-292/97, Rec. p. I-2737), apartado 39; de 10 de marzo de 1998, Comisión/Alemania (C-122/95, Rec. p. I-973), apartado 62; de 17 de abril de 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Rec. p. I-1961), apartado 35; de 17 de octubre de 1995, Fishermen's Organisations y otros (C-44/94, Rec. p. I-3115), apartado 46; de 10 de enero de 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35), apartado 18; de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec. p. 4563), apartado 25; de 25 de noviembre de 1986, Klensch (201 y 202/85, Rec. p. 3477), apartado 9; de 27 de marzo de 1980, Salumi y otros (66/79, 127/79 y 128/79, Rec. p. 1237), apartado 14; de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel y otros (117/76 y 16/77, Rec. p. 1753), apartado 7, y Moulins de Pont-à-Mousson (124/76 y 20/77, Rec. p. 1795), apartado 16; de 25 de octubre de 1978, Koninklijke Scholten-Honig NV y otros (125/77, Rec. p. 1991), apartado 26, y Royal Scholten-Honig (103/77 y 145/77, Rec. p. 2037), apartado 26, así como mis conclusiones de 4 de septiembre de 2008, Comisión/España (C-338/06, Rec. p. I-10139), punto 57.

52 — Sentencias Klensch (citada en la nota 51), apartado 10, y de 14 de julio de 1994, Graff (C-351/92, Rec. p. I-3361), apartados 17 y 18.

también a los Estados miembros, en la medida en que éstos actúen, por ejemplo, sobre la base de una habilitación atribuida a través o en aplicación de un reglamento comunitario. [53]

101. En primer lugar, la aplicación del principio comunitario de no discriminación exige la presencia de una diferencia de trato, planteándose aquí la cuestión de cuál es el marco de referencia pertinente. Forman parte de dicho marco de referencia, entre otros, el conjunto de personas que pueden incluirse en la comparación. [54]

a) Marco de referencia pertinente para apreciar la existencia de una diferencia de trato

i) Correspondiente aplicación de los criterios para determinar la selectividad en el Derecho en materia de ayudas de Estado

102. Como alega acertadamente el Gobierno alemán, el marco de referencia para apreciar la existencia de una diferencia de trato no debe necesariamente coincidir con el territorio del Estado miembro, sino que puede limitarse a una parte de dicho Estado.

103. Esta afirmación ya ha sido reconocida, por el Tribunal de Justicia, en el ámbito del Derecho en materia de ayudas de Estado, en la sentencia Portugal/Comisión, [55] en la que se trataba de examinar la cuestión de si las reducciones de impuestos limitadas regionalmente habían de considerarse ayudas de Estado «que favorecen a determinadas empresas o producciones» en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, es decir, si tenían carácter selectivo.

104. Como declaró el Tribunal de Justicia en dicha sentencia, para apreciar el carácter selectivo, que pertenece al concepto de ayuda de Estado, el artículo 87 CE, apartado 1, requiere que se examine si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida nacional puede favorecer a «determinadas empresas o producciones» en relación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable habida cuenta del objetivo perseguido por el referido régimen. [56] El Tribunal de Justicia considera que esta interpretación es también válida cuando la medida no la haya adoptado el legislador nacional sino una autoridad infraestatal, puesto que una medida adoptada

53 — En este sentido Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar* (von der Groeben/Schwarze, ed.), tomo 1, 6ª ed., art. 34 CE, apartado 59.

54 — Sentencias de 6 de diciembre de 2007, Voß (C-300/06, Rec. p. I-10573), apartado 40, y de 13 de enero de 2004, Allonby (C-256/01, Rec. p. I-873), apartados 61 y 73.

55 — Sentencia de 6 de septiembre de 2006 (C-88/03, Rec. p. I-7115), apartado 57.

56 — Sentencias Portugal/Comisión (citada en la nota 55), apartado 54; de 3 de marzo de 2005, Heiser (C-172/03, Rec. p. I-1627), apartado 40; de 29 de abril de 2004, GIL Insurance y otros (C-308/01, Rec. p. I-4777), apartado 68, y de 8 de noviembre de 2001, Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, Rec. p. I-8365), apartado 41.

por una entidad territorial y no por el poder central puede constituir una ayuda si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 87 CE, apartado 1. [57]

