

VOLUMEN III

UNIVERSIDAD DE BURGOS  
 REGISTRO GENERAL  
 HOSPITAL DEL REY

24 NOV. 1997

ENTRADA Nº 9582  
 SALIDA Nº .....

**CAPÍTULO SÉPTIMO**  
**TIPOLOGÍA DE LAS AYUDAS AGRÍCOLAS.**

**ANÁLISIS CRÍTICO (I)**

**AYUDAS DE PROTECCIÓN**

UNIVERSIDAD DE BURGOS  
 BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

Registro nº 102  
 Fecha 14 FEB 2000

UNIVERSIDAD DE BURGOS  
 BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

Registro nº 2437  
 Fecha 13-3-99

**ANEXADO**

DEPARTMENT OF JUSTICE  
FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION  
WASHINGTON, D. C. 20535  
MAY 19 1964  
COMMUNICATIONS SECTION  
MEMPHIS, TENNESSEE

RECEIVED  
MAY 19 1964  
COMMUNICATIONS SECTION  
MEMPHIS, TENNESSEE

X7300 70149

El análisis concreto de las distintas ayudas nacionales a la agricultura la haremos según su finalidad. Nos ha parecido oportuno hacer una distinción entre aquellas que miran a la protección de la agricultura y las que pretenden más directamente su reconversión, si bien ha de advertirse que se trata de una distinción que ha de manejarse con cierta reserva, por cuanto -como quedó explicado en el capítulo tercero, al tratar los principios jurídicos de la ayuda desde la perspectiva comunitaria- toda ayuda pública debería perseguir una finalidad de desarrollo o reestructuración, y constituir por ello, una incitación a las adaptaciones necesarias para la viabilidad económica del agente beneficiario, amén de que algunas de las ayudas instituidas participan de ambas finalidades.

La determinación del régimen jurídico de las distintas ayudas nacionales a la agricultura pasa en primer lugar por el análisis del margen -nulo o escaso- que las organizaciones comunes dejan a las intervenciones estatales en los mercados. Pero varias categorías de ayudas no pretenden influir, al menos directamente, en el mercado, sino atender a otras finalidades (complemento de la renta, adecuación de las explotaciones, mejora la calidad de los productos, protección del medio ambiente, etc.), fines que los Estados pueden o deben legítimamente atender mediante ayudas públicas, pero para las cuales los reglamentos que instituyen las OCM apenas suministran índices sobre su

compatibilidad con los objetivos del artículo 39 del Tratado. Ciertamente, como apuntó la Comisión en el *Premier rapport sur la politique de concurrence*, el buen funcionamiento de la Comunidad implica una cierta coherencia entre las acciones que los Estados miembros persigan por vía de ayudas; por ello reclamaba también la conveniencia "de proceder a un cierto encuadramiento comunitario de las ayudas nacionales..." por cuanto, en aquel momento, la Comisión se encontraba "privada de un sistema de referencia que hiciese más fácil una apreciación de la legitimidad de los objetivos y de las modalidades de intervención de los Estados miembros"<sup>1</sup>.

A la vista de esto, se ha acometido, progresivamente, una labor de fijación de criterios de admisibilidad de las distintas ayudas, lo que facilita el análisis de compatibilidad de los proyectos presentados.

En unos casos se han establecido por la Comisión, y publicado en simples comunicaciones -insertadas para general conocimiento en el Diario Oficial, serie C, aunque no siempre-, o bien transmitidas por la más informal vía de cartas a los Estados miembros, lo que se han denominado "encuadramientos comunitarios". En éstos se trasladan a los Estados miembros y a las empresas concurrentes unas indicaciones sobre la orientación que la Comisión ha trazado a propósito de las ayudas que podrían ser otorgadas en un sector específico o en vistas de una finalidad determinada. Pese a que no constituyen normas jurídicas propiamente dichas, al no tener fuerza obligatoria<sup>2</sup>, no cabe duda de que, en unión

---

<sup>1</sup>**Premier rapport...** cit., nº 137-138, p. 115.

<sup>2</sup>Vid. la sentencia *Deufil* c. *Comisión*, de 24 de febrero de 1987, as. 310/85, Rec. p. 901, apartado 22, donde el Tribunal califica tales encuadramientos como "reglas indicativas", de tal

a los principios jurídicos de igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica, juegan un importante papel -como ha destacado el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ-, en orden a la sumisión de la Administración comunitaria a pautas determinadas de aplicación controlable judicialmente<sup>3</sup>. Publicados años atrás en otros ámbitos, como ayudas a la industria textil, ayudas con finalidad regional, o al sector de la pesca, han visto la luz también determinados encuadramientos de ayudas nacionales a la agricultura.

En otros casos, mediante decisiones, la Comisión ha aprobado también criterios de selección de ayudas, en forma de "límites sectoriales", como ha ocurrido en agricultura para las ayudas a las inversiones. En fin, resultan también de gran utilidad para conocer las praxis de la Comisión en materia de ayudas de Estado, las decisiones finales de los procedimientos del artículo 93, así como las comunicaciones publicadas periódicamente incoando el procedimiento de control o autorizando la prestación de las ayudas ("casos con respecto a los cuales la Comisión no plantea objeciones"), que con frecuencia se someten a ciertas condiciones.

Toda esta documentación nos ha de servir para un análisis horizontal del régimen jurídico de las distintas ayudas agrícolas nacionales, según la

---

manera que los Estados miembros pueden siempre notificar una ayuda que no corresponda a las condiciones indicadas en el encuadramiento, y la Comisión no podrá rechazarla basándose exclusivamente en el hecho de no ser conforme al mismo. Deberá motivar su decisión haciendo valer que la ayuda es incompatible porque afecta a los intercambios, falsea la competencia, contraría las reglas de las OCM, etc. Es cierto, sin embargo, que la Comisión, al adoptar una decisión negativa, podrá retomar los argumentos desarrollados en el encuadramiento, de los cuales los Estados miembros tienen conocimiento. Vid. sobre ello MONTALVO, O., MEDINA PALOMINO, P., *Aides d'État et moyens de défense des entreprises*, RMUE, 1991-4, pp. 13-14.

<sup>3</sup>MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *La ayuda estatal...*, cit., p. 112

finalidad que éstas persigan, comenzando por las que hemos denominado ayudas de protección.

## I. AYUDAS PÚBLICAS EN EL MERCADO INTERIOR

Sabemos que la PAC es fundamentalmente una política de mercados, máxime cuando la mayor parte de la producción agrícola está sometida a organizaciones comunes, de vigencia general en toda la Comunidad. En este sentido, como hemos señalado, el primero de los objetivos de la política de competencia en el sector agrario es el aseguramiento del "*buen funcionamiento de las organizaciones comunes de mercado, impidiendo la concesión de ayudas nacionales complementarias o distintas de las previstas en dichas organizaciones comunes de mercado*". Avanzamos ahora que ello implica, forzosamente, la máxima centralización de las decisiones sobre política de mercados<sup>4</sup>, sin perjuicio de las amplias competencias de ejecución confiadas a los Estados miembros<sup>5</sup>.

Analizaremos en este momento las distintas actuaciones interventoras en el ámbito del mercado interior, primero en el seno de las organizaciones

---

<sup>4</sup>Dice PIZZUTI que "los Estados miembros, aunque participen de pleno derecho, como miembros de la CEE, en la formación de las decisiones adoptadas por la Comunidad, no tienen, en tanto que tales Estados y en materia legislativa, un papel activo decisorio a nivel nacional", (*La gestión de la PAC...*, cit.), p. 180.

comunes de mercado, y después en el mercado de productos agrícolas no sometidos a aquéllas.

### **A. Mecanismos de las OCM e intervención de los Estados**

#### **1. El régimen de precios comunes. Competencia exclusiva de la Comunidad**

Puede afirmarse que "el sistema de precios constituye la clave de bóveda de las organizaciones comunes de mercado y más ampliamente de la PAC". Así lo manifiesta el profesor BLUMANN<sup>6</sup>, y así ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia<sup>7</sup>, bien entendido que -como quedó explicado en otro momento- el sistema de precios comunes de garantía no fue generalizado para todos los productos agrícolas: las organizaciones comunes de mercado arbitran diversos mecanismos e intensidades de protección, amén de las producciones desprovistas de tales organizaciones.

---

<sup>5</sup>Vid sobre ello, CAMPOGRANDE, G., *Le rôle de la Commission, des États membres et des organismes d'intervention dans l'exécution de la PAC et les responsabilités financières respectives*, en **PAC et construction...** cit., p. 405.

<sup>6</sup>BLUMANN, C. y ARRIVÉ, J.M., *Les mécanismes européens...* cit., p. 480.

<sup>7</sup>Sentencia Filippo Galli, de 23 de enero de 1975, en demanda de decisión prejudicial formulada por el Pretore de Roma, as. 31/74, Rec. p. 47, donde se afirma -referido a los cereales- que "un lugar central de este sistema lo constituye el 'régimen de precios', previsto por el artículo 1 del reglamento y aplicable, en los términos del artículo 2, apartado 3, al estadio de la producción y del comercio al por mayor" (apartado 10, p. 61).



La propia naturaleza de las organizaciones de mercado impiden, en principio, cualquier intervención de los Estados miembros en el sistema de precios comunes más allá de las meramente ejecutivas. En aquellos sectores en que haya sido establecido, el sistema desempeña una función -como expusimos en el capítulo cuarto- a la vez garantista -en aras a la protección a la renta agraria- y uniformadora -en pro de un mercado en paritarias condiciones-, por lo que su establecimiento ha de ser general para todo el ámbito de la Comunidad, y reservado a la competencia de sus instituciones. No son admisibles, por tanto, alteraciones en más o en menos de aquellos precios comunes, por disposición unilateral de los Estados miembros.

En este sentido se manifestó tempranamente el Tribunal de Justicia en el asunto "Filippo Galli". Se enfrentaba a una actuación del Estado italiano consistente en la imposición a las empresas productoras o distribuidoras de cereales o harinas de extracción de granos de oleaginosas, cuyas cifras de negocio en el curso del primer semestre de 1973 hubiera sobrepasado los 5000 millones de liras, de un baremo de precios que no podía ser modificado sino 60 días después de la notificación a las autoridades competentes y salvo oposición de éstas durante este mismo plazo. Disposición ésta reprobada por el Tribunal en estos términos:

"En los ámbitos cubiertos por un organización común de mercado, especialmente cuando esta organización se funda sobre un régimen común de precios, los Estados miembros no pueden intervenir, por disposiciones nacionales adoptadas unilateralmente, en el mecanismo de la formación de precios tal como resulta de la organización común.

Es incompatible con los reglamentos nº 120/67, sobre organización común de mercados en el sector de cereales, y 136/66, sobre organización común de los mercados en el sector de las materias grasas, un régimen nacional cuyo efecto sea modificar, por un bloqueo de precios y la exigencia de una autorización administrativa, la formación de precios tal como esté previsto en el marco de la organización común de mercados afectadas<sup>8</sup>.

De ahí que se haya impuesto el desmantelamiento -o, en algunos casos, la "comunitarización"- de los entramados proteccionistas nacionales<sup>9</sup>, que tanto en la fase de producción primaria como en la de comercialización, estaban afectados al nivel de precios, o a las cantidades o unidades de producción, particularmente mediante la compra por organismos de intervención, amén de otro tipo de ayudas, o de cualesquiera obstáculos a la comercialización que se impongan en el ámbito de los Estados y entorpezcan el "mercado abierto" que se pretende instaurar a través de las distintas organizaciones comunes de mercado<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup>Rec. 1975, p. 66-67. Ha de advertirse -como hace la sentencia en el apartado 34- que "conviene sin embargo precisar que el régimen de precios instaurado por los reglamentos nº 120/67 y 136/66 se aplica exclusivamente al estadio de la producción y del comercio al por mayor, de manera que estas disposiciones dejan intacto el poder de los Estados miembros -sin perjuicio de otras disposiciones del Tratado- de adoptar las medidas apropiadas en materia de formación de precios en el estadio del comercio al detalle y de la consumición, a condición de que no pongan en peligro los objetivos y el funcionamiento de la organización común de mercado en cuestión".

<sup>9</sup>En este sentido BLUMANN, C., *Politique Agricole Commune...* cit., dice que la instauración del principio de solidaridad financiera "marca sobre el plano financiero la "comunitarización" de la agricultura y las transferencias de competencias en provecho de la Comunidad (p. 125).

<sup>10</sup>En relación a las consecuencias del ingreso de España en la Comunidad sobre las distintas ayudas públicas de esta especie que venía prestado el Estado español, y que quedaron

El entrecomillado corresponde a la sentencia Pigs Marketings Board, citada *supra*, que enjuiciaba unas disposiciones vigentes de la legislación local, para Irlanda del Norte, en cuya virtud la comercialización de un tipo de cerdos no podía ser hecha por los productores sino a través del organismo mencionado, a quien correspondía, además, el poder de fijar los precios y todas las demás condiciones de venta. A ello opuso el Tribunal que "la organización común de los mercados en el sector de la carne de cerdo, de la misma manera que las otras organizaciones de mercado, se funda en el principio de un mercado abierto, al que todo productor tiene acceso libremente y cuyo funcionamiento está regulado por los instrumentos previstos en esta organización", para añadir, más adelante, que:

"toda intervención de un Estado miembro, o de sus autoridades regionales o delegadas, en los mecanismos del mercado, fuera de los que están específicamente previstas por el reglamento comunitario, conlleva el riesgo de dificultar el funcionamiento de la organización común de mercado y de crear ventajas injustificadas para ciertos grupos de productores o de consumidores, en detrimento de la economía de otros Estados miembros o de otros grupos económicos en la Comunidad"<sup>11</sup>.

---

afectadas, vid. MASSOT MARTÍ, A., *Las ayudas estatales...* cit., pp. 109 y ss. Es sabido, sin embargo, que en el Acta de Adhesión se autorizó al establecimiento de una lista de ayudas nacionales que resultarían consentidas durante el período transitorio (hasta 1996), lista que fue aprobada por el Reglamento nº 3773/85, del Consejo, de 20 de diciembre (JOCE L 362, de 31.12.85; también en E.E. 03/vol. 39, p. 248).

<sup>11</sup>Vid. apartados 57 y 60 de la sentencia citada. En similares términos se ha manifestado el Tribunal en sucesivas causas, concluyendo que "en particular, en aquellos ámbitos sometidos a una organización común de mercado y, con mayor razón cuando esta organización se basa en

Ahora bien, la razón de su reprochabilidad será tanto su incompatibilidad con el mercado común como la vulneración de los mecanismos de intervención previstos en la organización común de mercado, que permanecen en la competencia exclusiva de la Comunidad y excluyen una competencia concurrente de los Estados miembros. Con lo que, en rigor, como quedó explicado más arriba, no sería exigible su enjuiciamiento por la vía del artículo 93.

## 2. Otras intervenciones nacionales complementarias

Amén de la intervención en el mercado que supone la fijación de unos precios de garantía -sin duda la más intensa, las más difícilmente conciliable con el sistema de economía de mercado- la normativa comunitaria prevé, en el seno de las OCM, otras intervenciones nacionales, directamente vinculadas al desenvolvimiento del mercado en cuestión. Sería aquí prolijo detallarlas (ya nos hemos ocupado de ellas: ayudas al alcenamiento privado, etc.). En lo que a nuestra cuestión interesa, la posibilidad de los Estados de establecer medidas paralelas o complementarias a las previstas a escala comunitaria, al constituir la OCM un "sistema completo y exhaustivo" -como gusta denominarlo la Comisión-

---

un régimen común de precios, como ocurre en el presente caso, los Estados miembros ya no pueden intervenir mediante ayudas unilaterales que afecten al régimen de los intercambios ni al mecanismo de formación de precios que resultan de la organización común"; sentencias de 12 de julio de 1990, cit., apartado 29, sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión c. Grecia, as. C-110/89, Rec. p. I-2659, apartado 21, sentencia 7 de abril de 1992, cit., apartado 22.

, ha de concluirse la prohibición de establecimiento de tales medidas y la consiguiente limitación de sus facultades a las meramente ejecutivas. En términos de la sentencia de 6 de noviembre de 1991:

"cuando la Comunidad haya establecido una organización común de mercado en un determinado sector corresponde a ésta buscar soluciones a los problemas, (como los que plantean los excedentes del vino), en el marco de la política agraria común. Por tanto, los Estados miembros han de abstenerse de cualquier medida unilateral, por más que pueda servir de apoyo a la política común de la Comunidad"<sup>12</sup>.

### **B. Intervenciones nacionales en el mercado de producciones no sometidas a OCM**

Partiendo de la exclusión, que opera el Reglamento nº 26, del régimen sustantivo de las ayudas de Estado a las destinadas a la producción y comercialización de los productos agrarios -en los términos ya expuestos-, y

---

<sup>12</sup>Sentencia *Italia* c. *Comisión*, de 6 de noviembre de 1990, as. C-86/89, Rec. p. I-3891, apartado 19. El gobierno italiano había considerado insuficiente el régimen de ayuda previsto en el reglamento por el que se establecía la organización común del mercado vitivinícola en favor del mosto de uva concentrado rectificado cuando se empleara para aumentar el grado alcohólico, por lo que estableció una ayuda complementaria. La Comisión calificó la ayuda nacional en cuestión -al haber sido otorgada únicamente en función de las cantidades utilizadas- como una simple ayuda al funcionamiento, es decir, como una medida que -puesto que no iba acompañada de ninguna medida de reestructuración- debía ser objeto de una valoración especialmente severa.

ausente para los productos no sometidos a una organización común de mercados una prohibición *per se* de las medidas de apoyo nacional, ha de concluirse, hoy por hoy, la inaplicabilidad a estos productos de la prohibición de ayudas nacionales. Es decir, es admisible para ellos, tanto el establecimiento de un régimen de precios garantizados en el ámbito nacional<sup>13</sup>, como, en principio cualesquiera sistemas de apoyo público por vía de ayudas estatales.

Se trata de un *status quaestionis* que ya criticamos en el capítulo anterior, en el sentido de no encontrar justificación en el momento presente para tal exclusión, y ante el que la Comisión ha expresado sus deseos de regularización, como expusimos también en su momento<sup>14</sup>. Regularización que pasa por el sometimiento de las ayudas a estos productos al régimen previsto en los artículos 92 a 94 del Tratado, sin limitar el poder de la Comisión a una mera formulación de recomendaciones.

Pero ha de advertirse que, aún privándose a la Comisión, para estas producciones, de los poderes imperativos sobre las ayudas estatales que le otorga con carácter general el artículo 92.3 del Tratado, es claro que tal limitación no faculta a los Estados para establecer regímenes que vulneren las reglas generales

---

<sup>13</sup>No planteó objeciones la Comisión a un régimen de tales características para la patata en Reino Unido (**XXI Informe...** cit., p. 440).

<sup>14</sup>Recuérdese la censura que emite en el **XX Informe sobre la política de competencia**: "la intervención de la Comisión se ve obstaculizada cuando se trata de productos agrarios para los que no hay una organización común de mercados, como, por ejemplo, la patata. Para estos productos, las disposiciones del Tratado sobre ayudas no permiten a la Comisión evitar la concesión de ayudas estatales que distorsionan los intercambios, incluso en el caso de intercambios intracomunitarios. La Comisión está analizando las posibles opciones existentes para regularizar la situación en este terreno, en particular con vistas a 1992". Vid. nº 337, p. 224.

del Tratado. Es por lo que la Comisión, al autorizar un régimen de ayuda para la comercialización de la patata en Alemania, advirtió que "la Comisión toma nota de las garantías ofrecidas por las autoridades alemanas, que se han comprometido a conceder la ayuda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Tratado"<sup>15</sup> (prohibición de restricciones cuantitativas a la importación, y de medidas de efecto equivalente). Ha de tenerse en cuenta también, a estos efectos, el principio general de no discriminación por razón de la nacionalidad. Para tales supuestos, algunos deducen una prohibición de ciertas ayudas del tenor del artículo 5 ("los Estados se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado"), exigible por la vía del recurso previsto en el artículo 169. "Por este camino -dice VAN DER ESCH- se puede obtener un resultado bastante cercano al del artículo 93.2, aunque de forma tal vez menos expeditiva"<sup>16</sup>.

### **C. Las pretensiones de renacionalización de la política de precios y mercados**

Ya nos hemos referido en el capítulo cuarto a las responsabilidades de la PAC en la agravación de las disparidades agrícolas regionales. Como explicaba la Comisión en el documento de reflexión "Evolución y futuro de la PAC", entonces citado, "si el mantenimiento de la renta se basa casi exclusivamente en la garantía de precios, resulta claramente proporcional al volumen de producción

---

<sup>15</sup>DOCE C 264, de 21.9.94, p. 10.

<sup>16</sup>VAN DER ESCH, B., *Ayudas de Estado y anti-dumping*, NCEE, nº 33, 1987, p. 92.

y, por consiguiente, concentra la mayoría de las ayudas en las explotaciones más extensas y más intensivas"<sup>17</sup>. El sistema ha provocado -como también puso de manifiesto la Comisión en el documento mencionado- que "los niveles de renta difieran mucho entre los Estados miembros: los mejor situados disponen de una renta per cápita tres veces superior a la de los menos favorecidos".

Resulta evidente que el carácter general y uniforme de la reglamentación comunitaria sobre precios agrarios (de tal manera que los precios de garantía son los mismos en todos los territorios de los Estados miembros, como derivación -se razonó- de los principios más generales de igualdad de tratamiento y de no discriminación) no casa con la existencia de unas disparidades regionales -de distintas causas y consecuencias- más que notables en el seno de la Comunidad. Da la impresión de que el mandato del artículo 40.3, párrafo 2º del Tratado, que fuerza a "excluir toda discriminación entre los productores y consumidores de la Comunidad", se ha impuesto a la invitación que hace el número 2º del artículo 39 a tener en cuenta "en la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo (...) *las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas*".

De esta manera, las posibilidades de disfrutar de régimen particular en materia de precios o de intervención "se cuentan -como dicen BLUMANN Y ARRIVÉ- con los dedos de una mano". Ante ello, estos mismos autores plantean

---

<sup>17</sup>Lo que ilustra la Comisión con los siguientes datos: el 6% de las explotaciones de cereales representa por sí sólo el 50% de la superficie cerealista y el 60% de la producción; el 15% de las explotaciones lecheras produce un 50% de la leche de la Comunidad, y el 50% de la cabaña bovina está en manos del 20% de las ganaderías" (p. 9).



que no cabe concluir la irreversibilidad del sistema actual ni cerrar los ojos sobre sus efectos negativos, incluso perversos<sup>18</sup>, en los términos ya descritos.

No parece necesario, ni conveniente, alterar los principios fundamentales de la PAC, pero sí aplicarlos de tal manera que no beneficie sobremanera a unos pocos, empobreciendo a muchos. No repugna necesariamente a aquellos principios una política de intervención, financiada íntegramente por el FEOGA - salvando así el principio de solidaridad financiera-, pero cuyos precios contemplen las diferencias de las agriculturas europeas. La propia Comisión reflexionó de esta manera: "la PAC debe seguir fundamentándose en sus principios básicos: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. Sin embargo, hay que aplicar estos principios tal como se idearon en su origen, corrigiendo los excesos que se hayan producido desde entonces. Especialmente, el principio de solidaridad financiera supone también que es preciso repartir la ayuda de forma más adecuada, teniendo en cuenta las situaciones especialmente difíciles de determinadas categorías de agricultores y de determinadas regiones"<sup>19</sup>.

En este sentido algunos observan -y defienden- un "proceso acelerado de renacionalización que padece la política de precios y mercados comunitaria"<sup>20</sup>,

---

<sup>18</sup>Vid. BLUMANN, C. y ARRIVÉ, J.M., *Les mécanismes européens...* cit., p. 479. Se encuentran algunos particularismos de detalle en el sector de cereales por ejemplo, con los procedimientos de regionalización de precios o para el sostimiento de ciertas variedades particulares. También en el sector lácteo, se puede pensar en el régimen propio de intervención para ciertos quesos italianos.

<sup>19</sup>Documento **Evolución y futuro de la PAC**, cit., nº 7.

(al que ya nos referimos en el capítulo cuarto), pero que no rompe los principios esenciales de una política integrada, por cuanto continúa siendo financiada íntegramente por los fondos comunitarios. En cierto modo, esta orientación hacia la "diferenciación" es asumida por la Comisión en la **Agenda 2000**, aunque refiriéndose no al sistema de precios garantizados, sino a los pagos directos; lo hace en estos términos: "aunque se excluye la posibilidad de renacionalización está previsto autorizar a los Estados miembros para que introduzcan criterios de diferenciación con arreglo a una serie de normas acordadas en común".

Con todo y con ello la innovación más importante hacia la que apunta la política de mercados agrícolas del futuro es precisamente la reorientación del apoyo público, en el sentido de abandonar progresivamente los precios garantizados y consolidar las ayudas directas como mecanismo de apoyo a los agricultores, en el que procede analizar el régimen del eventual concurso financiero de los Estados.

#### **D. La verdadera reorientación del apoyo público: las ayudas a la renta. Remisión**

---

<sup>20</sup>Así, MASSOT MARTÍ, A., *Hacia una nueva política agrícola común*, cit., p. 36. Entiende que este proceso es patente a tres niveles: a nivel de modulación o diferenciación del apoyo, a favor de determinadas categorías económicas, zonas o producciones; a nivel de mecanismos de control de la oferta, ya que no es casualidad que prácticamente todo los vigentes posean un carácter nacional (bajo las formas de Superficies Máximas Garantizadas, cuotas de producción, o números de cabezas de ganado), que equivalen a nacionalizar las eventuales sanciones por su superación; y a nivel de distribución previa del Presupuesto agrario comunitario por países. Recuérdese que el Reglamento 1765/92, que establece el régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos, prevee que "el pago compensatorio será fijado en una cantidad por hectárea y *diferenciado por regiones*".

La Comisión, en el citado documento de reflexión se mostraba partidaria de que los instrumentos de ayuda utilizados tuvieran efectos más directos en la renta de los productores. Para ello, sostenía que el apoyo proporcionado por las organizaciones de mercado debería reorientarse de manera que dejase de depender casi exclusivamente de los precios garantizados. "Las medidas de ayuda directa -concluye-, basadas generalmente en el número de animales o la superficie de las explotaciones y moduladas en función de factores como el tamaño, la renta, la situación regional u otros factores pertinentes, deberán incluirse en las organizaciones de mercado con objeto de garantizar la renta de los productores"<sup>21</sup>.

Este importante giro -lo sabemos- fue asumido, siquiera sea parcialmente, por el Consejo de Ministros de la Comunidad al aprobar la reforma de la PAC en mayo de 1992, que deja incoada la sustitución del mecanismo de los precios por el de las ayudas directas a la renta. Estas ayudas a la renta son, por ello, acreedoras de un estudio más detallado, que acometeremos en un apartado posterior. Nos parece más oportuno abordar antes el análisis del régimen de las ayudas nacionales a la exportación, por cuanto constituyen intervenciones que inciden de una manera más directa en los mercados.

---

<sup>21</sup>Doc. cit. nº 7 y 8.

## II. AYUDAS A LA EXPORTACIÓN

En buena lógica, es aquí oportuno distinguir el tratamiento propio de las ayudas a la exportación intracomunitaria de las destinadas a favorecer los intercambios con países terceros, aunque sus efectos y, con ello, su régimen de fiscalización, resultan con frecuencia idénticos. Así lo apreció la Comisión en el *Premier rapport sur la politique de concurrence*, después de advertir que las ventajas que los Estados miembros acuerden a sus empresas en favor de su actividad de exportación constituyen ayudas. Estas ayudas, en tanto que interesen a las relaciones con países terceros, deben ser examinadas como primer motivo en el contexto del artículo 112 del Tratado CEE, que prevé su armonización en la medida necesaria para evitar que la competencia entre las empresas de la Comunidad sea falseada y, en tanto que sea necesario, del artículo 92 si,

indirectamente, falsean los intercambios y la competencia intracomunitaria. En tanto que éstas son igualmente o únicamente acordadas para las ventas realizadas en otros Estados miembros, caen bajo la aplicación del artículo 92<sup>22</sup>.

La distinta intensidad de efectos sobre el mercado interior justifica un tratamiento más severo de las ayudas a las exportaciones intracomunitarias que las destinadas al comercio mundial. Puede leerse en el *Decimonoveno informe sobre política de competencia* que "a la vista del volumen de las ayudas a la exportación hacia países terceros censadas en el primer Informe, la Comisión definirá de manera precisa su política en este ámbito una vez recogidas informaciones adicionales de los Estados miembros. No obstante, seguirá manteniendo su posición de estricta prohibición de las ayudas a la exportación intracomunitaria"<sup>23</sup>. Prueba del recelo ante las ayudas a las exportación lo tenemos en el hecho de que, recientemente, la Comisión ha excluido para éstas la aplicación de la norma *de minimis* (que citamos en el capítulo primero, en cuya virtud ayudas que no superen un determinado umbral pueden considerarse compatibles con el mercado común). Sin diferenciar entre exportación intracomunitaria y hacia terceros países, establece que esta regla "cubrirá todas las categorías de ayudas, sean cuales fueren sus formas y objetivos, a excepción de las ayudas a la exportación, que no podrán acogerse a la norma"<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup>Vid. *Premier rapport...* cit., nº 187, p. 146.

<sup>23</sup>Op. cit., nº 122, p. 126.

<sup>24</sup>Cfr. "Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas *de minimis*", cit.

### A. Exportaciones intracomunitarias

Las ayudas nacionales que primen la exportación de productos de un Estado miembro hacia otro país asociado han sido prohibidas, a medida que el mercado único se ha ido realizando para los distintos productos agrícolas<sup>25</sup>. Tales actuaciones se consideran -como reparó el *Premier rapport sur la politique de concurrence*- incompatibles "con los principios generales de un mercado común en que la unión aduanera se ha realizado desde 1968, y especialmente con el de la libre circulación"<sup>26</sup>. Estas ayudas -siguió diciendo la Comisión- "no podrían beneficiarse de excepción alguna", de tal manera que la prohibición será aplicable "cualquiera que sea la forma que tome la ayuda, su intensidad, las motivaciones o las finalidades que la funden".

Este principio, de validez general para cualesquiera mercados, fue sancionado tempranamente por el Tribunal en sentencia de 10 de diciembre de 1969<sup>27</sup>: "una tasa de redescuento preferencial a la exportación, otorgado por un

---

<sup>25</sup>Ha de advertirse que, como es lógico, tal incompatibilidad con el mercado interior de las ayudas a las exportaciones intracomunitarias es aplicable para cualesquiera productos. No obstante, ciertas excepciones fueron previstas en un primer estadio del mercado agrícola, admitiéndose exacciones aplicables a los intercambios entre Estados miembros y paralelamente, bajo ciertos límites, unas restituciones a las exportaciones, que fueron posteriormente prohibidas; vid. sobre ello, VENTURA, S., **Principes de droit agraire...** cit., p. 136.

<sup>26</sup>Ibid., nº 187. En el informe publicado el año siguiente puede leerse, con la misma rotundidad: "La Comisión tiene una posición constante según la cual la aplicación de las ayudas a la exportación en las relaciones intracomunitarias es incompatible con los principios generales de un mercado común y especialmente con el de la libre circulación", **Deuxième rapport...** cit., nº 112, p. 117. Vid. también **Sixième rapport...** cit., nº 241, p. 141, o **XVI Infome...** cit., nº 257, p. 179.

<sup>27</sup>Sentencia Comisión c. Francia, as. acumulados 6 y 11/69, Rec. 1969, p. 523.

Estado en favor de sus solos productos nacionales exportados con el objeto de ayudarlos a competir en los otros Estados miembros con los productos originarios de éstos últimos, constituye una ayuda en el sentido del artículo 92", con lo que con su prestación se está violando por el Estado en cuestión "una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado que instituye la Comunidad".

Es claro que prohibir las ventajas económicas a las exportaciones entre Estados miembros resulta lo coherente con la existencia de un mercado unitario a nivel comunitario, que sólo circunstancias del todo extraordinarias, apreciadas por las instituciones de la Comunidad, permiten excepcionar<sup>28</sup>. Ha de advertirse, recordando lo dicho en el capítulo quinto, que los atemperamientos que en materia concurrencial exija la efectividad de la PAC -una de cuyas manifestaciones es la exclusión con carácter general para los productos de la agricultura del régimen sustantivo de las ayudas estatales del artículo 92, operada por el Reglamento nº 26- han de dejar a salvo, en cualquier caso, los principios de fondo del mercado común. De esta manera, el principio de libre circulación de productos en el interior de la Comunidad se erige en un *minimum* competencial infranqueable, con virtualidad para oponerse a las medidas nacionales de ayuda a

---

<sup>28</sup>En este sentido el artículo 3 de la Decisión 86/614 de la Comisión permitía a ésta última autorizar a un Estado miembro que se enfrenta a graves dificultades de su balanza de pagos a conceder ayudas a la exportación, en el marco del artículo 108.3 del Tratado (artículo 109 H, tras el TUE), en cuya virtud "la Comisión autorizará al Estado en dificultades para que adopte las medidas de salvaguardia en las condiciones y modalidades que ella determine". Es de notar que el TUE añade a este artículo un último número según el cual "sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 109 K, este artículo dejará de aplicarse a partir del inicio de la tercera fase" de la Unión Económica y Monetaria. Puede consultarse sobre este punto la sentencia del Tribunal Grecia y Unión de productores de cidras de Creta c. Comisión, de 4 de abril de 1990, as. acumulados C-111/88, C-112/88 y C-20/89, Rec. p. I-1559 (sólo contiene un resumen), en la que enjuician las Decisiones de la Comisión que trataban de suprimir, a partir del 4 de febrero de 1988, la totalidad de las ayudas a la exportación en el sector de la cáscara de fruta escarchada destinada a producir confitura.

la exportación intracomunitaria de productos agrícolas -aunque que pudiese fiscalizarlas por el cauce procedimental del artículo 93.2- . No ha de perderse de vista, además, que -como sabemos- la generalidad de los Reglamentos que instituyen las OCM declaran aplicables a los mercados que regulan el conjunto de disposiciones del Tratado relativas a las ayudas de Estado.

### **B. Exportaciones extracomunitarias**

Siendo que el artículo 92 declara incompatibles con el mercado común únicamente aquellas ayudas "que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros", *prima facie*, las ayudas a la exportación extracomunitaria quedarían fuera del ámbito de aplicación de la mencionada incompatibilidad<sup>29</sup> y forzadas únicamente a un proceso de armonización progresiva, "en la medida necesaria para evitar que se falsee la competencia entre las empresas de la Comunidad", en los términos -como ya adelantamos- del artículo 112 del Tratado.

Aunque efectivamente su incidencia sobre el mercado comunitario es potencialmente menor o indirecta, también es cierto que la igualdad de acceso al mercado mundial se revela como una condición para un mercado paritario en el

---

<sup>29</sup>Con rotundidad lo manifestaba el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ en 1987, en estos términos: "Las ayudas estatales que, sin afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, inciden sin embargo en las relaciones comerciales internacionales extracomunitarias, quedarán fuera del ámbito propio del principio de incompatibilidad, incluso aunque, eventualmente, puedan implicar algún perjuicio entre Estados miembros en cuanto a sus flujos comerciales con países terceros"; vid. **La ayuda estatal...** cit., p. 83.



interior de la Comunidad, con lo que las ayudas pagadas en favor de las exportaciones hacia países terceros pueden perfectamente caer bajo el ámbito de aplicación del artículo 92, por cuanto pueden falsear la competencia, afectando, siquiera sea indirectamente, los intercambios comerciales entre Estados miembros. De hecho, así ha lo admitido la Comisión<sup>30</sup>. Preocupación ésta incrementada en cuanto comprobó la Alta Institución las grandes cantidades de fondos públicos destinados al fomento de las exportaciones a terceros países (principalmente mediante sistemas de seguro de crédito a la exportación a corto plazo -aunque también a medio o largo plazo-, bonificaciones de intereses y ayudas al desarrollo condicionadas). De esta manera, manifestó en el *Vigésimoprimer informe sobre política de competencia*, correspondiente al año 1991, que "ante la inminencia de la realización del mercado único, es necesario llevar la política de competencia intracomunitaria a sus últimas consecuencias y paliar los efectos que las ayudas a la exportación tienen sobre el comercio"<sup>31</sup>. Ya antes el Tribunal de Justicia, en la sentencia sobre el asunto "Tubemeuse", del año 1990, había resaltado la relación entre las ayudas a la exportación y la competencia intracomunitaria. Ante la alegación del gobierno belga de que "incluso si las intervenciones que se examinan constituyen en realidad ayudas, se trataría de ayudas a la exportación, toda vez que Tubemeuse exporta el 90 % de su producción a países terceros; por lo tanto se regirían por el artículo 112, lo que excluye la aplicación de los artículos 92 a 94", el Tribunal replicó:

---

<sup>30</sup>En el **XIX Informe sobre la política de competencia** advierte con carácter general que "las subvenciones a la exportación pueden incrementar las cuotas de mercado de exportación a algunos Estados miembros a expensas de otros y, por tanto, afectar a la competencia dentro del mercado común", n° 262, p. 233.

<sup>31</sup>**XXI Informe sobre la política de competencia**, Bruselas-Luxemburgo, 1992, n° 166, p. 139.

"A este respecto hay que subrayar que, con independencia de si las ayudas que se discuten pudieran considerarse ayudas a la exportación, el artículo 112, que se refiere a la armonización de las ayudas nacionales a la exportación en el marco de la política comercial común, no excluye la aplicación de los artículos 92 a 94. Efectivamente, no se excluye que una ayuda a la exportación afecte a los intercambios entre Estados miembros".

Afectación a los intercambios intracomunitarios que en este caso demostró el Tribunal en base a que la mayor parte de los productores de este género -tubos de acero- exportan fuera de la Comunidad sus productos; además, parecía previsible que la empresa en cuestión "orientase sus nuevas actividades hacia el mercado interior comunitario")<sup>32</sup>. En definitiva, habrá de analizarse en cada caso el supuesto de hecho y la incidencia real de la ayuda para determinar la aplicabilidad del artículo 92 o el sometimiento al procedimiento de armonización del artículo 112.

Centrados en los productos de la agricultura, procede analizar la cuestión distinguiendo entre, por una parte, el comercio de productos sometidos a una organización común de mercado cuando se prevea en su normativa una restitución a la exportación; por otra, el supuesto de que la reglamentación correspondiente no establezca tal restitución; y, por último, el caso de productos no sometidos a organizaciones de mercado.

---

<sup>32</sup>Sentencia citada. Rec. 1990, p. I-1013. Añade más adelante que "lo primero que procede observar es que, teniendo en cuenta la interdependencia de los mercados en los que actúan las

## 1. Productos sometidos a OCM cuya normativa prevé restituciones a la exportación

El supuesto de producciones cuya normativa instituye restituciones a la exportación -el más frecuente y, por otra parte, el que plantea menores problemas- fue abordado en la sentencia Pigs and Bacon, ya citada, que después de precisar que los Estados miembros no pueden, por medio de mecanismos financieros tales como el otorgamiento de subsidios, proporcionar ventajas a la comercialización de los productos nacionales con relación a los de los otros Estados miembros, advierte que "la misma consideración se aplica a las exportaciones hacia países terceros"<sup>33</sup>. Por eso los reglamentos que instituyen las organizaciones de mercado y prevén la concesión de restituciones a la exportación -al objeto de asegurar la competitividad de los productos comunitarios sobre el mercado mundial y favorecer así las exportaciones- establecen que ésta sea "la misma en toda la Comunidad"<sup>34</sup>. De tal manera que -como también dice la sentencia- "esta disposición impide a los Estados miembros conferir una ventaja particular a sus productores asegurándoles un subsidio a la exportación por encima de la restitución a recibir eventualmente en virtud del reglamento".

---

empresas comunitarias, no cabe excluir que una ayuda pueda falsear la competencia intracomunitaria incluso si la empresa beneficiaria exporta la práctica totalidad de su producción fuera de la Comunidad".

<sup>33</sup>Apartados 15 y 16, Rec. 1979, p. 2189.

<sup>34</sup>Vid., por ejemplo, el artículo 13.2 del nuevo Reglamento 1766/92, que regula el mercado de los cereales.

En principio, por tanto, tratándose de productos agrarios sometidos a una organización común de mercado, la prestación de ayudas nacionales que resulten suplementarias de las previstas en la normativa comunitaria, en forma de restituciones a la exportación, ha de entenderse automáticamente prohibida. En puridad, por tanto, en estos casos -como confirmó la sentencia mencionada, en la línea de interpretación que sostuvimos en el capítulo anterior-, no resulta exigible para reprobar la ayuda estatal en cuestión el recurso a los artículos 92 y siguientes<sup>35</sup>; es suficiente demostrar la vulneración de su normativa específica -exigible por la vía del artículo 169-, sin perjuicio de que la actuación del Estado resulte además en sí misma, como también determinó esa sentencia, "incompatible con las reglas del mercado común tal como resultan de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías".

Ha de advertirse, sin embargo -como ya hemos dicho en el capítulo anterior- que el procedimiento de control del artículo 93.2 es habitualmente empleado por la Comisión, también en estos supuestos, por las especiales garantías que comporta. De esta manera, en la práctica, la Comisión suele entrar a comprobar el falseamiento de la competencia de la ayuda en cuestión por la vía del artículo 93. Así lo demuestra -entre otras- la decisión final del procedimiento *ex* artículo 93.2 incoado contra Italia, relativo al programa de ayudas a operadores agrícolas para la exportación de cítricos a la Unión Soviética y a

---

<sup>35</sup>Establece la sentencia, en apartado 11, que "si los artículos 92 a 94 son aplicables de lleno al sector de la carne porcina, esta aplicación permanece sin embargo subordinada a las disposiciones que rigen la organización de mercado instituida por el reglamento. En otros términos, el recurso, por el Estado miembro, a las disposiciones de los artículos 92 a 94 sobre las ayudas no podría tener prioridad sobre las disposiciones del reglamento que contiene la organización de este sector de mercado". Vid. Rec. 1979, p. 2187.

países de Europa central y oriental<sup>36</sup>, en la que la Comisión acude a la superposición de argumentaciones. A pesar de mantener que "la ayuda no puede considerarse compatible con el mercado común porque está en contradicción con el sistema previsto por la organización común de mercados en el sector de frutas y hortalizas, que prevé una restitución a la exportación a países terceros", apunta también que "la medida responde a los criterios del apartado 1 del artículo 92 del Tratado", por lo que se inició el procedimiento ahora resuelto.

Otros documentos de la Comisión que muestran su postura contraria a medidas unilaterales sobre auxilios a la exportación en producciones sometidas a organizaciones de mercado son la comunicación adoptada en virtud del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, relativa a las ayudas que Bélgica había concedido para el fomento de productos de los sectores porcino, ovino, caprino y equino<sup>37</sup>. Al enjuiciar un proyecto de Real Decreto en el que se disponía que, en caso de exportación, las cotizaciones previstas en el sector porcino podrían beneficiarse de una restitución de hasta el 0,04 % del valor de exportación, entendió la Alta Institución que se estaba estableciendo "una distinción entre el mercado belga y los otros mercados comunitarios (de tal manera) que debe considerarse, por lo tanto, como una ayuda estatal que está prohibida por el apartado 1 del artículo 92 del Tratado"<sup>38</sup>. Igualmente, la Decisión de 14 de septiembre de 1994, relativa a

---

<sup>36</sup>Decisión de 23 de diciembre de 1992, DOCE L 74, de 27.3.93, p. 84.

<sup>37</sup>DOCE C 22, de 30.1.90, p. 4.

<sup>38</sup>Aclara la Comisión que "esta ayuda, por su misma índole, afecta al comercio intracomunitario y falsea la competencia al favorecer a los exportadores belgas de carno de porcino. No puede tener ninguna repercusión duradera en el desarrollo del sector afectado y debe considerarse como una ayuda de funcionamiento cuyos efectos desaparecerán con ella".

una ayuda para la exportación de setas concedida en Irlanda a través del *Market Development Fund*<sup>39</sup>.