105. A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró que lo determinante es que la entidad infraestatal sea, debido a su posición jurídica y fáctica, tan independiente del gobierno central de un Estado miembro que sea ella, y no el Gobierno, quien a través de las medidas adoptadas desempeña un papel fundamental en la definición del entorno político y económico en el que operan las empresas. [58] En tal caso, es el territorio en el que ejerce su competencia la entidad infraestatal que ha adoptado la medida y no el territorio nacional en su conjunto el que debe considerarse pertinente para determinar si una medida adoptada por dicha entidad favorece a ciertas empresas, en comparación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable habida cuenta del objetivo perseguido por la medida o el régimen jurídico de que se trate. [59]

106. Me parece acertado trasladar dicha idea a la presente situación, habida cuenta de que los criterios utilizados por el Tribunal de Justicia resultan útiles para decidir sobre si se está ante una situación que, independientemente de la terminología específica –en el caso del Derecho en materia de ayudas estatales el llamado carácter selectivo– no constituye en definitiva otra cosa que una diferencia de trato de operadores económicos.

107. Si se aplica esta idea de manera análoga al supuesto de autos, el marco de referencia pertinente para la apreciación del carácter discriminatorio de la norma de que se trata tendría que estar limitado a aquella parte del territorio de un Estado miembro cuyos órganos administrativos tengan facultad normativa propia en virtud de las disposiciones de Derecho constitucional vigentes que resulten aplicables.

108. En este caso concreto habría que fijar el territorio de Inglaterra como parte del Reino Unido, habida cuenta de que, como ya se indicó al principio, el Gobierno del Reino Unido, [60] por regla general, únicamente actúa en materias descentralizadas en lo que atañe a Inglaterra, todo ello de conformidad con las disposiciones sobre descentralización y el «*Memorandum of Understanding*». Según lo dispuesto en las normas internas, éste es competente para definir los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales en aplicación del artículo 5 del Reglamento nº 1782/2003. A

57 — Sentencias Portugal/Comisión (citada en la nota 55) apartado 55, y de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión (248/84, Rec. p. 4013), apartado 17.

58 — Sentencia Portugal/Comisión (citada en la nota 55), apartado 62. Por lo tanto, ha de examinarse si existe realmente una descentralización. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation — Esquisse d'une théorie générale,* París 1948, pp. 86 y 87, distingue a su vez entre una descentralización pura o completa y otra incompleta o relativa. Estamos ante la primera variante cuando son exclusivamente órganos descentralizados los que llevan a cabo un determinado acto soberano. La segunda variante exige una participación tanto de órganos centrales como descentralizados, teniendo estos últimos una posición de primacía.

59 — Sentencia Portugal/Comisión (citada en la nota 55), apartado 66.

60 — Véanse los puntos 10 a 13 de estas conclusiones. Loughlin, J., «The European Dimension of UK Devolution», *La Costituzione britannica/The British Constitution,* 2005, tomo 1, p. 483, no examina las facultades de aplicación de que dispone el Gobierno del Reino Unido, sino el papel que juegan los legisladores regionales. A este respecto señala que, a excepción de Inglaterra, todas los demás partes del Reino Unido (Escocia, Gales e Irlanda del Norte) disponen de órganos políticos propios. Por lo tanto, Inglaterra no dispone de Parlamento o Asamblea del Consejo propio. Por el contrario, el Parlamento británico actúa a la vez como Parlamento del Reino Unido y de Inglaterra.

este respecto, en el ámbito agrícola ejerce al mismo tiempo las facultades de un gobierno regional, comparables a las de los demás gobiernos regionales en otras partes del Reino Unido.

ii) Identificación de la fuente de una discriminación

109. A los efectos de determinar el marco de referencia pertinente en casos específicos de discriminación, el Tribunal de Justicia aplica, esencialmente, un enfoque basado en idénticos razonamientos al tomar como criterio determinante la fuente de discriminación. Según este planteamiento, no existe discriminación cuando las diferencias comprobadas, de las que resulta una desigualdad de trato, no tienen el mismo origen. En opinión del Tribunal de Justicia, en tal supuesto no existe un ente responsable de la desigualdad que, en su caso, pudiera restablecer la igualdad de trato. [61]

110. Dicho planteamiento se ha aplicado, sobre todo, a situaciones en las que un individuo se basaba en el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras establecido en el artículo 141 CE. De este modo, el Tribunal de Justicia negó en la sentencia Allonby [62] que existiera una infracción del principio de no discriminación en un asunto en el que una profesora exigía a su patrón, una agencia que prestaba servicios a un College, la misma retribución que la que se acordaba a los hombres empleados en dicho College. El Tribunal de Justicia fundamentó su decisión en el hecho de que la agencia, en cuanto empresa intermediaria, no formaba una unidad con el contratante efectivo, el College. Por lo tanto, la retribución de los servicios prestados no tenían la misma fuente económica. [63] Habida cuenta de que las diferencias en la retribución no procedían de la misma fuente, no era posible invocar el artículo 141 CE.