## 2. Productos sometidos a OCM, sin prever restituciones a la exportación

La misma posición restrictiva sobre ayudas a la exportación es aplicable en el supuesto de las organizaciones comunes de mercado que no establezcan restituciones para las exportaciones. Como puso de manifiesto la Comisión en la decisión de 1994 antes citada "los Estados miembros ya no están facultados para tomar decisiones unilaterales sobre la renta de los agricultores (*ha de advertirse que esta afirmación, sin matizaciones, resulta excesiva*) , como por ejemplo las ayudas de este tipo, en el marco de las organizaciones comunes de mercado" (sin considerar el establecimiento o no de una restitución a nivel comunitario).

Es ilustrativa la comunicación de la Comisión, "relativa a las ayudas que el Gobierno de los Países Bajos ha decidido conceder a la exportación"<sup>40</sup> -hacia países terceros- Se trataba de un régimen horizontal de fomento de exportaciones de productos agrarios, que afectaba tanto a producciones intervenidas como no intervenidas a nivel comunitario. La Comisión decidió incoar el procedimiento de

---

<sup>39</sup>DOCE L 335, de 23.12.94, p. 90.

<sup>40</sup>DOCE C 24, de 1.2.90, p. 11.

control respecto a las prestadas a los productos sometidos a una organización común de mercado. En el nº 2 de la decisión puede leerse:

"La concesión de subvenciones en favor de la exportación de productos agrarios sometidos a una organización común de mercados constituye una ayuda al funcionamiento que no puede beneficiarse de ninguna de las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Además, la regulación de las organizaciones de mercado se concibe como un sistema completo y exhaustivo que, en este tema anula toda competencia por parte de los Estados miembros de adoptar además medidas autónomas complementarias. La ayuda en cuestión constituye por tanto una infracción a la regulación común de mercados que no puede beneficiarse de ninguna de las excepciones establecidas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado".

### 3. Productos no sometidos a OCM

Tratándose de producciones no sometidas a organizaciones de mercado, vale para la ayudas a la exportación de las mismas lo dicho más arriba sobre la inaplicabilidad del principio de incompatibilidad de las ayudas nacionales y la limitación de los poderes de la Comisión a la mera formulación de recomendaciones. Por otra parte, es evidente que el menoscabo que las subvenciones a la exportación a países terceros provocan en la competencia

comunitaria son potencialmente menores, en este tipo de operaciones y para este tipo de productos. Parecen atinadas en este sentido las apreciaciones que la Comisión hacía, con carácter general, en el *Decimonoveno Informe sobre política de competencia* en el sentido de que el efecto de estas ayudas a la exportación extracomunitaria "será más importante cuanto menores sean las diferencias de costes entre firmas exportadoras, más elástica la demanda, más intensa la competencia en el sector, menor la diferenciación de los productos, y mayores las economías de escala"<sup>41</sup>. Así, la Comisión, en la comunicación fechada el 1 de febrero de 1990, citada *supra*, apreció que "en lo que respecta a los productos no sometidos a una organización común de mercado, la Comisión comunica al Gobierno de los Países Bajos que no plantea ninguna objeción respecto a la ayuda en cuestión siempre que su aplicación esté motivada por la necesidad de hacer frente a la competencia de los suministradores de terceros países y no de suministradores de los demás Estados miembros. En este último caso, la Comisión encomienda al Gobierno de los Países Bajos que no aplique la mencionada medida"<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup>XIX Informe sobre política de competencia, cit., nº 262, p. 233.

<sup>42</sup>Comunicación cit., nº 4.



### III. AYUDAS A LA RENTA DE LOS AGRICULTORES

Nos enfrentamos a una de las cuestiones esenciales de cara al futuro de la política agraria, por cuanto -como hemos adelantado- la reforma de la PAC de mayo de 1992 parece dejar incoada una sustitución del mecanismo de garantía de precios por el de ayudas a la renta, bajo la forma de "pagos compensatorios". En este sentido, como enseguida veremos, tales "pagos" constituyen otra modalidad de medidas de protección, aunque con efectos presumiblemente más favorables para el equilibrio de los mercados que las compras de intervención. Pero la justificación de estas ayudas entiendo debiera ser las necesidades de readaptación de los agricultores a un mercado más abierto y menos protegido, que irrevocablemente parece imponerse, y que eventualmente puede provocar insuficiencias de renta. En definitiva, las ayudas a la renta debieran ser consideradas o bien como ayudas de readaptación o reestructuración -por tanto, ordinariamente, de carácter transitorio-, o bien -en cuyo caso técnicamente

deberían ser incluso excluidas del concepto mismo de ayuda pública- como una estricta prestación pública de asistencia social, o como una compensación por determinados servicios medioambientales. No obstante, en el estadio actual han de catalogarse como ayudas de protección, y como tales las examinamos aquí, analizando en primer lugar su evolución en el Derecho de la Comunidad.

### A. Consideración de las ayudas a la renta: evolución

Hasta tiempos relativamente recientes, las ayudas a la renta no han sido admitidas en el marco de la política agrícola común. Fueron tradicionalmente consideradas como "totalmente incompatibles con el Mercado común"<sup>43</sup>, incluso como "particularmente atentatorias contra la libertad de concurrencia"<sup>44</sup>, por cuanto por ellas se mantienen en vida unas explotaciones que, de otra manera, cesarían o reducirían su actividad. Eran conceptuadas, por ello, como "ayudas de funcionamiento", proscritas en el derecho de la Comunidad<sup>45</sup>, no pudiendo beneficiarse, en principio, de ninguna de las excepciones del artículo 92.3.

---

<sup>43</sup>Documento de la Comisión, **Aides nationales et politique agricole commune**, cit., p. 6.

<sup>44</sup>Así escribía MASSOT MARTÍ en 1985, en *Las ayudas estatales...* cit., p. 103.

<sup>45</sup>Puede leerse en el **XVII Informe sobre política de competencia**: "De acuerdo con las normas tradicionales en vigor, las ayudas a la renta entran claramente en la categoría de ayudas de funcionamiento, que no están autorizadas por cuanto que no garantizan ninguna evolución de la empresa, sino que se proponen completar una renta, favoreciendo, además, a determinadas empresas. Se encuentran, por lo tanto, comprendidas, en principio, entre las

Amén de su presumible esencia nociva para el mercado, las ayudas nacionales a la renta se juzgaban, además, inadmisibles en el marco de las organizaciones comunes de mercado, entendidas -recuérdese- como sistemas completos y exhaustivos, que impiden intervenciones estatales fuera de sus mecanismos propios.

Compensa aquí dar cuenta, sin embargo, de la prematura opinión discordante expresada por el profesor GADBIN, en el sentido -dice- de que la política agrícola común no se opone necesariamente a unas intervenciones estatales en el marco de una política nacional de renta. Al plantearse cómo un régimen nacional de ayudas a la renta podría ser censurado por el Tribunal de Justicia como contrario a las organizaciones comunes de mercado, aprecia que tales ayudas no siempre están construidas sobre el mismo modelo, "no todas están articuladas sobre los mecanismos de garantía de precios o de ayudas a los productos", con lo que el Tribunal debe examinar las medidas discutidas en el marco específico de cada organización afectada<sup>46</sup>. Su razonamiento me parece en extremo sugestivo, y de hecho sería asumido, con el establecimiento de las garantías oportunas, por las instituciones de la Comunidad.

De esta manera, como reconoció la propia Comisión<sup>47</sup> y bien apunta BARTHÉLÉMY, la evolución reciente de la política agrícola de la Comunidad

---

prohibiciones enumeradas en el artículo 92. Por otro lado, los mecanismos de la organización común se concibieron para garantizar la renta de los agricultores y las ayudas admitidas eran las que contribuían a la mejora de las estructuras agrarias y, por lo tanto, hacían evolucionar las rentas insuficientes" (nº 267, p. 196-197).

<sup>46</sup>GADBIN, D., *À propos des aides "Cresson"*... cit., pp. 147-148.

<sup>47</sup>XVII Informe... cit., p. 197, donde reconoce la Comisión la evolución que ha experimentado esta cuestión.

ha conducido a una reflexión en la materia<sup>48</sup>. La necesidad de restablecer el equilibrio del mercado y de disminuir unos gastos de intervención elevados e improductivos ha inducido a una política mucho más restrictiva en materia de precios de intervención, con el consiguiente deterioro para las rentas de los agricultores propietarios de explotaciones indaptadas, lo que se juzgó necesario compensar con ayudas directas.

Con vistas a la adaptación a la nuevas exigencias de los mercados agrarios se acometieron -particularmente tras la celebración del Consejo Europeo celebrado en Bruselas en febrero de 1988- determinadas medidas de política estructural, y aun de política de mercados<sup>49</sup>, que aunque han producido sus efectos, se han revelado insuficientes para frenar el fuerte desequilibrio de la agricultura de la Comunidad<sup>50</sup>. Entre las conclusiones del Consejo de máximos mandatarios figuraba, como luego recogería la exposición de motivos del Reglamento (CEE) 768/89 del Consejo -ya citado, y en el que en adelante nos detendremos-, *"la posibilidad de que los Estados miembros puedan conceder ayudas transitorias a las rentas agrarias para contribuir al esfuerzo de reajuste realizado por las explotaciones agrarias más debilitadas, que de otro modo, por*

---

<sup>48</sup>BARTHÉLÉMY, M., *La politique communautaire...* cit., p. 95. En el mismo sentido, GADBIN, comentando lo que entonces eran proyectos de reglamentos sobre ayudas a la renta, en estado de debate en el seno de las instituciones de la Comunidad, escribía que "estas proposiciones encajan en un contexto bien preciso de evolución de la política agrícola común"; vid. *Rapport général introductif*, cit., p. 55.

<sup>49</sup>Estas reformas, aunque utilizan técnicas diferentes, adaptadas a las características propias de cada organización de mercado, perseguían objetivos comunes: hacer bajar los precios cuando la cantidad producida excede un cierto límite, incrementar la participación de los productores en la financiación de los gastos (en el caso de los cereales) y reducir las garantías ofrecidas por la intervención.

*su situación económica y estructural, no estarían en condiciones de realizar con éxito el necesario esfuerzo de adaptación (queda aquí patente la circunstancia a la que nos referíamos al encabezar este capítulo: que con frecuencia las ayudas públicas persiguen simultáneamente finalidades de protección y de reconversión, aunque ha de advertirse, de entrada, que precisamente en su carácter transitorio y en su orientación a favorecer el reajuste puede situarse la clave de admisibilidad de estos auxilios públicos); dichas ayudas contribuirían al mismo tiempo a mantener un nivel de vida justo para la población agrícola de acuerdo con el objetivo contemplado en la letra b) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, y a salvaguardar el equilibrio necesario para garantizar la vitalidad del mundo rural teniendo en cuenta las exigencias planteadas por la protección del paisaje y del medio ambiente" (de estas exigencias nos ocuparemos específicamente más adelante).*

Esta fue la filosofía del régimen de ayudas aprobado en el Reglamento nº 768/89 del Consejo, que pasamos a examinar.

## **B. El Reglamento (CEE) 768/89 del Consejo<sup>51</sup>**

---

<sup>50</sup>Vid. al respecto el documento de la Comisión, **Evolución y futuro de la PAC**, cit., ap. III, nº 1.

<sup>51</sup>Frente a la propuesta inicial de la Comisión, que sugería al Consejo la aprobación de dos reglamentos, uno que instituía un régimen comunitario de ayudas a la renta y otro establecía un encuadramiento para las ayudas nacionales con el mismo objeto (publicadas las propuestas de Reglamento presentadas por la Comisión en DOCE C 236, 2.9.87, p. 4 y 8), el Consejo optó por refundir las dos líneas de ayuda, dedicando el Título II del Reglamento 768/89 a la regulación de los supuestos en que la Comunidad podrá acordar una contribución financiera a

## 1. Ayudas a la renta, sin daño a la competencia

Como manifestación de la evolución descrita, el Reglamento 768/89, del Consejo instituyó "un régimen de ayudas transitorias a las rentas agrarias", con el que "abre brecha" en un mecanismo de protección hasta entonces vedado, ahora consentido por cuanto se entiende que no provoca distorsiones de la competencia en la medida en que -con palabras de la Comisión transcritas *supra*-, se desvincule "el derecho a la ayuda así como el volumen de la misma, de cualquier decisión de la producción que puedan tomar los beneficiarios"<sup>52</sup>, aunque, ciertamente, tal circunstancia puede revelarse insuficiente, y exigir otras justificaciones para su admisibilidad.

El artículo 1º se cuida de precisar que "las ayudas no deberán fomentar la producción agraria ni entrañar distorsiones de la competencia". Ello pasa por "el cumplimiento de las condiciones comunitarias destinadas a evitar que se comprometan los objetivos de la Comunidad, en particular en el ámbito del saneamiento de los mercados" (Exposición de Motivos), lo que supuso el establecimiento de unos criterios precisos de compatibilidad de estas ayudas a la renta con la PAC y con el Mercado común<sup>53</sup> y un procedimiento de control previo

---

las ayudas propuestas por los Estados. No nos detendremos en los pormenores de este Reglamento, máxime cuando se trata de un régimen ya caducado.

<sup>52</sup>COMISIÓN, **XX Informe sobre política de competencia**, cit., p. 226.

<sup>53</sup>Es de destacar, en este sentido, que, según el artículo 6.1 del Reglamento "no podrán concederse ayudas en función de los precios y/o del volumen de producción de la explotación de que se trate". Como explicó la Comisión "de otra forma, sería difícil evitar el peligro de que las ayudas se convirtieran en un estímulo a la producción (es decir que sean contraproducentes para el saneamiento del mercado) y que pudieran tener un efecto distorsionador de la competencia" (**XVII Informe...** cit., nº 267, p. 199).

fundado sobre la aprobación por la Comisión de los "programas de ayuda a la renta agraria" elaborados por los Estados miembros (PARA)<sup>54</sup>.

## 2. Aplicabilidad de los artículos 92 a 94

Se establece en el artículo 1º del Reglamento que "los artículos 92, 93 y 94 del Tratado no se aplicarán a las ayudas concedidas de conformidad con el presente Reglamento", lo cual, como bien apunta el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, resulta superfluo: lógicamente, al regularse como admisibles y compatibles con el mercado común ciertas ayudas y preverse además -artículos 2 a 7- un sistema de control sustitutivo del establecido en el artículo 93.3 del Tratado, aquellos artículos no tienen ya objeto al que aplicarse<sup>55</sup>.

Lo anterior se complementa con la previsión del artículo 11, según el cual "sin perjuicio de otras disposiciones comunitarias específicas o sectoriales, se prohíben las ayudas a la renta cuyas condiciones o modalidades de concesión sean distintas de las establecidas en el presente Reglamento y, en particular, las ayudas a la renta cuyo importe se determine en función de los precios, la cantidad de los productos agrarios o los factores de producción". Para este tipo de ayudas

---

Con este mismo objetivo se establece que la ayuda tendrá carácter temporal (máximo 5 años desde el primer pago) y decreciente. Asimismo, "con el fin de evitar distorsiones en la competencia", se fijan los importes máximos de la ayuda por unidad de trabajo (artículo 6.2).

<sup>54</sup>Artículo 7.2: "El Estado miembro no podrá poner en marcha las medidas proyectadas antes de que la Comisión apruebe el correspondiente PARA".

<sup>55</sup>MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Ayudas agrícolas estatales...* cit., p. 16.

ajenas a las condiciones y a la tramitación prescritas en el Reglamento, sí se declara aplicable -párrafo segundo del mismo artículo- "el artículo 92, con excepción de su apartado 3, y el artículo 93 del Tratado". No puede hablarse, por tanto, de una prohibición absoluta<sup>56</sup>; pero también es cierto que, al no poder alegarse ninguna de las justificaciones sectoriales, regionales o generales a las que se refiere el artículo 92.3, resulta harto difícil encontrar motivos de compatibilidad comunitaria para estas ayudas -únicamente las que aporta el apartado 2 del mismo artículo 92.

### 3. Valoración de las ayudas instituidas

Resulta casi superfluo advertir que las ayudas previstas en este Reglamento se inscriben en "una lógica de solidaridad y de justicia social"<sup>57</sup>; su razón de ser es el aseguramiento de una renta mínima para los agricultores, aunque se pretenda evitar al mismo tiempo cualquier efecto significativo sobre la producción. Cabe por ello entender que no constituyen en realidad auténticas ayudas públicas, sino -como dejamos apuntado- estrictas prestaciones públicas de asistencia social -conceptualmente distintas-, que de hecho se han instaurado para

---

<sup>56</sup>Como podría pensarse vista la redacción de las propuestas de Reglamentos elaboradas por la Comisión, ya citadas, que se limitaban a hacer inaplicables, sin más, los artículos 92 a 94, lo que llevó entonces a GADBIN a mantener con rotundidad que "las ayudas nacionales a la renta agrícola no conformes a 'los reglamentos' del Consejo estarían prohibidas"; vid. *Rapport général...* cit., p. 55.

<sup>57</sup>Vid. BIDET, F., *Les enjeux de...* cit., p. 367. Carácter social que es igualmente resaltado por OLMÍ, op. cit., p. 257, BARTHÉLÉMY, M., op. cit., p. 96, o por la propia Comisión, que



cualesquiera sectores de la población en algunos Derechos internos, como lucha contra la insuficiencia de rentas ("renta mínima de inserción" aplicada en Francia<sup>58</sup>, o sistemas similares en nuestro país).

Cabría pensar que este régimen de ayudas apunta un cambio de la filosofía interventora sobre la agricultura, en cuanto incita a un desplazamiento desde el soporte de precios al soporte de rentas<sup>59</sup>. En realidad, la transitoriedad de las ayudas previstas -manifestado en la temporalidad y el carácter decreciente de las mismas-, la limitación temporal de vigencia del sistema instituido<sup>60</sup>, y particularmente, su configuración como medidas de apoyo ajenas a las organizaciones de mercado, revelan que aquella mutación de la filosofía de intervención no era aún una realidad, y no lo sería mientras no se instrumentalizara en el seno de las organizaciones comunes de mercado.

### C. El presente y futuro de las ayudas a la renta

---

apunta que "se trata sólo de superar la indigencia de la familia campesina" (**XVII Informe...** cit., nº 267, p. 199).

<sup>58</sup>Específicamente sobre su aplicación a los agricultores franceses, vid. BRANGEON, J.-L. y JÉGOUZO, G., *Revenu minimum d'insertion et pauvreté en agriculture*, **RDR**, nº 230, 1995, p. 82.

<sup>59</sup>Lo cual no supone una novedad en materia de intervención en los mercados agrarios. Estados Unidos ya ensayó en la década de los 50 una evolución de este género con el Plan Brannan. Vid. sobre ello el trabajo de ALONSO OLEA, M., *Control y fomento de la agricultura en los Estados Unidos: el sostenimiento de precios de productos agrarios*, **RAP**, nº 5, 1951, p. 350.

<sup>60</sup>El régimen surtió efectos hasta el 31 de marzo de 1993 en cuanto a la aprobación de los PARA, aunque hasta el 31 de marzo de 1998 pueden realizarse los pagos de ayudas amparadas en los PARA aprobados antes de aquella fecha (artículo 15 del Reglamento).

Valorando el paquete de medidas impulsadas por el Consejo Europeo de 1988, la Comisión apreciaba en 1991 que "estas medidas de compensación (...) no han desempeñado más que una función marginal", a lo que añadía que "para ser eficaces, las medidas de ayudas directas por hectárea o por cabeza de ganado y vinculadas a la retirada de tierras o a la extensificación deben formar parte de las propias organizaciones de mercados; de hecho, deberían constituir la esencia misma de esas organizaciones"<sup>61</sup>.

Parcialmente, estas orientaciones planteadas por la Comisión fueron asumidas por el Consejo de la Unión en la reforma de la PAC aprobada en mayo de 1992, mediante el establecimiento, en el entramado de algunas organizaciones de mercado (ésta es la razón por la que, caducado el sistema de apoyo a la renta instituido por el Reglamento 768/89, no fue prorrogado ni sustituido por otro similar), de un sistema de "pagos compensatorios" -que ya conocemos- pero que sólo en cierto modo cabría calificar como de ayudas directas a la renta: aunque neutrales al nivel de producción -incluso pretende contribuir a su contención, al imponer un barbecho obligatorio-, resultan proporcionales al tamaño de la explotación o de la cabaña ganadera, sin referencia al nivel de renta de los agricultores. Se trata de intervenciones protectoras, arbitradas como compensación de una bajada progresiva de los precios de garantía, con una finalidad de favorecer el equilibrio de los mercados. Sobre estos pagos directos ha de advertirse que la Comisión ha propuesto, en la **Agenda 2000**, el establecimiento de una limitación a los mismos<sup>62</sup>, en la línea del vigente sistema

---

<sup>61</sup>Documento **Evolución y futuro...** cit. ap. III, nº 3.

norteamericano. Ha de encuadrarse esta medida en el loable deseo de la Comisión de profundizar en el "criterio legitimador" de las ayudas, que contribuya a contener el gasto, y a combatir los efectos negativos -conformismo, temor a la innovación- que el sistema actual acarrea.

¿Es éste el mejor sistema? En el momento presente quizá sea el único viable, tras décadas de intensa protección vía precios. Pero parece evidente que con este sistema puede persistir la insuficiencia de renta de quienes mantienen pequeñas explotaciones, mientras se pueden otorgar beneficios injustificados o desproporcionados a propietarios de grandes extensiones (la Comisión, a mi juicio con buen criterio, propone para el futuro -en la **Agenda 2000**- "establecer un límite individual aplicable a todos los pagos directos de ayuda a la renta concedidas en las organizaciones comunes de mercado"). En cualquier caso parece deseable orientarse hacia un sistema de apoyo en el que las ayudas permanezcan neutrales tanto a la producción como a la superficie, compensando únicamente la insuficiencia de rentas<sup>63</sup>. Tales ayudas podrían legitimarse condicionando su prestación a obligaciones de reestructuración de las explotaciones, o incluso a un cambio de actividad -si son viables trabajos sustitutivos-, o justificarse en la insuficiencia de rentas -como pretendió el Reglamento 768/89-, o podrían también entenderse como retribución de externalidades por servicios al medio ambiente, que aconseja el mantenimiento,

---

<sup>62</sup>En estos términos: "La Comisión se propone establecer un límite individual aplicable a todos los pagos directos de renta concedidos en virtud de las organizaciones comunes de mercado" (p. 32 del documento).

<sup>63</sup>En este sentido, declaraciones del secretario regional del sindicato agrario COAG, Gregorio de la Fuente, para quien se hace necesario "una modificación del sistema de ayudas para conseguir compensar la renta de los agricultores a título principal y no el producto ni la superficie" (Suplemento "Mundo agrario", 7 de marzo de 1996).

total o parcial, de explotaciones con escasa viabilidad económica pero importantes para el mantenimiento del medio (de este punto nos ocuparemos *in extenso* en el capítulo siguiente al tratar de las ayudas medioambientales)..

### III. AYUDAS DESTINADAS A COMPENSAR LAS PÉRDIDAS DE COSECHAS Y ANIMALES

Sabemos que el apartado 2, letra b), del artículo 92 del Tratado declara compatibles *per se* con el mercado común "las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por acontecimientos de carácter excepcional". Parece claro que la intención de los redactores del Tratado era considerar justificada la prestación de ayudas nacionales ante tales circunstancias en la medida en que con aquéllas no se pretende sino a restablecer las condiciones de competencia, que han resultado alteradas por causas que escapan a su dominio. Ello ha llevado a una parte de la doctrina, sin duda autorizada, a mantener que la declaración de compatibilidad de estas ayudas de Estado bien puede entenderse como superflua<sup>64</sup>. Lo cierto es que -como hemos dicho en la primera parte- la compatibilidad de principio de estas ayudas implica que la Comisión carece del "amplio poder de apreciación" para estimar la oportunidad de la medida proyectada a nivel de la Comunidad -característico de las excepciones del apartado 3-, pero sí le corresponde apreciar (estas ayudas, aunque hayan sido calificadas como imperativas o automáticas, no quedan substraídas al control de la Comisión) que concurren las condiciones requeridas para ser consideradas ayudas compatibles: es decir, si en cada caso estamos en presencia de *desastres* naturales, o de circunstancias de carácter *excepcional*. Estamos en presencia de auténticos "conceptos jurídicos indeterminados", que no siempre permiten identificar -y en este caso así lo parece- un sentido o solución justa únicos<sup>65</sup>. A mi juicio, el carácter "desastroso" o "excepcional" de los

---

<sup>64</sup>LEANZA, U., *Commento articolo 92*, a quien siguen MATTERA, A., **El mercado único...** cit., p. 102 y FERNÁNDEZ FARRERES, G., **El régimen de las ayudas...** cit., p. 72.

<sup>65</sup>Con carácter general, sobre los conceptos jurídicos indeterminados, ya nos hemos referido a las opiniones, en este sentido, de MOZO SEOANE, A., **La discrecionalidad...**, cit., p. 241 o FERNÁNDEZ FARRERES, G, **La subvención...** cit.p. 640 (en cita ya traída a colación en el capítulo tercero); específicamente sobre la cuestión que nos ocupa, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., **La ayuda estatal...** cit., p. 107.

acontecimientos ha sido interpretado de un manera un tanto laxa (ordinariamente la Comisión no ha presentado objeciones a los proyectos de ayuda presentados por los Estados), acogiéndose a esta excepción ayudas públicas que no han hecho sino cubrir riesgos que resultan consustanciales a la actividad agrícola -como tales podrían haber sido asegurados- y que, ordinariamente, deberán estimarse un costo empresarial. Precisamente, de la prestación de ayudas ante eventos que no revistan un claro carácter catastrófico puede derivarse un daño a la competencia frente a quienes invirtieron adecuadamente en su prevención.

Lo cierto es que la proliferación de estas ayudas nacionales ha llevado a la Comisión a una progresiva vigilancia en su prestación y, con este propósito, a fijar determinadas condiciones para que efectivamente sean consideradas como compatibles con el mercado común. Para la determinación de tales condiciones son de gran utilidad las comunicaciones de autorización que periódicamente publica la Alta Institución en la serie C del Diario Oficial, a las que haremos frecuentes remisiones, amén de la información contenida en las comunicaciones de apertura de procedimiento del artículo 93.2 -también publicadas en la serie C- o en las propias decisiones finales de estos procedimientos, incluidas en la serie L -aunque, como es sabido, la publicación de las mismas no es condición para su aplicabilidad, por lo que en ocasiones no figuran en el Diario Oficial.

### **A. Ayudas por calamidades naturales**

#### **1. Supuestos cubiertos por la declaración de compatibilidad**

Se han beneficiado de la excepción del artículo 92.2 letra b) las ayudas que pretendieran compensar -en palabras de la Comisión- los daños derivados de "desastres naturales u otros fenómenos climáticos", tales como la sequía, incendios, inundaciones o movimientos de tierra. Menos importancia tienen "otros acontecimientos de carácter excepcional", que han de entenderse con un carácter ajeno a lo puramente natural<sup>66</sup>, o a lo estrictamente económico -a estos últimos se refiere el artículo 92.3, letra b): ayudas "destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro".

Según la praxis de la Comisión, ha de tratarse de un daño efectivo, directamente ligado a la calamidad natural. No obstante, con frecuencia, la mera previsión de los daños se ha entendido como cobertura suficiente para la compatibilidad (en una muestra de claro desvirtuamiento de la norma). Así, aunque la Comisión observara en un primer momento indicios de incompatibilidad de un régimen de ayuda que la región de Cerdeña había decidido conceder en favor de la explotaciones afectadas por la sequía de la campaña 1988/89, por cuanto algunas de las medidas proyectadas "se concedían incluso en condiciones climatológicas normales", -lo que le llevó a iniciar el procedimiento del artículo 93.2, al apreciar que tales ayudas encajarían en la categoría de ayudas de funcionamiento y "no pueden acogerse a la excepción enunciada en la letra b) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado CEE"<sup>67</sup>-, sin embargo, optó finalmente por

---

<sup>66</sup>Encajarían aquí, a juicio de BARTHÉLÉMY, además del incidente nuclear del Tchernobyl, a consecuencia del cual algunos Estados miembros indemnizaron a sus agricultores por las pérdidas sufridas, los daños causados por las guerras o los disturbios interiores. Vid. *La politique communautaire...* cit., p. 86.

<sup>67</sup>Comunicación en virtud del apartado 2 del artículo 93, a los demás Estados miembros y a terceros interesados; DOCE C 111, de 5.5.90, p 3.

archivar el procedimiento iniciado<sup>68</sup>. En esta misma línea, la Comisión ha admitido la prestación de ayudas nacionales destinadas al establecimiento de medidas preventivas contra posibles catastrofes naturales<sup>69</sup>.

Ha de advertirse -es una postura constante de la Comisión-, que para que los acontecimientos climáticos sean considerados como desastres naturales acreedores de la excepción que nos ocupa, se requiere que aquéllos hayan provocado un cierto nivel de pérdidas en la producción agrícola; umbral que ha sido fijado en el 30 % en relación a la producción de un año normal<sup>70</sup>. No obstante, esta tasa mínima de daños se ha reducido a un 20 % cuando se trata de regiones desfavorecidas en el sentido de la directiva 75/268/CEE, a fin de tener en cuenta la situación económica particular de las explotaciones situadas en estas regiones.

## 2. Especial consideración de las ayudas destinadas al fomento de seguros agrario

---

<sup>68</sup>Vid. **XXIII Informe...** cit. p. 549.

<sup>69</sup>Aprobación, con fecha 24.2.94, de medidas alemanas para la reforestación de superficies afectadas por un incendio, que incluye, asimismo, la financiación de "medidas preventivas de lucha contra incendios"; DOCE C 183, de 5.7.94, p. 7. Vid. MASSOT MARTÍ, A., *Las ayudas estatales...* cit., p. 107.

<sup>70</sup>Vid. por ejemplo DOCE C 183, de 7.7.94, p. 4, o DOCE C 264, de 21.9.94, p. 6.

Este porcentaje que ha sido asumido por la normativa española de seguros agrarios como condición de las indemnizaciones, al establecer en los últimos Planes Anuales "un umbral mínimo de daños o franquicia absoluta del 30 %" (vid. punto segundo del Acuerdo para 1996).



También se han declarado compatibles -lo que una vez más entiendo puede violentar la letra del artículo 92.2.b)- las ayudas nacionales destinadas al fomento de seguros contra la pérdida de ganado o de cosecha ante eventuales catástrofes o simplemente condiciones atmosféricas excepcionales, lo que en principio bien puede considerarse un coste empresarial, como en cualquier actividad económica. Tal vez estas ayudas pudieran ser consideradas compatibles -como ayudas regionales- al amparo del apartado 3 del artículo 92, al objeto de "facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas" (letra c) o "de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo" (letra a), si se trata de regiones con retrasos estructurales en virtud de constantes dificultades de orden climático o similar.

El sistema español de seguros agrarios, previsto en la Ley 87/78<sup>71</sup> prevé unas "aportaciones del Estado al importe global de las primas a satisfacer por los agricultores (...) En todo caso el importe de la aportación del Estado no podrá ser superior al 50 % ni inferior al 20 % del total anual de las primas" (artículo 11); además dedica el título VI a los "créditos y ayudas vinculados al seguro, extremos éstos detallados por el Reglamento 2329/78, aprobado por Real Decreto de 14 de septiembre de 1979, amén de los muchos desarrollos en virtud de los Planes de Seguros Combinados, aprobados anualmente por el Gobierno. Lo cierto es que el montante de ayudas que discurre por esta vía es extraordinariamente voluminoso ( en España, se ha destinado para 1996, como

---

<sup>71</sup>Ley de 28 de diciembre de 1978, por la que se establece y regula el Seguro Agrario Combinado, BOE de 12 de enero de 1979).

subvención al pago de primas del Plan de Seguros, una cantidad superior a 15.000 millones de pesetas<sup>72</sup>).

Ha de advertirse, por último, que la normativa española prevé que "no se concederán beneficios extraordinarios por daños ocasionados en las producciones asegurables por los riesgos contemplados" en los Planes Anuales, prohibición ésta que no obstante ha sido desoída en más de una ocasión.

## 2. Contenido y alcance de la ayuda

También ha fijado la Comisión unos criterios sobre el contenido y alcance de las ayudas que pretendan beneficiarse de esta declaración de compatibilidad. En este sentido, resulta evidente que se ha de excluir "la posibilidad de una compensación excesiva en relación con las pérdidas sufridas por cada agricultor"<sup>73</sup>; dicho de otra manera, "el importe de la ayuda será siempre inferior al valor de los daños que haya sufrido el beneficiario"<sup>74</sup>.

Ha de repararse en que el objeto de estas ayudas es únicamente "poner remedio a los daños causados por las catástrofes naturales *en sí mismas*". Por

---

<sup>72</sup>Vid. Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Seguros Agrarios Combinados para el ejercicio de 1996, BOE nº 36, de 10 de febrero.

<sup>73</sup>Entre muchos supuestos similares de autorización, vid. DOCE C 302, de 28.10.94, p. 8, DOCE C 317, de 24.11.93, p. 5.

<sup>74</sup>DOCE C 183, cit., p. 5.

tanto, los auxilios públicos que persigan directamente una finalidad de desarrollo de regiones afectadas en otro momento por catástrofes naturales no podrán pretender beneficiarse de la excepción prevista en el artículo 92.2.b). Se trataría, eventualmente -en la línea que ya mantuvimos antes-, de ayudas de finalidad regional, que únicamente podrían ser consideradas compatibles con el mercado común en el marco de las letras a) y c) del apartado 3 del mismo artículo 92<sup>75</sup>.

Por último, la Comisión ha exigido la adecuación de las ayudas previstas como medio para compensar de los daños derivados del desastre natural. Es decir, ha de existir un paralelismo entre los beneficios de la ayuda y los daños sufridos. En este sentido, obliga a que los auxilios nacionales persigan paliar los efectos del evento dañoso "sin discriminación sectorial". Es por lo que planteó reparos a la medida italiana consistente en la compra por parte de la Asociación italiana de ganaderos de ciertas categorías de carne de bovino que no podían acogerse a la intervención comunitaria, como medio para remediar los perjuicios causados por la sequía. Tal discriminación sectorial, amén de infringir las normas de la organización común de mercados correspondiente, hace inadecuada la medida proyectada como instrumento para indemnizar a los afectados, por lo que entendió la Comisión que no le resulta aplicable la excepción que analizamos<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup>Así lo dictaminó la Comisión en la Decisión de 25 de julio de 1990 (DOCE L 86, de 6.4.91, p. 23), relativa a las ayudas establecidas por una ley italiana en favor de determinadas zonas del Mezzogiorno afectadas por catástrofes naturales (terremoto), a la que corresponde el entrecomillado del párrafo de referencia.

<sup>76</sup>Para el análisis de esta medida incoó la Comisión el procedimiento del artículo 93.2 (vid. DOCE C 165, de 25.6.91, p. 3), tras el cual adoptó una decisión final negativa, que no fue publicada en el Diario Oficial (vid. **XXIII informe...** cit., p. 549).

## B. Ayudas en el ámbito veterinario o fitosanitario

Son admitidas también habitualmente, en el marco de la letra b) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado, las ayudas destinadas tanto a fomentar las medidas de prevención y control de la enfermedades de animales y plantas, como a compensar las pérdidas ocasionadas por tales enfermedades, o por las campañas veterinarias de lucha contra las mismas.

De acuerdo con la opinión de BARTHÉLÉMY -y en la misma línea de lo expuesto en relación a las ayudas por calamidades naturales-, entiendo que sólo deberían ser objeto de ayuda las infecciones cuya erradicación revista un interés público, teniendo en cuenta particularmente los riesgos de contaminación, y no los casos en que las explotaciones agrícolas y ganaderas deban asumir razonablemente ellas mismas la carga de los perjuicios como *riesgo normal de la empresa*<sup>77</sup>. Una vez más ha de apreciarse que entra dentro de la función del empresario agrícola prevenir y tratar las enfermedades de animales y plantas, o en cualquier caso cubrir sus riesgos mediante la contratación de seguros.

No obstante, lo cierto es que son aplicados aquí los criterios expuestos en el apartado anterior sobre el alcance de la ayuda, que tampoco en estos casos podrá implicar una compensación excesiva en relación a las pérdidas sufridas por el agricultor.

---

<sup>77</sup>BARTHÉLÉMY, M., *La politique communautaire...* cit., p. 93.

#### IV. AYUDAS A LA PUBLICIDAD

La utilidad de los encuadramientos comunitarios de las medidas de ayuda nacional ya fue resaltada más arriba. Entre éstos figura el que la Comisión ha aprobado para las ayudas estatales a la publicidad<sup>78</sup>, destinadas a fomentar las

---

<sup>78</sup>Vid. el documento de la Comisión "Encuadramiento de las ayudas nacionales para publicidad de productos agrarios y de determinados productos no incluidos en el Anexo II del Tratado CEE, con exclusión de los productos pesqueros", DOCE C 302, de 12.11.87, p. 6. Se ocupa

campañas dirigidas "a incitar a los consumidores a la compra del producto de que se trate". Se aplicará, no sólo a los productos agrarios enumerados en el Anexo II del Tratado, sino también a productos no incluidos en el mismo pero "que contengan una parte preponderante de productos que figuran en el Anexo II (especialmente productos lácteos, cereales, azúcar y alcohol etílico) bajo una forma transformada", que denomina "productos asimilados".

Pretende la Comisión -como apunta en el apartado 1 del encuadramiento- establecer un control de estas ayudas de la forma más precisa posible, por cuanto aquéllas pudieran interferir en el libre juego del mercado, falseando la competencia y afectando a los intercambios entre Estados miembros. Con el fin de que tales ayudas no se presenten como simples ayudas de funcionamiento, y puedan considerarse como compatibles con el mercado común, con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, se exige, en primer lugar, que la ayuda no incurra en ninguno de los que llama *criterios negativos* que excluirían su compatibilidad, y, en segundo término, faciliten el desarrollo de determinadas actividades económicas o de ciertas regiones, promoviendo la salida al mercado de sus producciones específicas, conforme a los *criterios positivos* que allí se determinan<sup>79</sup>.

---

también de analizar este encuadramiento MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Las ayudas agrícolas estatales...* cit., p. 15. Vid. igualmente, **XII Informe sobre...** n° 263, pp. 194-195.

<sup>79</sup> Apartado 1.4, que concluye "cuando se excluya la compatibilidad en razón de uno de los criterios negativos expuestos a continuación, ya no tiene sentido ni objeto preguntarse si la ayuda puede justificarse en razón de uno de los criterios positivos".

## A. Criterios de compatibilidad

### 1. Criterios negativos

Con el establecimiento de unos criterios negativos se pretende asegurar que la prestación de ayudas nacionales, que presumiblemente podrían falsear la competencia, en ningún caso "lo hagan de manera contraria al interés común", cuyas exigencias en esta materia pretenden precisarse en el encuadramiento que nos ocupa, a la luz de los objetivos indicados en el artículo 39 del Tratado.

De esta manera, se determina que el interés común se opone de forma absoluta a la concesión de ayudas nacionales con las siguientes características:

*-Ayudas para campañas publicitarias contrarias al artículo 30 del Tratado CEE, que como es sabido, proscribía entre los Estados miembros "las restricciones cuantitativas a la importación, así como las medidas de efecto equivalente". Esta previsión -inserta en el Título dedicado a la libre circulación de mercancías- forma parte de un "minimum competencial" infranqueable, al que otras veces nos hemos referimos; de tal modo que nunca los particularismos de la política agrícola, que fuerzan a la admisión de ciertas especialidades en la aplicación de las normas de competencia a la agricultura, autorizan a desconocer reglas como la contenida en el artículo 30.*

Ya antes de la aprobación de este encuadramiento, el Tribunal de Justicia había estimado -con ocasión de la sentencia de 24 de noviembre de 1982- como contraria a la prohibición de prácticas restrictivas ciertas campañas

publicitarias en las que se reflejaba "la voluntad deliberada del Estado miembro (la sentencia se refiere a las intenciones del gobierno irlandés) de sustituir, en su mercado interno, los productos importados por los nacionales, y de frenar así las importaciones provenientes de otros Estados miembros"<sup>80</sup>. Referida específicamente a la publicidad de productos agrarios, el Tribunal dictó al año siguiente la sentencia de 13 de diciembre de 1983, en la que se remite a la causa citada anteriormente, y en la que aporta criterios materiales para discernir qué campañas publicitarias pueden resultar atentatorias al artículo 30 de Tratado<sup>81</sup>. Criterios que fueron recogidos y pormenorizados en la "*Comunicación de la Comisión sobre participación estatal en la promoción de los productos agrícolas y pesqueros (aspectos relativos al artículo 30)*"<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup>Sentencia *Comisión c. Irlanda*, as. 249/81, Rec. 1982, p. 4005, en la que enjuiciaba las medidas adoptadas por el Gobierno irlandés a través de la Irish Goods Council, consistentes en la ayuda para una campaña publicitaria en favor de productos nacionales. Vid. en particular considerando 23, p. 4022.

<sup>81</sup>Sentencia *Apple and Pear Development Council c. K. J. Lewis Ltd. y otros*, en demanda de decisión prejudicial, as. 222/82, Rec 1983, p. 4083.

<sup>82</sup>Publicada en DOCE C 272, de 28.10.86, p. 3. Hace una distinción entre:

*-actividades de promoción que no sean claramente susceptibles de sufrir objeciones en base al artículo 30:* cita las campañas de promoción organizadas en el mercado interno de un Estado miembro que anuncien el producto de una manera puramente genérica, sin hacer referencia alguna a su origen nacional y las campañas en el mercado nacional que promocionen calidades específicas o variedades de productos aunque sean productos típicamente nacionales;

*-actividades de promoción que violan claramente el artículo 30:* campañas de promoción que recomiendan a los consumidores comprar productos nacionales únicamente por su origen nacional o cuya intención es desaconsejar la compra de productos de otros Estados miembros o desacreditar aquellos productos ante los ojos de los consumidores,

*-campañas de promoción en el mercado nacional de un Estado miembro que, debido a las referencias hechas al origen nacional de los productos, pueden, a menos que se observen ciertos límites, ser susceptibles de sufrir objeciones en base al artículo 30:* de esta manera la identificación del país productor a través de palabras o símbolos podrá realizarse siempre que



*-Ayudas para una publicidad orientada en función de empresas determinadas*, sobre las que la Comisión apreció -acertadamente- que "ningún interés común podría justificar las ayudas para una publicidad en favor de productos de una o de varias empresas determinadas; en este caso, se trataría pura y simplemente de ayudas de funcionamiento, incompatibles con el mercado común".

## 2. Criterios positivos

Advierte la Comisión que la ausencia de elementos contrarios al interés común no basta para que considere una ayuda nacional a la publicidad como compatible con el mercado común; será necesario que dicha ayuda facilite "el desarrollo de determinadas actividades económicas o de determinadas regiones", promoviendo la salida al mercado de sus producciones.

Haciendo uso de su poder de apreciación sobre las condiciones de compatibilidad, y como reflejo de las orientaciones generales asumidas en materia agrícola, concreta el interés común que han de cumplir las ayudas nacionales en el favorecimiento de la publicidad que se refiera a uno de los casos siguientes:

---

se mantenga un razonable equilibrio entre las referencias hechas, de un lado, a las cualidades y variedades del producto y, de otro lado, a su origen nacional. En cualquier caso, aun respetando los criterios indicados, las campañas pueden infringir el artículo 30 si reflejan -como pusiera de manifiesto la primera de las sentencias citadas- una intención premeditada de un Estado miembro de sustituir los productos importados por los productos nacionales.

*-Producciones agrarias excedentarias*, en la medida en que la ayuda a la publicidad para la eliminación de producciones agrarias caracterizadas por sus excedentes estructurales en el plano comunitario contribuye a la realización de dos de los objetivos del artículo 39 (aumento de las rentas agrarias y estabilización de los mercados), y, además, reviste un interés financiero para la Comunidad al implicar un ahorro de los medios destinados al FEOGA.

*-Producciones no excedentarias que sean nuevas o sustitutivas de las excedentarias*, cuya *ratio* legitimadora coincide con la expresada anteriormente, advirtiéndose que han de seguir teniendo salidas comerciales dentro de la Comunidad (por ejemplo, los sectores de las oleaginosas o proteaginosas), y excluyendo de la ayuda a los productos que de imitación o de sustitución de los productos agrarios.