111. Considero que el referido planteamiento puede trasladarse al supuesto de autos de adaptación al Derecho comunitario o aplicación del mismo por parte de los Estados miembros, pues dicho planteamiento se basa en el razonamiento de que las meras situaciones de desigualdad no pueden ser por sí solas objeto de una imputación de discriminación. Antes bien, la discriminación exige,

61 — Sentencias Allonby (citada en la nota 54) apartado 46, y de 17 de septiembre de 2002, Lawrence y otros (C-320/00, Rec. p. I-7325), apartado 18.

62 — Sentencia Allonby (citada en la nota 54) apartado 46.

63 — En opinión de Evtimov, E: «Anmerkung zum Urteil Allonby», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht,* cuaderno/2004, p. 214, ésta es la razón decisiva para considerar que no existe discriminación en dicho supuesto.

conceptualmente, que la desigualdad pueda atribuirse a un mismo actor. [64] De ello resulta necesariamente que sólo puede considerarse fuente de discriminación a la autoridad pública [65] que adopte, dentro de su ámbito territorial de soberanía, medidas de adaptación o aplicación con efectos para las personas sujetas al ordenamiento jurídico vigente en dicho ámbito territorial. Las posibles desigualdades en el trato dispensado a los destinatarios de una determinada norma de un Estado miembro únicamente pueden atribuirse a dicha autoridad pública y ésta es la única que puede eliminarlas.

112. Por esta razón, las diferencias entre distintas disposiciones nacionales no suponen discriminación alguna, puesto que no pueden atribuirse al comportamiento de una misma autoridad pública. [66] Antes bien, éstas son libres de legislar en los ámbitos de su competencia, de modo que la mera regulación distinta de una cuestión en dos Estados miembros no puede suponer una infracción del principio de no discriminación.

113. Este principio está reconocido desde hace mucho tiempo por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [67] De este modo, el Tribunal de Justicia precisó por primera vez en la sentencia Van Dam [68] que no se puede considerar contraria al principio de no discriminación la aplicación de una normativa nacional debido a que otros Estados miembros aplican disposiciones menos rigurosas.

114. Esta idea resulta comprensible sin más, habida cuenta de que una interpretación contraria conduciría a una obstaculización, difícilmente justificable, del margen de actuación en materia legislativa del que disponen los Estados miembros.

115. Lo mismo debe aplicarse cuando las normas nacionales de Derecho constitucional de un Estado miembro establecen que

64 — En este sentido, Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht,* Berlín 2003, p. 48, en cuya opinión la discriminación exige que la desigualdad sea atribuible a un actor. La mera existencia de una desigualdad no puede ser, por sí sola, objeto de una imputación de discriminación. Mientras no pueda comprobarse que las circunstancias de desigualdad existentes dentro de un grupo de objetos comparables (personas, mercancías, etc.), por ejemplo, las posiciones competitivas, son atribuibles al comportamiento de un sujeto de Derecho, no puede hablarse de discriminación. Por lo tanto, la discriminación exige que la desigualdad pueda atribuirse a un destinatario. En opinión de Zerr, H., *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl,* Heidelberg 1961, p. 4, es necesario para hablar de una desigualdad de trato que concurran al menos dos comportamientos de una misma persona.

65 — Von Bogdandy, A., en: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union,* Múnich 2008, tomo I, art. 12, apartado 9, señala que, según la opinión mayoritaria, únicamente es posible que se produzca una discriminación cuando los dos supuestos de hecho que han de compararse están regulados por una misma autoridad pública. Según esta idea, no cabe considerar que existe infracción del principio de no discriminación cuando las desigualdades de trato resultan de la concurrencia de normas de autoridades públicas diferentes, en particular, de la Unión y de un Estado miembro. Una interpretación distinta conduciría a una obstaculización difícilmente justificable del margen de actuación en materia legislativa del que disponen los Estados miembros.

66 — En este sentido también Epiney, A, en: *EUV/EGV Kommentar* (C. Calliess/M. Ruffert ed.), art. 12, apartado. 9, p. 480, y Holoubek, M., EU-Kommentar, *op. cit.* (nota 15), art. 12, apartado 43, pp. 342 y 343.