*-Desarrollo de determinadas regiones*, de tal manera que hay ayudas para publicidad que pueden revelarse como justificadas para la eliminación de productos, incluso sin ser excedentarios, procedentes de determinadas regiones de la Comunidad que aún no sean conocidos en otras, e igualmente, de productos de regiones particularmente desfavorecidas -en cuyo caso, podría acudirse también a la letra a) del artículo 92.3.

*-Desarrollo de las PYME*, por cuanto ordinariamente no pueden permitirse dar publicidad a sus producciones; y ello especialmente en los casos en que se ven expuestas a una feroz competencia, particularmente cuando se trata de productos sustitutivos, comercializados en la Comunidad por empresas muy potentes, también de terceros países, que despliegan fondos considerables para la publicidad y promoción de sus productos.

*-Publicidad de productos de alta calidad y de alimentación sana,* sometidos a control de calidad específicos, pudiendo comercializarse utilizando una etiqueta especial. Advierte, no obstante, la Comisión que no podrán admitirse aquellas ayudas cuyo objeto principal sea el de subrayar el origen nacional o regional del producto.

El encuadramiento incluye, además, unas "garantías suplementarias", al objeto de "evitar que las condiciones de los intercambios se vean alteradas en beneficio de los Estados miembros que despliegan sumas considerables para la publicidad de sus producciones características, en detrimento de aquellos Estados miembros que, por razones presupuestarias especialmente, deben limitar tales esfuerzos publicitarios a sus producciones típicas" (apartado 4). A tal fin, estipula que ninguna ayuda directa pueda, en principio, sobrepasar el importe que el propio sector económico correspondiente dedique a una campaña publicitaria determinada; el medio profesional de que se trate deberá correr, al menos con el 50 % del coste de la campaña, porcentaje que puede ser elevado, en atención al peso respectivo de los criterios positivos, en particular cuando se trate de productos de las pequeñas y medianas empresas o explotaciones, o de determinadas regiones.

Finalmente, la Comisión establece unas modalidades específicas de notificación de estas ayudas con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado, para lo que adjunta una ficha, cuyo modelo figura en el Anexo del encuadramiento. Solicitó, asimismo, a los Estados miembros que confirmaran antes del 1 de diciembre de 1987 que respetarán, a partir del 1 de enero de 1988, las disposiciones del encuadramiento, adaptando, si fuera necesario, sus regímenes de ayuda existente. En el apartado 5.1.3 obliga a los Estados miembros

a rendir a la Comisión un primer informe antes del 1 de marzo de 1989 y luego cada dos años, sobre el conjunto de campañas que hubieran recibido ayudas, conforme a los requisitos que se señalan expresamente.

Respetando los criterios señalados en el encuadramiento analizado se han aprobado sucesivas órdenes por ejemplo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por las que se regulan y convocan ayudas para el fomento de acciones de promoción y publicidad de sus productos agrarios y alimentarios<sup>83</sup>.

### **B. Un caso particular: campañas publicitarias de sensibilización medioambiental**

Como una manifestación de la particular toma de conciencia por los problemas del medio ambiente -de la que nos ocuparemos específicamente en el capítulo siguiente- en las *Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente*, recientemente publicadas por la Comisión<sup>84</sup>, se incluye un singular criterio de compatibilidad para las ayudas a campañas publicitarias dirigidas a la sensibilización medioambiental en estos términos:

---

<sup>83</sup>La última de ellas aprobada por Orden de 30 de enero de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, sobre apoyo en materia de promoción comercial a las industrias agrarias y alimentarias de Castilla y León, BOCyL nº 26, de 7 de febrero.

<sup>84</sup>DOCE C 72, de 10.3.94, p. 3.

"No entrarán dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE, las ayudas para campañas publicitarias de sensibilización medioambiental y de información específica sobre, por ejemplo, la recogida selectiva de residuos, ahorro de recursos naturales o productos no contaminantes, habida cuenta de su carácter general y de su escasa relación con la fase de comercialización en el mercado, por lo que no confieren beneficios financieros concretos a empresas determinadas. En principio, las actividades de información que estén sujetas al apartado 1 del artículo 92 podrán acogerse a exención" (punto 3.3).

## V. AYUDAS A LAS AGRUPACIONES DE PRODUCTORES

Ya nos hemos referido en el capítulo cuarto a las agrupaciones de productores, al tratar las particularidades en la aplicabilidad a las mismas de las normas de competencia previstas en los artículos 85 y 86 del Tratado. Destacamos ya en aquel momento el papel que les ha confiado el derecho derivado -incluso en el seno de las propias organizaciones comunes de mercado<sup>85</sup>-, al objeto de servir al desarrollo racional de la producción, al empleo óptimo de los factores de producción, a la consecución de un nivel de vida equitativo para la población agrícola y a la estabilización de los mercados. Patentes las deficiencias estructurales a nivel de la oferta y de la comercialización, "caracterizadas por el insuficiente grado de organización de los productores" (artículo 1 del Reglamento del Consejo 952/97) se impone, parafraseando al profesor LÓPEZ RAMÓN, "consolidar el concepto de comercialización como culminación del esfuerzo productivo en la agricultura"<sup>86</sup>. De ahí la aprobación del Reglamento horizontal citado, que pretende fomentar la constitución de las agrupaciones de productores y sus asociaciones<sup>87</sup>, más allá de

---

<sup>85</sup>Paradigma de esta intervención siempre ha sido la OCM del sector de frutas y hortalizas, cuyo Reglamento de aplicación es el nº 2200/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996 (DOCE L 297, de 21.11.96, p. 1).

<sup>86</sup>LÓPEZ RAMÓN, F., *Agricultura*, cit., p. 389. En esta línea, el artículo 5.1 proclama como finalidad de la constitución de estas agrupaciones "adaptar en común la producción y oferta de los productores miembros a las exigencias del mercado"

<sup>87</sup>Los artículos 4, 5, y 6 del Reglamento 952/97 -cuya normativa interna complementaria para regular el reconocimiento de las agrupaciones fue aprobada por Real Decreto 280/1988, de 18 de marzo, estando aún en vigor el antiguo Reglamento 1360/78, (BOE nº 80, de 2.4.88)- establecen una serie de requisitos subjetivos y objetivos para su constitución.

Subjetivamente, se establece que estarán compuestas por productores individuales o por éstos y organizaciones de producción, aunque los Estados miembros podrán reconocer agrupaciones que incluyan otras personas distintas, siempre que se garantice que los productores conserven el control de las agrupaciones y el de sus decisiones. Se fija un periodo de permanencia mínimo de 3 años. En nuestro derecho se establece que podrán revestir la

la normativa específica de algunas organizaciones de mercado, para lo cual se admite el concurso financiero de los Estados<sup>88</sup>, en las condiciones que examinaremos en adelante. Parece oportuno para ello distinguir entre las ayudas que amenazan con interferir en los mecanismos de las organizaciones comunes de mercado del resto de medidas de apoyo público -aunque con relación a estas últimas son forzadas las remisiones frecuentes a los criterios materiales de admisibilidad de las distintas ayudas que ya han sido examinadas o lo serán en secciones posteriores.

### A. Ayudas que interfieren en los mecanismos de las OCM

---

forma de Cooperativas, Sociedades Agrarias de Transformación y cualesquiera otras entidades con personalidad jurídica (el inciso último fue incluido por medio de la corrección de errores publicada en BOE nº 108, de 5.5.88).

Desde el punto de vista objetivo quedan obligadas a contribuir a la realización de los objetivos del artículo 39 del Tratado, a aplicar reglas comunes de producción y comercialización, justificar suficiente actividad económica, excluir toda discriminación contraria al funcionamiento del mercado común, tener personalidad jurídica y capacidad jurídica suficiente, según el derecho nacional, para ser sujeto de derechos y obligaciones, llevar una contabilidad separada para las actividades que sean objeto de la agrupación, etc. Sobre ello puede consultarse LÓPEZ RAMÓN, F., op. cit., p. 390-391, y DELGADO DE MIGUEL, J.F., **Derecho agrario...** cit., p. 233.

<sup>88</sup>Dice el artículo 18 del Reglamento:

"El presente Reglamento no prejuzga la facultad de los Estados miembros para adoptar, en el ámbito del presente Reglamento, medidas de ayuda suplementarias cuyas condiciones o modalidades de concesión difieran de las aquí previstas, o cuyos importes excedan los límites máximos que aquí se establecen, siempre que estas medidas sean adoptadas de conformidad con los artículos 92, 93 y 94 del Tratado".

En aplicación de esta previsión, y de acuerdo con la normativa estatal citada, las Comunidades Autónomas aprueban sus programas de fomento del asociacionismo. La última normativa de su regulación y convocatoria para Castilla y León fue aprobada por Orden de 30 de enero de 1997 (BOCyL nº 26, de 7 de febrero).

Resulta evidente que el apoyo público nacional a una organización de productores en sectores afectados por una organización común de mercado que confíe a esas agrupaciones importantes funciones en la ejecución de su normativa específica, no puede implicar una interferencia o falseamiento de los mecanismos de la organización común<sup>89</sup>.

Este planteamiento, consecuencia del carácter exhaustivo y completo de las organizaciones de mercado y consiguiente exclusión de toda competencia de los Estados miembros para adoptar medidas que puedan influir en el mercado del producto en cuestión, como la adopción de ayudas complementarias a las previstas por la propia organización común, ha llevado a la Comisión a fiscalizar diversos regímenes de ayuda establecidos por los Estados miembros en favor de agrupaciones de productores. Ocurrió con el programa nacional AIMA con el que Italia pretendía conceder una ayuda nacional en favor de las organizaciones de productores de aceite de oliva y sus uniones<sup>90</sup>. En el seno de esta organización de mercado, la Comisión, a través del Reglamento 3061/84, sucesivamente reformado, había contemplado la posibilidad de que los Estados miembros, en determinadas condiciones, pudieran conceder ayudas a las organizaciones de productores y a sus uniones. Incumplidas tales condiciones, se estableció un régimen de ayuda que "permite financiar actividades que podrían influir en el mercado", por lo que la Comisión obligó a suprimir la ayuda en la parte que sobrepasaba el límite máximo autorizado para Italia. Lo razonó de esta manera:

---

<sup>89</sup>El considerando 5º del Reglamento 952/96 advierte que han de adoptar las garantías necesarias para que tales organizaciones "por su posición o su actividad económica, no entorpezcan el funcionamiento del mercado común y los objetivos generales del Tratado".

<sup>90</sup>Decisión de 24 de febrero de 1993, DOCE L 218, de 28.8.93, p. 53; comunicación sobre incoación del procedimiento de artículo 93.2 en DOCE C 164, de 1.7.92, p. 2.



"Hay que considerar que la ayuda se refiere a un producto sujeto a una organización común de mercados y que existen límites respecto a las competencias de los Estados miembros para intervenir en el funcionamiento de dicha organización, que comprende, en particular, un sistema de precios comunes y (en este caso) un régimen de ayudas a las organizaciones de productores, que por ello mismo son competencia exclusiva de la Comunidad"<sup>91</sup>.

En la decisión de 14 de marzo de 1995, la Comisión enjuició, entre otras, una ayuda excepcional concedida para paliar los efectos de la crisis que sufrían los productores de leche de oveja y cabra en la isla de Cerdeña<sup>92</sup>, producto sometido a una organización común de mercado. La medida, que fue considerada ilegal, consistía en el pago de un complemento de renta consistente en el abono de 170 liras/litro de leche, lo que implicaba una infracción de las normas que rigen la organización de mercado, las cuales prohíben las ayudas cuyo importe se determine en función de los precios y de las cantidades producidas.

## **B. Otras medidas de ayuda**

---

<sup>91</sup>Decisión cit, apartado VI, nº 3.

<sup>92</sup>Decisión de 14 de marzo de 1995, relativa a determinadas ayudas concedidas por Italia (Cerdeña) en el sector agrario, DOCE L 218, de 14.9.95, p. 20.

Los Estados miembros pueden arbitrar, sin embargo, medidas de apoyo público de signo distinto a las agrupaciones de productores, en muchos casos con un carácter "horizontal", es decir, que no atañen a un único sector de producción, de tal manera que todas las agrupaciones pueden ser objeto de ellas. Amén de las categorías de ayudas cuyos criterios de admisibilidad son generales, cualquiera que sea su destinatario -agricultor o empresario individual o agrupación de productores-, criterios para los que nos remitiremos a sus respectivos análisis específicos, existen medidas de ayuda especialmente destinadas a favorecer el establecimiento de estas agrupaciones, con su régimen particular, y de las que nos ocuparemos primeramente.

#### 1. Ayudas destinadas a la constitución y funcionamiento administrativo de las agrupaciones

Es competencia de los Estados miembros el reconocimiento de las agrupaciones de productores y de sus asociaciones (artículo 4 del Reglamento 952/97), incluidas las existentes en el momento de la entrada en vigor de reglamento citado, o en su caso, al producirse la incorporación de los nuevos Estados. Reconocimiento que en nuestro derecho ha regulado el Real Decreto 280/1988, exigiendo la formulación de solicitud ante la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan su domicilio social la entidad, con acreditación de una serie de extremos (artículo 3). A aquélla corresponde el reconocimiento de las asociaciones -del que se dará traslado al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-, salvo que se trate de uniones que estén integradas por

agrupaciones de productores que pertenezcan a más de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso el reconocimiento compete al propio Ministerio.

Las condiciones para acceder a las ayudas destinadas a la constitución y funcionamiento administrativo de las agrupaciones fueron detalladas en los artículos 10 y 11 del Reglamento 952/97. Establece una limitación temporal para su prestación -los tres años siguientes a la fecha de su reconocimiento, debiendo hacerse el desembolso en el plazo máximo de cinco años- y unos límites en la cuantía de la ayuda -5 %, 5 %, 4 %, 3 % y 2 % del valor de los productos comercializados, en el primer, segundo y tercer, cuarto y quinto año respectivamente desde su reconocimiento, no pudiendo exceder durante el primer, segundo y tercer año del 60, 40 y 20 % de los gastos reales de constitución y funcionamiento administrativo, a lo que añade que la ayuda no podrá sobrepasar el importe global de 120.000 ecus.

Al tratarse de una acción común se establece que el pago de estas ayudas se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento (CEE) nº 4253/88<sup>93</sup>, pero añade que para el pago del saldo o reembolso, además de las condiciones establecidas en aquel Reglamento se requerirá una declaración de los pagos efectuados por los Estados miembros a lo largo de un año civil y un informe sobre la aplicación de estas medidas. Más allá de la acción común, se admiten (artículo 18) "medidas de ayuda complementaria cuyas condiciones o modalidades de concesión difieran de las aquí previstas, o

---

<sup>93</sup>De hecho, el artículo 6 del Real Decreto 280/1988 establece que "las Agrupaciones de Productores y sus Uniones que se reconozcan tendrán derecho a percibir ayudas destinadas a la constitución y funcionamiento administrativo de acuerdo con las condiciones establecidas en

cuyos límites excedan de los límites máximos que aquí se establecen", aunque en tales supuestos estas ayudas habrán de adoptarse de conformidad a los artículos 92 a 94 del Tratado.

## 2. Ayudas para la incorporación de nuevos miembros

Como medida de efectos análogos a las ayudas a la constitución de agrupaciones, se viene autorizando por la Comisión la prestación de las subvenciones destinadas a financiar la incorporación de nuevos miembros en aquéllas -ya se trate de agregación de agricultores a las asociaciones o de la integración de pequeñas entidades en uniones de mayor entidad.

En comunicación de la Comisión en virtud del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, relativa a las ayudas que España (Aragón) había decidido conceder en favor de las cooperativas agrarias, advirtió la Alta Institución que:

En efecto, la Comisión, según su práctica, autoriza a los agricultores o cooperativas en forma de una parte (50 % máximo) de la aportación que éstos tienen que hacer para integrarse en una cooperativa o agrupación como medida destinada a favorecer la

---

los artículos 10 y 11 del Reglamento (CEE) nº 1360/78 del Consejo y Reglamento (CEE) nº 1084/80 de la Comisión".

integración de pequeñas entidades en grandes entidades que tienen efectos análogos a las ayudas a la constitución de cooperativas"<sup>94</sup>.

Pero advierte la Comisión, y por ello incoó el procedimiento de fiscalización de ayudas, que "en cambio, si no se trata de una nueva aportación de capital de los asociados de la entidad sino de una transferencia de capital ya existente en la entidad absorbida o integrada a otra entidad, la ayuda no sería conforme a los criterios de la Comisión para este tipo de ayudas (ya que) se destinaría a la capitalización de la entidades y, según la práctica de la Comisión, este tipo de ayudas sólo pueden considerarse compatibles con el mercado común si se destinan a la realización de inversiones -si estas inversiones son conformes a las disposiciones comunitarias y a las limitaciones sectoriales existentes-. (Por contra, en este caso) podría destinarse al funcionamiento de la entidad. Por tanto, esta ayuda se consideraría como incompatible con el mercado común ya que reúne los requisitos previstos en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado".

De lo dicho se concluye el establecimiento de un límite al importe consentido de la aportación pública destinada a la integración de nuevos miembros en las agrupaciones (50 %)<sup>95</sup>, el conocido juicio riguroso de la Comisión en relación a las ayudas de funcionamiento, y la remisión a los criterios limitativos de las ayudas a la inversión.

---

<sup>94</sup>DOCE C 293, de 21.10.94, p. 10.

<sup>95</sup>Los proyectos de ayuda nacional con este fin comunicados a la Comisión se cuidan de respetar este porcentaje. Así, ayuda proyectada por Aragón para la integración de nuevos miembros en las cooperativas agrarias, aprobado el 15 de julio de 1993 (cfr. DOCE C 321, de 27.11.93, p. 7).

### 3. Otras ayudas a las agrupaciones de agricultores: ayudas al saneamiento y a la realización de inversiones. Remisión

Resulta baladí advertir que otras categorías de ayudas, de distinta finalidad, destinadas a los agricultores y mediatizadas por sus agrupaciones, habrán de respetar los criterios específicos establecidos para ellas con carácter general (ayudas a la publicidad, destinadas a compensar los daños causados por desastres naturales, a las inversiones, etc.). Haremos una breve referencia a las ayudas destinadas al saneamiento de las asociaciones y a la realización de inversiones, que habrán de analizarse en estrecha conexión, ya que la Comisión habitualmente sólo admite las primeras, so pena de considerarlas como ayudas de funcionamiento, cuando sean consecuencia de operaciones de inversión.

La Comisión ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones -e incoado en su virtud varios procedimientos de control del artículo 93.2<sup>96</sup>-, que las ayudas destinadas al saneamiento de cooperativas constituyen, como regla general, ayudas de funcionamiento, que, en principio, sólo pueden considerarse compatibles con el mercado común si cumplen las tres condiciones siguientes:

-deben tener por objeto las cargas financieras derivadas de préstamos contraídos para financiar inversiones ya realizadas;

---

<sup>96</sup>Comunicación sobre apertura del procedimiento en relación con la ayuda que Italia (región de Liguria) tiene el propósito de conceder a favor de la cooperación agraria (DOCE C 159, de 10.6.94, p. 3); o en relación al proyecto de ayuda para la región de Friuli-Venezia Giulia para el saneamiento de cooperativas (DOCE C 155, de 7.6.94, p. 5).

-el equivalente de subvención acumulado de las ayudas concedidas al contraerse los préstamos y las ayudas en cuestión no puede superar los porcentajes generalmente autorizados por la Comisión (sobre los cuales nos remitimos a lo que se dirá en el capítulo siguiente);

-obligada vinculación a la necesidad de reajustar los tipos de los nuevos préstamos, efectuados para reflejar la variación del interés del dinero o destinarse a explotaciones agrarias que ofrezcan garantías de viabilidad, especialmente si las cargas financieras derivadas de los préstamos existentes comprometen a dichas explotaciones o pueden llegar a provocar su quiebra.

A esto añadió la Comisión, en la misma comunicación relativa a un procedimiento *ex* artículo 93.2 incoado contra Italia (cfr. DOCE C 159, de 10.6.94) que "la exigencia de tales condiciones tiende a garantizar que sólo puedan beneficiarse de esas ayudas las explotaciones y cooperativas que, siendo en principio rentables, se encuentren, tras la realización de una acción destinada a la mejora permanente de las estructuras agrarias (inversión<sup>97</sup>) en una situación de penuria económica a causa de circunstancias especiales, imprevisibles y no imputables al poseedor o poseedores de la explotación o cooperativa". Términos éstos que fueron prácticamente reproducidos en la decisión final del procedimiento, en la que además advirtió la Comisión que "es normal que las

---

<sup>97</sup>Las frecuentes autorizaciones de ayudas a agrupaciones para realización de inversiones vienen siempre condicionadas, como es lógico, al respeto de los límites sectoriales para este tipo de ayudas, ya se trate de inversiones en la transformación y comercialización o en el

fuerzas que operan en una economía de mercado puedan acarrear la desaparición de empresas no competitivas"<sup>98</sup>. Añadió la Alta Institución que "además, las medidas previstas tampoco se ajustan a las directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y reestructuración de empresas en crisis"<sup>99</sup>.

De lo dicho concluimos el juicio riguroso asumido por la Comisión en los últimos años sobre las ayudas de saneamiento o salvamento, las cuales, en cuanto no cabe circunscribir sus beneficiarios a las asociaciones agrarias, merecen un estudio específico. Encajan en la última categoría de las que hemos denominado "ayudas de protección", y que calificaremos, con expresión más amplia, siguiendo a BARTHÉLÉMY, como "ayudas coyunturales"<sup>100</sup>.

---

ámbito de la producción primaria. Vid., entre muchos otros, DOCE C 183, de 6.7.93, p. 5; DOCE C 321, de 27.11.93, p. 6; DOCE C 183, de 5.7.94, p. 4; DOCE C 155, de 7.6.94, p.5.

<sup>98</sup>Decisión de la Comisión de 13 de marzo de 1996; DOCE L 244, de 25.9.96, p. 10, en particular, apartado IV, n° 6 (p. 12). También reprobó la Comisión unas ayudas italianas destinadas a hacer frente al desequilibrio financiero de un consorcio agrario en la decisión de 14 de marzo de 1995, ya citada, al entender que "el efecto de las mismas es enjugar las deudas de las cooperativas beneficiarias".

<sup>99</sup>Apartado IV, n° 7.

<sup>100</sup>BARTHÉLÉMY, M., *La politique communautaire...* cit., p. 94.



## VI. AYUDAS COYUNTURALES

La existencia de explotaciones agrarias, empresas, o -como acabamos de considerar- de agrupaciones de productores, con dificultades para su supervivencia, relacionadas con la nueva política restrictiva en materia de precios, amén de otras causas, ha llevado a la Comisión a admitir "excepcionalmente" ayudas nacionales de auxilio o salvamento. Han de entenderse como ayudas coyunturales, en cuanto ligadas a dificultades circunstanciales en la tesorería de explotaciones o empresas en principio viables. "Garantías estatales en favor de agricultores endeudados"<sup>101</sup>, "bonificaciones de intereses de los créditos de campaña de los agricultores"<sup>102</sup>, "ayudas a la tesorería de las explotaciones agrarias familiares que pueden llegar a estar en peligro"<sup>103</sup>,

---

<sup>101</sup>DOCE C 328, de 4.12.93, p. 3, (Dinamarca).

<sup>102</sup>DOCE C 317, de 24.11.93, p. 5 (España, Islas Canarias).

<sup>103</sup>Ibid., p. 7, (Alemania, Sajonia), o DOCE C 264, de 21.9.94, p. 7 (Alemania, Mecklemburgo-Pomerania Occidental).

"ayuda excepcional a los ganaderos que se encuentran en dificultades a causa del aumento espectacular de los tipos de interés"<sup>104</sup>, "crédito a corto plazo, para la financiación del pago inmediato de las ventas de los productos agroalimentarios entre los productores y las cooperativas y otras agrupaciones agrarias"<sup>105</sup>, "líneas de crédito para reducir los problemas de liquidez de los agricultores"<sup>106</sup>, "financiación estatal de los intereses de préstamos bancarios a corto plazo concedidos a colectores autorizados de cereales"<sup>107</sup>, "subvenciones a los agricultores y ganaderos para la adquisición de medios de producción destinados a sus explotaciones, merced a créditos de campaña"<sup>108</sup>, son algunas de las modalidades de ayudas nacionales de este tipo autorizadas, en tiempos recientes, por la Comisión europea.

No obstante, pese al considerable número de medidas de este género que han sido admitidas, es patente el propósito de Comisión de profundizar en las exigencias de una mayor competencia, lo que comporta "la necesidad de llevar a cabo un control exhaustivo y firme de las ayudas de Estado que se conceden en la Comunidad Europea". En estos términos se manifestó en la comunicación de 1994 sobre "*Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis*"<sup>109</sup>, que se declara aplicable "a todos los

---

<sup>104</sup>DOCE C 321, de 27.11.93, p. 9, (Grecia).

<sup>105</sup>DOCE C 302, de 28.10.94, p. 8 (Portugal).

<sup>106</sup>Ibid. p. 9, (Portugal).

<sup>107</sup>DOCE C 183, de 5.7.94, p. 4, (Francia).

<sup>108</sup>Ibid. p. 5, (España, Castilla-La Mancha).

<sup>109</sup>DOCE C 368, de 23.12.94, p. 12.

sectores", no obstante lo cual "en los sectores regulados por normas específicas sobre ayudas estatales, las presentes Directrices sólo serán aplicables en la medida en que sean compatibles con aquéllas (...) En el sector agrario, los Estados miembros pueden optar por seguir aplicando las normas específicas sobre ayudas de salvamento y de reestructuración como una alternativa a las presentes Directrices"<sup>110</sup>. Tales normas específicas fueron ya expuestas más arriba al tratar de las ayudas al saneamiento de agrupaciones de productores: origen de las deudas en las cargas financieras derivadas de inversiones realizadas, respeto de los porcentajes admitidos, mediación de una modificación en los tipos de los préstamos -en definitiva, de una circunstancia no imputable al agente beneficiario-, y garantía de viabilidad. Se trata, en último término, de que la intervención pública no produzca los mismos efectos distorsionantes que cualquier ayuda de funcionamiento. Si aquellos extremos no resultan acreditados, la Comisión no duda en incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado<sup>111</sup>.

El propósito de la Comisión de acometer una política más prudente en relación a estas ayudas coyunturales le ha llevado también a revisar recientemente su política sobre créditos de gestión subvencionados a la agricultura -no relacionados con inversiones-, para lo cual ha publicado una *"Comunicación sobre ayudas de Estado en forma de préstamos a corto plazo con bonificaciones de intereses en el sector agrario ('créditos de gestión')"*<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup>Punto 2.2.

<sup>111</sup>DOCE C 271, de 29.9.94, p. 14; en relación con una ayuda que Italia (región de Cerdeña) ha concedido a empresas agrarias en dificultad.

Consciente de que "por motivos inherentes a la naturaleza de este sector y las actividades afines, sobre todo el carácter estacional de la producción y la estructura de las explotaciones agrarias, la agricultura comunitaria puede verse relativamente desfavorecida respecto a los agentes económicos de otros sectores, tanto desde el punto de vista de la necesidad de obtener préstamos a corto plazo como de su capacidad para financiarlos", la política de la Comisión, desde hacía varios años, había consistido en no oponerse a las ayudas de Estado en el sector agrario concedidas en forma de préstamos bonificados a corto plazo. Las únicas condiciones a las mismas -como la propia Comisión expone en la comunicación- eran la duración máxima de un año de los préstamos y la imposibilidad de que éstos se limiten a un sólo producto o una sola operación. Convencida de que estas ayudas de Estado resultan asimilables a las subvenciones de funcionamiento, advierte la Comisión que su política consistirá en la denegación de las mismas, salvo que, dentro de la zona administrativa de la autoridad que la conceda, se ofrezcan a todos los agentes económicos del sector agrario -en principio agricultores- de forma indiscriminada cualquiera que sea la actividad agraria para las que el agente necesite el préstamo a corto plazo<sup>113</sup>, y que la ayuda se limite a la cuantía estrictamente suficiente para compensar las desventajas descritas más arriba, que deberá cuantificarse por el Estado miembro "aunque siempre limitándose a la diferencia entre el tipo de interés concedido a un agente

---

<sup>112</sup>DOCE C 44, de 16.2.96, p. 2. Recoge los criterios adoptados tras el examen conjunto realizado por los Estados miembros en la reunión del grupo de trabajo sobre "condiciones de competencia en el sector agrario", celebrada el 3 de mayo de 1995.

<sup>113</sup>Lo que se excepciona en el párrafo siguiente en estos términos: "No obstante, la Comisión aceptará las ayudas nacionales para estos préstamos que excluyan, según la apreciación del Estado miembro interesado, determinadas actividades o agentes económicos siempre que dicho Estado miembro pueda demostrar que todos los casos de exclusión están debidamente justificados por el hecho de que los excluidos experimenten a la hora de obtener préstamos a

económico típico del sector agrario y el aplicado a los préstamos a corto plazo en los demás sectores de la economía del Estado miembro en cuestión"<sup>114</sup>.

Junto a esto, la Comisión propone mantener los demás aspectos de su política en este ámbito, es decir, la limitación del plazo de los préstamos a un máximo de un año (aunque prorrogable anualmente para cada beneficiario durante el período de validez del régimen, siempre que sigan reuniéndose las condiciones necesarias para su concesión, y el hecho de que puedan contarse entre los beneficiarios, a discreción del Estado miembro en cuestión, además de los agricultores, todo agente económico dedicado a la comercialización de los productos agrícolas.

---

corto plazo dificultades intrínsecamente menos importantes que las prevalentes en los demás sectores de la economía agraria".

<sup>114</sup>Todos los textos intrecorillados proceden de la "Comunicación" cit., cfr. DOCE C 44, cit.

## **CAPÍTULO OCTAVO**

### **ANÁLISIS CRÍTICO (II). AYUDAS DE RECONVERSIÓN**

## I. AYUDAS A LAS INVERSIONES ESTRUCTURALES

Las ayudas nacionales a las inversiones ocupan, en palabras de BARTHÉLEMY, un lugar preferencial entre las ayudas admitidas<sup>1</sup>. En realidad, todas las examinadas en este capítulo, encaminadas de una manera o de otra a la orientación o reconversión de la producción del campo, son ayudas a las inversiones, aunque en esta sección nos ocuparemos de las destinadas en concreto a la producción primaria de las explotaciones agrícolas y a la transformación y comercialización -que también concurren a la productividad del sector- y que conjuntamente constituyen las ayudas estructurales por definición. Finalidades más señaladas de las ayudas de inversión justifican que nos ocupemos más adelante, de modo específico, de aquéllas orientadas a favorecer la mejora de la calidad de los productos, a la protección del medio ambiente o a fomentar el rejuvenecimiento de la población campesina.

Estas ayudas a las inversiones estructurales encuentran la *ratio* de su compatibilidad con el mercado común -y por ende, el fundamento para

---

excepcionar la regla general prohibitiva del apartado 1 del artículo 92 del Tratado- en el apartado 3, letra c, del mismo artículo, que autoriza a la Comisión a considerar compatibles "las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no altere las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común". Es decir, se tolera un efecto desfavorable para los intercambios en la medida que resulte compensado por ciertas ventajas desde el punto de visto del interés común (lo cual no es sino trasunto de la filosofía comunitaria sobre la competencia, ya expuesta: respeto a las reglas de una competencia paritaria, que recela de auxilios públicos nacionales -que resultan, por tanto, y como regla general, prohibidos- por cuanto alteran las condiciones de los intercambios entre los Estados; y, junto a esto, toma en consideración de otros intereses comunes que se superponen al libre-comercio, y que tienen la virtualidad de excepcionar aquella regla general). La ponderación de estos extremos se confía a la Comisión, otorgándole para ello un amplio margen de apreciación.

A esto hay que añadir, además, la facultad del Consejo, al amparo del artículo 42, de "autorizar, en especial, la concesión de ayudas: para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales (letra a); o en el marco de programas de desarrollo económico (letra b)".

#### **A. Ayudas en el ámbito de la producción primaria**

---

<sup>1</sup>BARTHÉLÉMY, M., *La politique communautaire...* cit, p. 89.



Se trata de analizar aquí las ayudas a las inversiones al nivel de las explotaciones agrícolas, es decir, aquéllas que tienen como objetivo la mejora permanente de las condiciones de producción primaria. El texto básico, que regula, en principio de modo exhaustivo, los criterios a respetar para el otorgamiento de estas ayudas es el Reglamento (CEE) nº 950/97, "relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias", al que ya nos hemos referido, que vino a sustituir al nº 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991, que a su vez había reemplazado al nº 797/85. Se prevé en el mismo el establecimiento de una **acción común** con arreglo al apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 4256/88 -que codificó la participación financiera del FEOGA, sección "Orientación" en las actuaciones tendentes a la adaptación de las estructuras agrarias- y, a la vez, admite la posibilidad de concesión, bajo ciertas condiciones -y en ello nos detendremos particularmente-, de **ayudas nacionales** con la misma finalidad. Respecto a éstas advierte -Exposición de Motivos- que, en cuanto que la mejora de la eficacia de las estructuras constituye un elemento indispensable del desarrollo de la política agraria común, "resulta por tanto conveniente que se fundamente sobre una *concepción y criterios comunitarios*" (considerando sexto). En cualquier caso, resulta evidente que las disposiciones de los artículos 92 y siguientes del Tratado sólo serán aplicables en la medida que el Reglamento 950/97 lo prevea.

El propio Reglamento comunitario impone a los Estados miembros la obligación de comunicación de los proyectos de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de su aplicación, *en particular las relativas a las ayudas nacionales* (artículo 30)<sup>2</sup>. Cumplimentado este requisito, se aprobaron

---

sucesivos reglamentos internos: el primero aprobado por Real Decreto 808/1987, de 19 de junio (al amparo de derogado Reglamento (CEE) 797/85), sustituido por el Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, a su vez reemplazado por el Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, "sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias"<sup>3</sup>, hoy en vigor -reformado recientemente por el Real Decreto 1153/97, de 11 de julio<sup>4</sup>, para mejor ajuste al Reglamento comunitario 950/97- , que incorpora nuevas líneas de ayuda previstas en la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias de 1995. Consciente de que los fines en el ámbito de la eficacia de las estructuras agrarias - parafraseando en su Preámbulo al Reglamento 204/96- "han de ser alcanzados dentro de la política estructural de la Unión Europea y por tanto, con una concepción y criterios comunitarios", apunta que esto no es obstáculo para "abordar simultáneamente las singularidades de la agricultura española".

Junto a esta reglamentación, resulta forzada la aprobación de normativas autonómicas que establezcan las medidas de su aplicación en sus respectivos ámbitos, en el marco de las competencias de desarrollo normativo y ejecución atribuidas a las Comunidades Autónomas. Así, para Castilla y León, el último desarrollo normativo es el aprobado por la Orden de 24 de enero de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, "por la que se regulan y convocan

---

<sup>2</sup>Es de notar en este punto la mayor preocupación por el control de las medidas nacionales que revela los Reglamentos 950/97 y 2328/91 en relación a su precedente, el Reglamento 797/85, que, al prescribir la obligación de notificación a la Comisión de los proyectos de normativa nacional advertía que habrían de serlo *incluidas las relativas a las ayudas nacionales*.

<sup>3</sup>BOE nº 36, de 10.2.96

<sup>4</sup>BOE nº 183, de 1.8.97.

ayudas para la mejora de estructuras agrarias en aplicación del Reglamento (CEE) 2328/91 y del Real Decreto 204/1996"<sup>5</sup>.

### 1. Acción común

El objetivo esencial del Reglamento 950/71 es el establecimiento de una acción común en favor de las explotaciones, cuya finalidad genérica concreta en "acelerar la adaptación de las estructuras agrarias de la Comunidad"<sup>6</sup>. Su ejecución corresponde a los Estados miembros; los gastos por éstos efectuados serán elegibles con cargo al FEOGA o cofinanciados por los propios Estados, si se cumplen las condiciones para la participación financiera de la Comunidad, detallados en el artículo 5<sup>7</sup> y siguientes (requisitos de elegibilidad). A estas

---

<sup>5</sup>BOCyL nº 25, de 6.2.97.

<sup>6</sup>Finalidad que el artículo 1 sitúa en la consecución de los siguientes objetivos:

- contribuir a restablecer el equilibrio entre la producción y la capacidad del mercado;
- contribuir a la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias mediante la consolidación y reorganización de sus estructuras y la promoción de actividades complementarias;
- mantener una comunidad agrícola capaz de contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales;
- contribuir a la protección del medio ambiente y al mantenimiento del espacio rural.

<sup>7</sup>Se requiere que el titular:

- a) ejerza su actividad principal en el sector agrario. No obstante, los Estados miembros podrán aplicar el régimen de ayudas a los titulares de explotaciones agrarias que, sin ser agricultores como actividad principal, obtengan al menos un 50 % de su renta global a partir de actividades agrícolas, forestales, turísticas, artesanales, o de actividades relacionadas con la conservación del espacio rural;
- b) posea una capacidad profesional suficiente;
- c) presente un plan de mejora material de la explotación (que debe incluir una descripción de la situación actual, una descripción de la situación después de la realización del

ayudas -destinadas a inversión en explotaciones, instalación de jóvenes agricultores, introducción de contabilidad y puesta en marcha de agrupaciones, sostenimiento de la renta agrícola en zonas de montaña o desfavorecidas, y adaptación del formación profesional-, en cuanto adoptadas en virtud de su reglamentación específica, les son inaplicables, en principio, los artículos 92 a 94 del Tratado. Como garantía de compatibilidad, en forma de límite cuantitativo, se establecen, en el artículo 7.2, unos porcentajes del importe de la inversión consentida: 35 % en caso de bienes inmuebles y el 20 % para los demás tipos de inversión, incrementados hasta el 45 % y 30 % respectivamente si se trata de zonas desfavorecidas.

## 2. Ayudas nacionales

El Título IV del Reglamento 950/97 lleva por rúbrica "ayudas de Estado a las inversiones en explotaciones agrarias". El nuevo artículo 12 -único del este Título-, redactado con mayor coherencia que el mismo artículo del Reglamento 2328/91, se refiere en primer lugar a las que llama "ayudas generalmente admitidas"; se trata de **ayudas nacionales que pueden ignorar las limitaciones sustantivas o de restricción del importe**, que se establecen para otro tipo de ayudas. Habrán de ser concedidas, en todo caso, de acuerdo con los artículos 92 a 94 del Tratado, y destinarse a alguna de las siguientes finalidades (artículo 12.2):

---

plan, establecida en función de un presupuesto estimativo, y una indicación de las medidas y, en particular, de las inversiones previstas);

- la adquisición de tierras<sup>8</sup>,
- créditos de gestión bonificados cuya duración no exceda de una campaña agrícola,
- medidas de ayuda para la adquisición de reproductores machos,
- garantías para los préstamos contraídos, incluidos sus intereses,
- medidas de ayuda para las inversiones relativas a la protección y mejora del medio ambiente, siempre que no supongan un aumento de la producción,
- medidas para inversiones que tengan por objeto la mejora de las condiciones de higiene del ganado así como el cumplimiento de las normas comunitarias en materia de bienestar de los animales o de las normas nacionales cuando éstas sean más estrictas que las normas comunitarias, siempre que dichas inversiones no supongan un aumento de la producción.

---

d) se comprometa a llevar una contabilidad simplificada.

<sup>8</sup>Así lo establece el Real Decreto 204/1996, que dedica la sección 7ª a las "ayudas nacionales para favorecer la movilidad de la tierra", que incluye unas ayudas a la adquisición de tierras (artículo 26) e incluía, igualmente, unos incentivos a los arrendamientos rústicos de mayor duración (artículo 27), ayudas éstas más tarde suprimadas por el Real Decreto 1153/97, por entender, en el marco de lo previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, que afectaban a la competencia y a los intercambios entre Estados miembros.

-actividades distintas de las actividades agrícolas o ganaderas, en las explotaciones agrarias<sup>9</sup>

Como regla general, las ayudas estatales admitidas a este título no sobrepasarán el 35 % del montante de la inversión, pero es posible la admisión de excepciones a esta limitación<sup>10</sup>.

Se admiten, por otra parte (artículo 12.3), **ayudas nacionales complementarias** a la inversión en las explotaciones agrícolas elegibles -que cumplen los requisitos de elegibilidad establecidos en los artículos 5 y 9-, que excedan de los porcentajes previstos en el artículo 7.2, ya mencionados, cuando su destino sea:

-la construcción de edificios de explotación,

-el traslado de los edificios de una explotación, efectuado por razones de interés público,

-los trabajos de mejora territorial,

-las inversiones destinadas a la protección y mejora del medio ambiente,

---

<sup>9</sup>Finalidad ésta desconocida al amparo del Reglamento 2328/91.

<sup>10</sup>Vid. BARTHÉLÉMY, M, *La politique communautaire...* cit., p. 91.

siempre que esos importes más elevados se concedan respetando las prohibiciones y limitaciones sectoriales contempladas en el artículo 6 del Reglamento 950/97 -reflejo de la orientación comunitaria que ha de asumir toda ayuda- y de acuerdo con los artículos 92 a 94 del Tratado.

Por último, en caso de inversiones efectuadas en explotaciones que no cumplen los criterios para la financiación comunitaria ("explotaciones no elegibles"), pueden beneficiarse de **ayudas nacionales** (artículo 12.4), pero su cuantía deberá ser inferior en una cuarta parte, por lo menos, a los porcentajes máximos admitidos en el marco de la acción común, y además referirse a inversiones que no superen el volumen total indicado en el anexo I (90.000 ecus por UTH, o 180.000 por explotación), por un período de seis años, salvo que se trate de ayudas destinadas al ahorro energético, a la mejora territorial, protección y mejora del medio ambiente -siempre que no supongan un aumento de la capacidad de producción-, mejora de las condiciones de higiene en el ganado, o cumplimiento de las normas en materia de bienestar de los animales -con la misma limitación de que no supongan incremento de la capacidad de producción-, o a las pequeñas explotaciones agrícolas -siempre y cuando el volumen de la inversión no supere los 45.000 ecus-. En estos casos las ayudas nacionales podrán alcanzar los valores e importes indicados para la acción común, pero habrán de ser cumplidas las condiciones sustantivas establecidas en el artículo 6<sup>11</sup>. Para

---

<sup>11</sup>Después de advertir que el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá denegar o limitar la concesión de estas ayudas a las inversiones en explotaciones "cuando dichas inversiones tengan por efecto incrementar la producción en la explotación de productos que carezcan de salidas normales en los mercados", establece, en los apartados 3, 4, 5 y 6, importantes limitaciones para las ayudas destinadas a los sectores de producción lechera, porcina, carne de vacuno, huevos y aves de corral -llega por ejemplo a excluir la concesión de tales ayudas en el sector porcino, si produce un aumento del número de plazas de cerdos, o en el sector de los huevos o aves de corral, exceptuando las ayudas a las inversiones para la protección del medio ambiente,

estas ayudas se declaran inaplicables los artículos 92 a 94 -con excepción del apartado 2 del artículo 92 del Tratado-, lógicamente siempre que sean cumplidas las condiciones descritas.

### **B. Ayudas para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas**

En cuanto a las ayudas que tienen por objeto mejorar las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas, la política comunitaria se rige actualmente por el Reglamento (CEE) n° 951/97 del Consejo, de 20 de mayo de 1997, que ha sustituido al Reglamento n° 866/90, de 29 de marzo de 1990<sup>12</sup>, en virtud de las modificaciones que se habían introducido sucesivamente en éste -que, a su vez, había derogado el Reglamento n° 355/77-. Como en el caso de las ayudas destinadas a la producción primaria, la Comunidad ha instaurado una **acción común** con arreglo al apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 4256/88, pero a la vez autoriza también a los Estados miembros -y es lo que particularmente nos interesa- a conceder **ayudas nacionales**, bajo determinadas condiciones, siempre de conformidad a lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Tratado. No obstante, tal facultad está limitada por el respeto a unos "criterios de selección" previstos en el Reglamento y detallados en las decisiones de aplicación adoptadas por la Comisión, que,

---

las mejoras de las condiciones de higiene del ganado y el bienestar de los animales cuando no supongan un incremento de las capacidades.



aunque destinados inicialmente -en palabras del Reglamento 866/90- a determinar "las inversiones que se seleccionarán para ser subvencionadas por el Fondo"<sup>13</sup> -en el marco de la acción común-, fueron aplicados por la Comisión por analogía en la evaluación de las ayudas estatales<sup>14</sup>. Más claro resulta esta aplicación a la luz del nuevo Reglamento comunitario, que se refiere a la aplicación de tales criterios de selección a "las inversiones que puedan optar a una ayuda" (nuevo artículo 8).