67 — Véanse las sentencias de 13 de febrero de 1969, Walt Wilhelm y otros (14/68, Rec. p. 1), apartado 13; de 28 de junio de 1978, Kenny (1/78, Rec. p. 1489), apartado 18; de 30 de noviembre de 1978, Bussone (31/78, Rec. p. 2429), apartados 38 y 39; de 7 de febrero de 1979, Auer (136/78, Rec. p. 437), apartados 23 a 26; de 3 de julio de 1979, Van Dam (185 a 204/78, Rec. p. 2345) apartado 10; de 14 de julio de 1981, Oebel (155/80, Rec p. 1993), apartado 9; de 25 de enero de 1983, Smit (126/82, Rec. p. 73), apartado 27; de 7 de mayo de 1992, Wood y Cowie (C-251/90 y C-252/90, Rec. p. I-2873), apartado 19; de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), apartado 8; de 14 de febrero de 1995, Schumacker (C-279/93, Rec. p. I-225), apartado 21, y de 1 de febrero de 1996, Perfili (C-177/94, Rec. p. I-161), apartado 17.

68 — Sentencia Van Dam (citada en la nota 67), apartado 10. Dicha jurisprudencia fue continuada en las sentencias Oebel (apartado 9), Smit (apartado 27), Word y Cowie (apartado 19) y Perfili (apartado 17), todas citadas en la nota 67.

distintas administraciones infraestatales tienen facultad legislativa en diversas partes del Estado miembro, [69] sobre todo porque el Derecho comunitario, como ya se ha expuesto anteriormente, no sólo no se opone a una adaptación o aplicación descentralizada a escala regional o local, [70] sino que, en el caso del Reglamento nº 1782/2003, incluso la exige para llevar a cabo una ejecución diferenciada de la PAC. [71] En tal supuesto, únicamente la autoridad pública de cada parte que integra el Estado puede ser la posible fuente de discriminación.

b) Conclusión

116. De este modo, este planteamiento también conduce a la conclusión de que el marco de referencia pertinente en el caso de autos tiene que limitarse a Inglaterra en cuanto parte del Reino Unido. Esto significa, respecto de un caso como el de autos, que en cada una de las partes del Reino Unido pueden existir situaciones de desigualdad, pero que éstas no pueden atribuirse a una desigualdad de trato procedente de una única autoridad pública, por lo que falta un requisito decisivo para poder aplicar el principio de no discriminación establecido en el artículo 34 CE, apartado 2.

117. Como consecuencia, el destinatario de una medida de aplicación adoptada por una autoridad pública regional no puede basarse, en circunstancias como las que dieron lugar al litigio principal, en una infracción del principio de no discriminación del artículo 34 CE, apartado 2, por el hecho de que en otras partes que integran el Estado se apliquen disposiciones menos rigurosas.

118. Por todo lo anterior, llego a la conclusión de que, cuando las normas constitucionales de un Estado miembro atribuyen a diferentes administraciones descentralizadas competencia normativa respecto de las diferentes partes que integran ese Estado miembro, no constituye una discriminación ilícita el hecho de que en las partes que integran ese Estado miembro sean aplicables distintas normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del Reglamento nº 1782/2003.

69 — Véase el voto particular del Juez Matscher en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 22 de octubre de 1981, Dudgeon/Reino Unido (demanda individual nº 7525/76), en la que declaró que la variedad de normas nacionales, característica de los Estados federales, no puede constituir por sí misma discriminación alguna. Tampoco existe necesidad de justificar dicha variedad. Decir otra cosa sería dejar de lado por completo la esencia del federalismo.

70 — Véase el punto 98 de estas conclusiones. Boch, C., *op. cit.* (nota 41), p. 57, llega a la misma conclusión. La autora considera que cuando el Derecho comunitario concede a los Estados miembros un margen de desarrollo y el Derecho constitucional de dicho Estado miembro prevé la adaptación o aplicación por órganos descentralizados, no hay nada que se oponga a que dichos órganos puedan ejercer su facultad de apreciación independientemente los unos de los otros. En relación con la *«devolution»* en el Reino Unido, la autora considera que las regiones de dicho Estado miembro están facultadas para cumplir de distinta manera las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario; así ocurrió en el marco de la PAC.

71 — Véanse los puntos 90 y 93 de estas conclusiones.

VIII. Conclusión

119. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por la High Court of Justice (England & Wales):

«1) Un Estado miembro puede, en sus normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5, apartado 1, y al anexo IV del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 2019/98, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001, incluir requisitos para el mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso.

2) Cuando las normas constitucionales de un Estado miembro atribuyen a diferentes administraciones descentralizadas competencia normativa respecto de las diferentes partes que integran ese Estado miembro, no constituye una discriminación ilícita el hecho de que en las partes que integran ese Estado miembro sean aplicables distintas normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del Reglamento nº 1782/2003.»