La vigente normativa estatal de desarrollo de las medidas de ayuda comunitaria está contenida en el Real Decreto 633/1995, de 21 de abril<sup>15</sup>. Su procedimiento de gestión en el ámbito de Castilla y León figura en la Orden de 24 de mayo de 1995<sup>16</sup>, cumplimentada por la de 20 de febrero de 1996, que establece como plazo para la presentación de las solicitudes hasta el 30 de junio de 1999.

---

<sup>12</sup>DOCE L 91, de 6.4.90, p. 1, completado por el Reglamento 867/90, publicado en el mismo Diario Oficial, por el que las medidas establecidas en el Reglamento 866/90 se hacen extensivas al sector de la silvicultura.

<sup>13</sup>Artículo 8.1 del Reglamento 866/90, o, como afirma la Decisión de desarrollo 90/342/CEE, de 7 de junio de 1990 (DOCE L 163, de 29.6.90, p. 71), adoptada por la Comisión por mandato del artículo 8.3, tales criterios de selección "deben servir para encauzar las negociaciones de los marcos comunitarios de apoyo sectoriales con el fin de garantizar su coherencia con las políticas de mercados agrarios y para determinar las clases de inversiones prioritariamente seleccionables para ser subvencionadas por el Fondo o para su exclusión de una financiación comunitaria" (considerando 1 de la Exposición de Motivos).

<sup>14</sup>Vid. **XXV Informe sobre la política de competencia (1995)**, Bruselas, 1996, nº 193. Volveremos a esta cuestión más adelante, al tratar específicamente de las ayudas nacionales.

<sup>15</sup>Por el que se regula el sistema de gestión de las ayudas comunitarias relativas a la mejora de las condiciones de comercialización y transformación de los productos agrícolas y silvícolas contempladas en los Reglamentos (CEE) 866/90 y 867/90" (BOE nº 98, de 25.4.95).

<sup>16</sup>BOCyL nº 105, de 2.6.95

## 1. Acción común

Con el fin de servir prioritariamente a la consecución del objetivo 5 a) definido en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2052/88 -"acelerar la adaptación de las estructuras agrarias"-, amén de su contribución a la realización de los objetivos nº 1, 6 y 5 b), es decir, el fomento del desarrollo de las regiones menos desarrolladas y de las zonas rurales, se establece en el Reglamento 951/97 una acción común, conforme a la cual el FEOGA, sección "Orientación", podrá participar en la financiación de las inversiones que respondan como mínimo a una de las siguientes finalidades, que detalla el artículo 1.2:

a) contribuir a orientar la producción según la evolución previsible de los mercados o favorecer la creación de nuevas salidas para la producción agrícola;

b) contribuir a aligerar los mecanismos de intervención de las organizaciones comunes de mercado respondiendo a una necesidad de mejora de las estructuras a largo plazo;

c) afectar a regiones que presenten dificultades especiales de adaptación a las consecuencias económicas de la evolución de de la situación de los mercados o redundar en beneficio de tales regiones;

d) contribuir a mejorar o racionalizar los circuitos de comercialización de los productos o el proceso de transformación de los productos agrícolas;

e) contribuir a mejorar la calidad, la presentación y el acondicionamiento de los productos o contribuir a una mejor utilización de los subproductos, especialmente mediante el reciclaje de residuos;

f) contribuir a la adaptación de los sectores afectados por las nuevas situaciones derivadas de la reforma de la política agrícola común;

g) contribuir a facilitar la adopción de nuevas tecnologías centradas en la protección del medio ambiente;

h) fomentar la mejora y el control de la calidad y de las condiciones sanitarias<sup>17</sup>.

La financiación de las inversiones se realiza en el marco de los "planes de mejora estructural de los distintos sectores de productos", que deberán elaborar los Estados miembros interesados y remitir a la Comisión, y sobre la base de los "marcos comunitarios de apoyo", que se elaborarán de acuerdo con los Estados miembros en cuestión, en el marco de la cooperación, en todo caso de

---

conformidad con los criterios de selección de las inversiones establecidos por la Comisión. Estos marcos comunitarios de apoyo contendrán la descripción de los ejes prioritarios elegidos para la intervención comunitaria, así como el importe total de la ayuda financiera de que puede hacerse cargo el Fondo (artículo 7.2).

Es de notar que uno de los objetivos de la reforma del Reglamento 866/90 ha sido una mayor toma en consideración de las "distintas situaciones estructurales de las diversas regiones de la Comunidad", de tal manera que "conviene modular los porcentajes de participación en función de las categorías de regiones" (considerando 11 del Reglamento 951/97). De esta manera, si en el Reglamento 866/90 ya se establecían porcentajes de ayuda distintos según el objetivo de que se tratase, en el Reglamento 951/97 hace una distinción entre los planes elaborados y presentados por los Estados miembros respecto a las regiones abarcadas por los objetivos 1 y 6, y los planes que afecten al resto de regiones, en los que además habrá de distinguirse entre los datos relativos a las zonas del objetivo 5 b) de los relativos al resto de su territorio.

Los criterios de selección -que no hacen sino reflejar las orientaciones de la política agrícola común, en cuya virtud establecen unas prioridades y determinan las inversiones que no podrán acogerse a la financiación comunitaria- fueron aprobados por la Comisión por la Decisión 90/342/CEE -citada *supra*- en cuyo anexo quedan fijados aquellos criterios<sup>18</sup>, más tarde sustituidos por los

---

<sup>17</sup>Las tres últimas finalidades no figuraban en la redacción originaria del Reglamento 866/90; su inclusión en el Reglamento 951/97 revelan la preocupación creciente por estas cuestiones, como detallaremos más adelante.

<sup>18</sup>Fija en primer lugar una "prioridades y exclusiones para todos los sectores". Así, con carácter general se concede prioridad a las inversiones siguientes:

establecidos en la Decisión 94/173/CE, de 22 de marzo de 1994, que deroga la anterior<sup>19</sup>.

- 
- las que dediquen un porcentaje importante a la innovación tecnológica o a la obtención de nuevos productos,
  - las orientadas a que la producción de productos transformados sea menos estacional y menos aleatoria,
  - las destinadas a una reducción de los costes de los productos separados, frescos o transformados mediante la reducción de los costes intermedios de cosecha o preparación comercial, transformación, acondicionamiento, almacenamiento o comercialización,
  - las orientadas a una mejora de la calidad o de las condiciones sanitarias.

Por contra se declaran excluidas las inversiones siguientes:

- las orientadas a la producción de productos transformados de los que no se haya comprobado la existencia de salidas potenciales realistas,
- las relativas a los almacenes frigoríficos de productos congelados o ultracongelados, excepto si son necesarios para el funcionamiento normal de las instalaciones de transformación.

Precisa posteriormente unas "prioridades y exclusiones para determinados sectores", que no nos detendremos aquí en detallar por cuanto la normativa vigente es la contenida en la decisión de 1994.

<sup>19</sup>Decisión "por la que se establecen los criterios de selección aplicables para las inversiones destinadas a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios y silvícolas y por la que se deroga la Decisión 90/342/CEE" (DOCE L 79, de 23.3.94, p. 29).

En cuanto a las prioridades y exclusiones aplicables con carácter general a todos los sectores (punto 1), amplía las primeras incluyendo:

- las inversiones vinculadas a la protección del medio ambiente, la prevención de contaminaciones y la eliminación de residuos,
- las inversiones relativas a productos de la agricultura ecológica, conforme a lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimentarios.

También amplía las inversiones excluidas (punto 1.2), añadiendo a las previstas en la decisión de 1990 las siguientes:

- las inversiones relativas a la capacidad de almacenamiento destinada esencialmente a la intervención,
- las inversiones de sustitución idénticas o similares a aquellas por las que se haya concedido anteriormente a la misma empresa una ayuda de la sección de Orientación del FEOGA.

En relación a los criterios de selección aplicables a sectores concretos (punto 2), la Decisión de 1994 optó por omitir referencias a las inversiones a las que se concedería prioridad, y se limitó a fijar las que se concederían excluidas. Sin ánimo exhaustivo, y amén de ciertas excepciones que se establecen en el propio texto, citamos las siguientes:

-En los sectores de *cereales y arroz (excepto las semillas)*, se excluirán las siguientes inversiones.

- las relativas al almidón, la molinería, las malterías y las fábricas de sémola, así como las relativas a los productos derivados de esos subproductos,
- las inversiones relativas a los silos;
- las inversiones en alimentación animal, salvo las realizadas en unidades cuya producción anual sea inferior a 20.000 toneladas, en regiones incluidas en el objetivo nº 1, en las que se demuestre la insuficiencia de su capacidad.

-En el sector *hortofrutícola (con excepción de las plantas medicinales y las especias)* se excluirán las siguientes inversiones, salvo cuando los productos conlleven un importante componente de innovación adecuado a la evolución de la demanda:

- las que impliquen un aumento de la capacidad de comercialización de productos retiradas de los que, en los tres últimos años, se hayan registrado importantes;
- todas las inversiones que impliquen un aumento de la capacidad de transformación:
- las inversiones relativas a la producción de concentrado de tomate, tomate pelado, zumo de cítricos, melocotón en almíbar y pera en almíbar.

-En el sector de la *leche de vaca y de los productos derivados de ella*, se excluirán las siguientes inversiones:

- las destinadas al tratamiento térmico de la leche líquida para su conservación prolongada, salvo en Grecia, España, los departamentos franceses de Ultramar, Córcega, el Mezzogiorno, Cerdeña y Portugal, si se demuestra una insuficiencia de los equipos;
- las que impliquen un aumento de la capacidad de la empresa;
- las inversiones relacionadas con los productos siguientes: mantequilla, suero en polvo, leche en polvo, butteroil, lactosa, caseína y caseinatos;
- las inversiones para la elaboración de productos frescos o de quesos.

-En el sector del *aceite de oliva* se excluirán las siguientes inversiones:

- las inversiones que impliquen un aumento de la producción total de las almazaras;
- las relativas a la extracción o el refinado de aceite de orujo.

-En el sector de la *patata* se excluirán las inversiones relativas a la fécula y a los productos derivados de ella, salvo los productos no destinados a usos no alimentarios nuevos;

-En el sector *cárnico y de los huevos* se excluirán las inversiones siguientes:

## 2. Ayudas nacionales

Junto a las ayudas enmarcadas en la acción común, cabe también la prestación de ayudas puramente estatales, en los términos del artículo 16.5 del Reglamento 866/90, que establece:

"Los Estados miembros podrán adoptar, en el ámbito del presente Reglamento, medidas de ayuda cuyas condiciones o modalidades de concesión difieran de las previstas en el presente Reglamento o cuyos importes sobrepasen los límites máximos previstos en el presente Reglamento, siempre y cuando tales medidas se adopten de conformidad con lo dispuesto en los artículos 92 a 94 del Tratado".

- 
- aquellas que impliquen un aumento de la capacidad de calibrado y acondicionamiento de huevos de gallina;
  - las relativas a mercados especializados en la venta de porcino;
  - las relacionadas con el sacrificio de ganado porcino, bovino o aves de corral.

- En el sector de los productos silvícolas se excluirán las inversiones siguientes:
  - aquellas que, debido al uso de materiales inadecuados provoquen graves perjuicios a la naturaleza;
  - las inversiones relativas a la producción, recolección y comercialización de árboles de Navidad,
  - las inversiones relativas a árboles destinados a fines ornamentales.

-Se excluirán todas las inversiones -en ocasiones con ciertas excepciones- en los sectores de las *plantas forrageras, oleaginosas y proteaginosas (excepto las semillas), azúcar e isoglucosa* (o cualquier otro edulcorante natural derivado de productos agrarios que puedan sustituir a esos productos), *tabaco, vinos y alcoholes, lino y cáñamo*.

Como hemos adelantado más arriba, la Comisión asumió la práctica de examinar estas ayudas nacionales aplicando por analogía las restricciones sectoriales que limitan la cofinanciación comunitaria de este tipo de inversiones, a las que acabamos de referirnos. Criterio éste que quedó plasmado en su comunicación de 12 de junio de 1994<sup>20</sup>, y justificado en el propio documento - con buena lógica- en la pretensión de "garantizar la coherencia entre la política agrícola común y la política de ayudas estatales, de forma que ésta no fomente inversiones que, por razones estructurales, resulten inadecuadas". Como determinó más tarde la Comisión, respetando aquella "filosofía básica", en su comunicación de 2 de febrero de 1996 -por la que establece una *Normativa comunitaria relativa a las ayudas estatales a la inversión en el sector de la transformación y comercialización de productos agrarios*<sup>21</sup>- estas restricciones sectoriales "introducidas tras un análisis de los mercados representativos a escala comunitaria, son aplicadas por la Comisión al evaluar el interés que representa para la Comunidad una ayuda pública, comunitaria o **nacional**, destinada a las inversiones en el citado sector" (punto 2).

---

<sup>20</sup>Comunicación de la Comisión sobre las ayudas estatales para inversiones destinadas a la transformación y la comercialización de los productos agrarios, publicada en DOCE C 189, de 12.7.94, p. 5, pauta que reiteró en otra comunicación sobre la cuestión (DOCE C 71, de 23.3.95, p. 6).

En ambas comunicaciones se abordó además la cuestión de la aplicabilidad de la Decisión 94/173/CE a las ayudas estatales -en sustitución de la Decisión de 1990-, aplicación que quedó demorada en un principio, de acuerdo con la comunicación de 1994, "por razones de seguridad jurídica", de tal manera que la Comisión "seguirá aplicando a las ayudas estatales las restricciones sectoriales establecidas en el punto 2 del Anexo de la Decisión 90/342/CEE". En su comunicación de 1995 la Comisión matizó su posición, de tal manera que indicó aplicaría a partir de entonces los límites previstos en la Decisión de 1994, siempre que fueran menos severos

<sup>21</sup>DOCE C 29, de 2.2.96, p. 4, que anuló y sustituyó, entre otros textos, la dos comunicaciones citadas de 1994 y 1995 (punto 3, letra e).



En esta comunicación la Comisión precisa su encuadramiento de las ayudas nacionales en el ámbito de la transformación y comercialización de los productos agrícolas, sobre la base de los criterios diseñados para la acción común cofinanciada por la Decisión de 1994, matizados o complementados. De esta manera, de las cuatro categorías de inversión declaradas excluidas "para todos los sectores" de la financiación comunitaria en aquella Decisión, se establece aquí (punto 3, letra b) una expresa incompatibilidad con el mercado común -que habrá de entender como incompatibilidad reforzada, en el sentido de que no cabrá alegar ninguna de las excepciones del artículo 92.3 del Tratado- de dos de ellas en el caso de que éstas pretendieran financiarse mediante ayudas estatales: las que se concedan para "las inversiones relativas a la capacidad de almacenamiento destinada esencialmente a la intervención" y "las relativas a almacenes frigoríficos para productos congelados o ultracongelados, excepto si son necesarios para el funcionamiento normal de las instalaciones de transformación". Deja a salvo, no obstante, la aplicabilidad del apartado 2 del artículo 92 del Tratado (en atención al cual "la Comisión considerará caso por caso la medida en que una ayuda pueda acogerse a alguna de las excepciones allí establecidas"), así como de las directrices particulares aprobadas por la Comunidad sobre ayudas estatales para la protección del medio ambiente (de tal manera que las ayudas que se ajusten a tales directrices se consideran compatibles con el mercado común, aunque, en otras circunstancias, resultaran restringidas o excluidas en virtud de las normas ahora examinadas), y sobre ayudas nacionales para investigación y desarrollo, en los mismos términos que las anteriores.

La especialidad -y consiguiente prioridad- de estas directrices sobre otras "normas"<sup>22</sup> de carácter horizontal aplicables a cualesquiera sectores de actividad económica y que reglamentan distintas categorías de ayudas de los Estados, se pone de manifiesto en la letra b) del punto 4 de la comunicación, al establecer que las directrices comunitarias referentes a las ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas<sup>23</sup> -en particular, la norma "de minimis"<sup>24</sup>, que exime de la obligación de notificación a las ayudas que no superen cierta cuantía-

---

<sup>22</sup>Ha de advertirse que la Comisión emplea en ocasiones -en este documento lo hace varias veces- la palabra "normas" para referirse a las directrices o criterios contenidos en los encuadramientos; ya hemos dicho que tales comunicaciones carecen de auténtico carácter normativo, por lo que ha de entenderse que la Comisión no emplea aquí el término "norma" en un sentido técnico.

<sup>23</sup>Publicadas en la comunicación que, con la rúbrica "Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas" (PYME), fue publicada en una primera versión en DOCE C 213, de 19.8.92, p. 2, sobre la que fueron introducidas ciertas modificaciones y precisiones en una nueva comunicación hecha pública en DOCE C 213, de 23.7.96, p. 4.

Al objeto de acotar el concepto de PYME, la Comisión publicó una "Recomendación sobre la definición de pequeñas y medianas empresas", en DOCE L 107, de 30.4.96, p. 4.

<sup>24</sup>Tal regla fue introducida y definida en el punto 3.2 de la comunicación de 1992 sobre ayudas a las PYME, sobre la base de que "no todas las ayudas tienen repercusiones apreciables sobre la competencia y el comercio entre Estados miembros. Esto ocurre -sigue precisando la comunicación- en el caso de la ayuda proporcionada en cantidades muy pequeñas, principalmente a las PYME, aunque no exclusivamente, y, a menudo, en el marco de regímenes gestionados por autoridades locales o regionales". Tal circunstancia determina -y en ello se concreta la regla "de minimis"- que para estas ayudas se suprime la obligación de informar previamente a la Comisión, de conformidad con el apartado 3 del artículo 93, cuando aquéllas "no rebasen un importe determinado, por debajo del cual no puede considerarse aplicable el apartado 1 del artículo 92". La comunicación de 1992 fijaba esta cifra "de minimis" en 50.000 ecus por empresa para un determinado gran tipo de gasto (v. gr., inversión, formación) y un período trienal.

Esta norma "de minimis" fue objeto posteriormente de una comunicación específica (publicada en DOCE C 68, de 6.3.96, "Comunicación relativa a las ayudas *de minimis*") que la hace más flexible. Fija ahora el importe máximo total de la ayuda de *de minimis* en 100.000 ecus durante un período de tres años a partir de la concesión de la primera ayuda de *de minimis*, importe que cubrirá todo tipo de ayudas públicas otorgadas en este concepto, sin afectar a la posibilidad del beneficiario de obtener otras ayudas en el marco de regímenes aprobados por la Comisión.

, las relativas a los principios de coordinación de los planes de ayuda regional, así como las normas aplicables a los casos de acumulación de ayudas por diversos conceptos, sólo son aplicables a los productos abarcados por las directrices que analizamos en la medida que se prevé en esas mismas normas.

En particular, ciñéndonos a las ayudas nacionales a las PYME, tal vez el más importante de los citados, se sanciona que cuando tales ayudas se concedan en relación con la producción, transformación o comercialización de los productos agrícolas "deben notificarse previamente a la Comisión de acuerdo con el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, independientemente del grado en que la empresa considerada participe en la producción, transformación o comercialización de los productos que figuran en la lista del Anexo II del Tratado CEE". Las propias directrices sobre ayudas nacionales a las PYME prevén que la ventaja que para ellas determina la norma "de minimis" no es aplicable a los sectores sujetos a normas comunitarias especiales sobre ayudas estatales, como ocurre con la agricultura (punto 3.3 de la comunicación de 1996).

Del cuerpo normativo de estas "directrices y medidas apropiadas" destaca la letra c) del punto 3, en cuya virtud se remite a unos porcentajes máximos autorizados para las ayudas nacionales en este sector de transformación y comercialización:

"Las ayudas estatales (nacionales, regionales, locales, etc.) relacionadas con la transformación o comercialización de productos agrícolas no podrán considerarse compatibles con el mercado común cuando sobrepasen los porcentajes establecidos en el Anexo de las presentes directrices y medidas apropiadas o

cuando, acumuladas a otras ayudas, conduzcan a la superación de tales porcentajes".

Por último ah de añadirse que la aprobación de esta normativa supuso, además, la derogación de "normativas" comunitarias anteriores relativas a inversiones de los Estados en la transformación y comercialización de productos de la agricultura. Además de la comunicaciones, de carácter general, publicadas en 1994 y 1995, ya citadas, las presentes directrices sustituyeron a "las medidas apropiadas referentes a la prohibición de conceder ayudas para el jarabe de glucosa con alto contenido de fructosa (isoglucosa)" y al "encuadramiento de las ayudas a las inversiones en la fabricación y comercialización de determinados productos lácteos y productos sustitutivos"<sup>25</sup>.

## II. AYUDAS MEDIOAMBIENTALES

### **A. Introducción: una progresiva toma de conciencia**

---

<sup>25</sup>Publicadas en DOCE C 302, de 12.11.87, p. 4.

Es indudable, por emplear palabras de la Comisión europea, que *la agricultura, desde siempre, está ligada al medio ambiente*<sup>26</sup>. Por otra parte, tan evidentes son los servicios que puede prestar la actividad agrícola a la protección del medio ambiente<sup>27</sup>, como, por contra, los riesgos de su deterioro derivados de tal actividad<sup>28</sup>, e incluso más de su abandono<sup>29</sup>.

No obstante lo dicho, "la protección del medio ambiente únicamente se ha considerado como una necesidad en los países industrializados a partir de los años sesenta. Por lo tanto, no es sorprendente que la protección del medio ambiente no figure en el Tratado de Roma, adoptado diez años antes". Así

---

<sup>26</sup>En comunicación **Medio Ambiente y Agricultura**, (COM (88) 338 final, de 16 de agosto de 1988).

<sup>27</sup>Resulta aleccionadora, en este sentido, la lectura de las páginas 93 a 231 de la obra de DELGADO DE MIGUEL, J. F., **Derecho Agrario Ambiental. Propiedad y ecología**, Aranzadi, Pamplona, 1992, sobre *la función ecológica de la propiedad y la obligación de conservar la cosa en el estatuto jurídico del agricultor*, donde glosa la trascendencia del agricultor en la conservación del suelo, las aguas, los montes, el paisaje, las regiones de montaña, la vegetación...

<sup>28</sup>Riesgos que detalla la Comisión en el documento **Medio Ambiente y PAC**, Suplemento "Europa Verde", 3/87, 219, consecuencia de las propias técnicas agrarias (uso de pesticidas, fertilizantes o abonos, pastoreo excesivo, empleo de máquinas pesadas, drenaje total de zonas húmedas, exceso de explotación que empobrece los suelos, la fauna o el paisaje, etc.). Sobre esto vid. también SANZ RUBIALES, I., **La contaminación de las aguas subterráneas**, Marcial Pons, Madrid, 1997.

<sup>29</sup>Dice la Comisión en el mismo documento: "El cese de las actividades agrícolas provocaría la degradación del medio ambiente. Cuando los campos no se cultivan, cuando los prados y los caminos no se roturan o se siegan, cuando las terrazas y los pequeños conductos de drenaje y de irrigación no se mantienen, se contempla, aquí y allí, un desarrollo anárquico de malezas ecológicamente pobres, que reducen la diversidad de la flora y de la fauna de los prados y de los campos, que facilitan la propagación de incendios y, como consecuencia, los fenómenos de erosión y de desertificación. En la montaña, el abandono de la agricultura puede conducir a avalanchas, a corrimientos de tierras y a la rápida erosión. El abandono de la agricultura también perjudica el régimen de las aguas".

justificaba la Comisión, en el documento **Medio Ambiente y PAC**, el silenciamiento de la cuestión medioambiental en el Tratado constitutivo<sup>30</sup>.

En la década de los setenta las instituciones de la Comunidad alumbran las primeras normas en las que late, con diversa intensidad, la preocupación por la protección del medio: desde ciertas medidas adoptadas en las tres directivas socioestructurales de 1972, la aprobación de reglamentaciones fitofarmacéuticas, zootécnicas o veterinarias, la previsión de ayudas comunitarias a los proyectos que contribuyan a racionalizar la transformación de los productos agrícolas y a recuperar los productos y los desechos (Reglamento nº 355/77, antecedente del 866/90, ya analizado) hasta -y fundamentalmente- la publicación de la Directiva 75/268/CEE de 28 de abril de 1975, sobre agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, en cuya virtud se definieron zonas de montaña en las que la actividad agrícola sea necesaria para conservar el espacio natural, por razones de protección contra la erosión, o zonas amenazadas por la despoblación, previendo que para ellas pueda concederse una indemnización anual para compensar los costes de producción más elevados provocados por obstáculos naturales permanentes.

El "Libre Verde" de la Comisión, aparecido en julio de 1985, es reflejo de esta preocupación creciente. Observaba que "resulta cada vez más evidente que, en una economía moderna industrializada, el papel de la agricultura consiste no sólo en garantizar las funciones estratégicas, económicas y sociales, sino también en conservar el entorno rural. Ahora que la Comunidad es autosuficiente en un gran número de productos agrarios y que, por consiguiente, se encuentra

---

<sup>30</sup>Suplemento "Europa Verde" 3/87, 219.

obligada a administrar con prudencia sus capacidades de producción, *van ganando terreno las consideraciones relacionadas con el medio ambiente*".

En 1988 ve la luz un documento de la Comisión de especial interés titulado **Medio Ambiente y Agricultura**. En él se afirma que "las medidas que se adopten de aquí en adelante para controlar mejor la producción deben ser de tal naturaleza que cualquier progreso que se alcance en el futuro en el sector agrario deberá estar *en armonía con las exigencias del medio ambiente* y que, en caso necesario, se restablezca el equilibrio en las zonas afectadas". El Parlamento Europeo, en unas reflexiones publicadas el 19 de febrero de 1986, a las que la Comisión se refiere en este documento, urge a "encontrar la manera de satisfacer las necesidades económicas y sociales de la Comunidad agraria teniendo en cuenta al mismo tiempo los aspectos ecológicos".

Al más alto nivel, la aprobación en 1986 del Acta Única Europea puso de manifiesto la preocupación de la Comunidad como institución por las cuestiones relativas al medio ambiente, al introducir en el Tratado una nueva sección en la que confiere explícitamente a la Comunidad competencias en este ámbito; preocupación que queda aún más patente tras la firma del Tratado de la Unión. Es significativo, en este sentido, que si en 1986 se dispuso, en el apartado 2 del artículo 130 R, entonces introducido en el Tratado, que "las exigencias de la protección del medio ambiente *serán un componente* de las demás políticas de la Comunidad", la nueva redacción de tal artículo aprobada en 1992 establece que

aquellas exigencias "*deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad*"<sup>31</sup>.

El documento **Agenda 2000**, al que nos referiremos aquí en varias ocasiones, prueba cómo la preocupación medioambiental marcará en grandísima parte las evoluciones de la PAC para el siglo venidero: "en los próximos años se otorgará un *papel predominante* a los instrumentos agroambientales para fomentar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responder a la creciente demanda de servicios ambientales por parte de la sociedad".

Se entiende entonces lo que ya sostuvimos en el capítulo cuarto: que la protección del medio ambiente se ha erigido en un objetivo sobrevenido para la política agrícola de la Comunidad, que se añade, junto al logro de la cohesión económica y social y a la protección de la salud de las personas, al listado de objetivos previstos desde un inicio en el artículo 39 del Tratado. Y queda también plenamente justificado que podamos hablar del "nacimiento de un derecho del medio ambiente agrícola"<sup>32</sup>, de un "derecho agrario del medio ambiente"<sup>33</sup> o, más concretamente, con DELGADO DE MIGUEL, de "la existencia de una política

---

<sup>31</sup>Sobre la progresiva introducción de las preocupaciones medioambientales en la Comunidad puede consultarse también PAREJO ALFONSO, L., *Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario-europeo*, en vol. col. **Derecho medioambiental de la Unión Europea**, coord. PICÓN RISQUEZ, J., Mc Graw-Hill, Madrid, 1996, pp. 41 y ss.; también LÓPEZ RAMÓN, F., *Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental*, **RAP**, nº 142, 1997, p. 54. Específicamente sobre la cuestión agraria, vid. D'ADDEZIO, M., *Diritto Agrario Comunitario e normative C.E.E. in materia ambientale*, **RDA**, 1992-3, p. 373.

<sup>32</sup>DOUSSAN, I., *Du droit des nuisances au droit des pollutions ou le droit protecteur de l'agriculture intensive*, **RDR**, nº 234, 1995, p.324.



de Medio Ambiente en el marco de la PAC<sup>34</sup>, en lo que nos detendremos más adelante.

## **B. Protección del medio ambiente por vía de ayudas y el principio de competencia. Hacia un punto de equilibrio**

### 1. La obligación de respetar el medio. El principio "quien contamina paga"

Pocas argumentaciones se requieren para justificar la obligación de los agentes económicos -todos ellos, no sólo agrarios- de respetar el medio ambiente, aunque, ciertamente, bien puede hablarse del agricultor como de su "protector natural"<sup>35</sup>. Baste citar el artículo 45 de la Constitución española, que proclama el *derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado*<sup>36</sup>, así como el *deber de*

<sup>33</sup>WINKLER, W., *L'impact du droit de l'environnement sur le droit agraire en Allemagne*, RDA, 1994, p. 176.

<sup>34</sup>Cfr. DELGADO DE MIGUEL, J. F., *Derecho Agrario...* cit., p. 242.

<sup>35</sup>Aunque volveremos más adelante sobre el papel particularmente trascendente del agricultor en esta tarea, tal vez ha de advertirse ahora que se trata de una función tradicional del agricultor, mas -como apunta HUDAULT, J.- de una función que es hoy en día revitalizada, que conoce un nuevo impulso. Vid. *Les nouvelles fonctions de l'agriculture*, RDR, n° 235, 1995, p. 372.

<sup>36</sup>Muchos son ya las atenciones doctrinales a cerca del reconocimiento constitucional del Derecho al medio ambiente, o dicho de otra manera, a su protección, que excusan de mayor abunamiento; puede consultarse FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Derecho, medio ambiente y desarrollo*, REDA, n° 24, 1980, p. 6, y *El medio ambiente en la Constitución Española*, DA, n° 190, 1981, p. 338; o LÓPEZ MENUDO, F., *Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas*, en CDJ, dedicado a

*conservarlo*, a la vez que confía a los poderes públicos la tarea de defenderlo y restaurarlo<sup>37</sup>. Pensando específicamente en el agricultor, DELGADO DE MIGUEL sustenta la exigibilidad de estos deberes ambientales en la que llama "función ecológica de la propiedad", como una cualidad inescindible de su función social, y que sugestivamente relaciona con la doctrina del abuso del derecho. De esta manera, concluye, "cuando la propiedad no cumple con la función ecológica a que está obligada, no sólo está desvirtuando su contenido esencial y traspasando los límites de su ejercicio sino lesionando un bien jurídico protegible"<sup>38</sup>.

Ha de advertirse aquí de la necesidad de superación, implícita en lo dicho, de una supuesta tensión o antagonismo entre desarrollo económico y protección del medio ambiente, que ha llevado a la doctrina a proclamar que "la conservación del medio en que vivimos y el desarrollo económico son dos valores que hay que armonizar, no debemos permitir que ninguno de ellos se imponga al otro; el equilibrio entre ambos es la pieza clave del sistema"<sup>39</sup>.

---

la "Protección administrativa del medio ambiente", p. 11, donde se plantea sugestivamente la eficacia positiva de este derecho a la vista de su colocación sistemática entre los "principios rectores de la política social y económica", *derechos sociales o derechos de tercera generación*; en el mismo sentido, el mismo autor, *El derecho a la protección del medio ambiente*, RCEC, nº 10, 1991, p. 161.

<sup>37</sup>Sobre la protección medioambiental como "función pública", vid. LÓPEZ RAMÓN, F., *El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales*, en en CDJ, dedicado a la "Protección administrativa del medio ambiente", p. 125.

<sup>38</sup>Vid. DELGADO DE MIGUEL, J. F., *Derecho Agrario Ambiental*, cit., pp. 77-92.

<sup>39</sup>Aunque la cita corresponde al trabajo del profesor PÉREZ MORENO, *Tensión medio ambiente y desarrollo económico. Ordenación del territorio y medio ambiente. Espacios naturales*, en CDJ, dedicado a la "Protección Administrativa del medio ambiente", p. 327, se trata de una apreciación unánime en la doctrina; en el mismo sentido, LÓPEZ MENUDO, F., *El derecho a la protección...* cit., p. 183, además de los dos trabajos citados *supra* de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.

Necesidad de armonización que ha sido también proclamada por nuestro Tribunal Comsitutional, tras la sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, y que ha llevado a la Comunidad ha insistir, en su *V Programa comunitario en materia de medio ambiente*, en el concepto de "desarrollo sostenible" -también llamado "eco-desarrollo".

Las responsabilidades públicas en favor de la protección ambiental pueden atenderse, entre otros medios<sup>40</sup>, mediante la prestación de ayudas públicas a los agentes económicos, lo que nos lleva a plantearnos aquí su compatibilidad con el principio de libre competencia, que puede resultar comprometido en el marco de la Comunidad europea.

En este sentido, como ha puesto de manifiesto el profesor LÓPEZ RAMÓN, las instituciones de la Comunidad han manifestado cierta cautela "ante el temor de que los Estados miembros puedan utilizar una 'cuartada ambiental' para sus políticas de proteccionismo económico"<sup>41</sup>. Aunque el citado profesor se refiere más específicamente a los eventuales atentados a la libre competencia comercial que pudieran derivarse de una ilícita aplicación -por anticoncurrencial- del principio de mayor protección por parte de los Estados<sup>42</sup>, que en realidad

---

<sup>40</sup>Compete al poder público -dice LÓPEZ MENUDO- la implantación y mantenimiento de las obras y servicios necesarios con esta finalidad; otra cosa son "las posibilidades de reacción del ciudadano frente al incumplimiento de estos deberes por parte de los entes públicos", imperfectas ante la resistencias al reconocimiento de una acción pública para su efectividad; vid., *Planteamiento constitucional...cit.*, pp. 53-54.

<sup>41</sup>cfr. LÓPEZ RAMÓN, F., *Caracteres del Derecho...*, cit., p. 63.

<sup>42</sup>En virtud del artículo 130 T del Tratado: "Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada

encubran situaciones discriminatorias de extranjeros con respecto a nacionales, qué duda cabe que las ayudas nacionales a las empresas con fines medioambientales pueden provocar igualmente un falseamiento de la competencia a nivel de la Comunidad.

Ciertamente, "la concesión de estas ayudas (medioambientales) pueden falsear la competencia y crear obstáculos a los intercambios, especialmente en los sectores más contaminantes de la agricultura y de la industria, y poner en peligro la consecución del mercado único. Las empresas de todos los Estados miembros deben invertir para que sus instalaciones, sus equipos y sus procesos de producción cumplan las obligaciones de protección del medio ambiente. (...) Las ayudas estatales pueden favorecer a algunas empresas frente a sus competidores de otros Estados miembros que, aunque están sujetas a las mismas obligaciones medioambientales, no perciben estas ayudas". Así se pronunció la Comisión en 1994 -con alcance general, horizontal, aplicable a todos los sectores productivos- en sus *Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente* -citadas *supra*-, llamando la atención sobre los eventuales daños que podrían ocasionarse a la competencia a título de ayudas medioambientales.

Por esta razón, la particular sensibilización hacia los problemas medioambientales, conjuntamente con la prevención hacia eventuales efectos nocivos para la competencia, ha determinado la búsqueda de un punto de equilibrio que permita la consecución simultánea de ambos intereses comunitarios. "La Comisión -manifestó en 1993 en su *Vigésimo segundo informe*

---

Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión".

*sobre política de competencia*- es consciente de la necesidad de llegar a un equilibrio entre las consideraciones relacionadas con la competencia y las obligaciones y objetivos ambientales"<sup>43</sup>. Esta fue precisamente el finalidad confesada de la aprobación de las directrices comunitarias citadas<sup>44</sup>, que cifran genéricamente la armonía entre competencia y ayudas al medio ambiente en la regla de que "normalmente, estas ayudas sólo se justifican si los efectos adversos para la competencia quedan compensados por los beneficios para el medio ambiente". Es decir, sin perjuicio de una básica integración de ambas políticas, los servicios al medio ambiente pueden justificar, en la medida estrictamente necesaria y proporcional, una atenuación de las normas competenciales que, de entrada prescriben la incompatibilidad de las ayudas nacionales (recuérdese lo dicho en el capítulo primero sobre la indiferencia de los fines a efectos de delimitación del concepto de ayuda estatal, de tal manera que, en palabras del Tribunal de Justicia entonces transcritas, "el artículo 92 no distingue según causas u objetivos las intervenciones por él contempladas, sino que las define en función de sus efectos"; téngase en cuenta también lo dicho sobre las relaciones entre política de competencia y política agrícola en el capítulo cuarto).

Cuando las instituciones de la Comunidad se propusieron disciplinar las intervenciones públicas -nacionales o comunitarias- relacionadas con el medio ambiente (y esto sea cual sea el sector productivo) acuñaron el principio *quien contamina paga*, del que puede decirse se ha erigido en uno de los principios

---

<sup>43</sup>Nº 505, p. 285 del informe cit., correspondiente al año 1992.

<sup>44</sup>Punto 1.6: "El objetivo de las presentes directrices es establecer un equilibrio entre las exigencias de las políticas de competencia y de medio ambiente".

esenciales del derecho de protección del medio ambiente<sup>45</sup>. En virtud de este principio, parafraseando a la Comisión, "las empresas deben soportar el coste de las medidas necesarias para reducir las nocividades y poluciones de las que sus actividades son la causa hasta el nivel de calidad del medio ambiente juzgado adecuado". Es decir, con palabras de PÉREZ MORENO "será necesaria la incorporación de costes de protección del medio ambiente a los costes de producción de las empresas, es lo que se ha venido a llamar *internalización de los costes*"<sup>46</sup>. Costes que podrá recuperar la empresa vía precios en el mercado, y que sólo transitoriamente -como enseguida veremos- podrá atender mediante ayudas públicas de adaptación. En definitiva, la concesión de ayudas públicas con aquella finalidad, como línea de principio, está en contradicción con la norma del "quien contamina paga"; de lo contrario sería el "contaminado" quien, indirectamente, acabaría pagando los costes de la protección ambiental a través de sus impuestos, que nutren los presupuestos públicos de donde proceden las ayudas públicas (MORENO MOLINA<sup>47</sup>).

---

<sup>45</sup>Así, para WINKLER este derecho de la protección del medio ambiente se funda sobre tres principios: principio de la prevención, que mira a prevenir la puesta en peligro del medio ambiente, imponiendo una utilización razonable, respetuosa e inofensiva de los recursos de la naturaleza; principio "quien contamina paga"; y principio de cooperación entre el Estado y agrupaciones privadas, expertos etc. e, igualmente, entre el Estado Federal, los Estados federados, las Comunidades europeas y al nivel internacional; vid. op. cit., p. 174.

<sup>46</sup>Cfr. PÉREZ MORENO, A., *Tensión medio ambiente...* cit., p. 327, En parecidos términos, vid. RUIZ-TOMÁS Y PARAJÓN, J., *Ayudas financieras. UE y Estados miembros. Fondos estructurales. Fondos de cohesión. LIFE. Ayudas de Estado*, en vol. col. **Derecho medioambiental de la Unión Europea**, cit., donde afirma que "la empresa debe integrar en sus costes de producción todos los costes ambientales" (p. 135).

<sup>47</sup>Vid. MORENO MOLINA, A. M., *La empresa y el derecho de la Unión Europea en el medio ambiente*, en vol. col. **Derecho medioambiental**, cit., p. 175.

Ante la multiplicación de iniciativas adoptadas por los Estados en el ámbito de las ayudas medioambientales, la Comisión optó por precisar "sobre un plano general" su actitud respecto a éstas, que transmitió a los Estados miembros en una comunicación de 7 de noviembre de 1974, titulada "Encuadramiento comunitario de las ayudas de Estado al medio ambiente" (cuyo contenido publicó también en el *Quatrième Rapport sur la politique de concurrence*, nº 175-183). "La Comisión estima -puede leerse en este documento- que la protección del medio ambiente forma parte de los objetivos prioritarios de la Comunidad (nótese la toma de conciencia a la que nos referíamos, frente al mutismo originario del Tratado), mas esta protección no podrá ser asegurada, de manera eficaz y *evitando las distorsiones en los intercambios y en la competencia intracomunitaria*, sino por una aplicación correcta en toda la Comunidad del principio quien contamina paga"<sup>48</sup>.

De esta manera, las ayudas de Estado únicamente se declaran admisibles cuando los objetivos juzgados indispensables para el medio ambiente entren gravemente en conflicto con otros objetivos sociales o económicos igualmente prioritarios: esencialmente, cuando las empresas existentes no son capaces de soportar las nuevas cargas que les son impuestas, de modo que se originarían, en ciertas actividades o áreas geográficas, unas dificultades sociales o económicas que sólo una intervención financiera del Estado puede evitar. No obstante esta declaración de principio, la Comisión era consciente de que la situación de la Comunidad no resultaba propicia para la aplicación general y uniforme del principio "quien contamina paga", por lo que resolvió fijar un "período transitorio" (originariamente, del 1 de enero de 1975 al 31 de diciembre

---

<sup>48</sup>Cfr. *Quatrième Rapport...* cit., nº 176, p. 118.

de 1980) en el que los Estados podrían "suscitar y facilitar la adaptación de sus empresas existentes a las nuevas obligaciones", acogiéndose a la excepción del artículo 92, apartado 3, letra c) del Tratado, en tanto que ayudas destinadas a promover "la realización de un proyecto importante de interés común europeo", pero no sin advertir que tales ayudas nacionales tienen una vocación de "permitir una introducción más uniforme y más rápida del principio quien contamina paga en la Comunidad y, por tanto, de asegurar una protección eficaz del medio ambiente y la eliminación de las actuales distorsiones de la competencia". Estas directrices fueron prorrogadas, con algunas modificaciones, en 1980<sup>49</sup> y en 1986<sup>50</sup>.

## 2. La "obligación" de cuidar positivamente y mejorar el medio natural.

La ampliación de intervenciones públicas medioambientales: hacia una política ambiental activa

Aun logrado el respeto a una normativa medioambiental, incluso exhaustiva y rigurosa -impuesta por la obligación de respetar el medio, a la que nos hemos referido-, escapa a la misma el fomento de conductas voluntarias que miren directamente al cuidado y mejora medioambiental, de modo especial cuando se trata de zonas o actividades de mayor potencial o necesidad para la conservación del medio natural, que por otra parte suelen resultar las menos

---

<sup>49</sup>Vid. **Dixième Rapport...** cit., nº 222 a 226.

<sup>50</sup>Vid. **XVI Informe...** cit., nº 259. Puede consultarse ALONSO GARCÍA, E., **El Derecho ambiental de la Comunidad Europea**, Cívitas, Madrid, 1993, p. 80.



favorecidas<sup>51</sup> -tarea ésta en la que no cabe duda el papel esencial, casi exclusivo, corresponde al agricultor-. Incluso resulta aquí insuficiente recurrir, como antes hemos hecho, a "la función ecológica de la propiedad", que el propio DELGADO DE MIGUEL concreta en una mera "obligación de conservar la cosa"<sup>52</sup>. En definitiva, pretendemos distinguir las obligaciones de *conservación* y de *mejora*<sup>53</sup> del medio ambiente; estas últimas provocan en el empresario unos costes no recuperables vía precios en el mercado, por constituir un servicio a la producción de bienes públicos indivisibles, sólo financiables vía retribución de los poderes públicos. Se impone, por tanto, una "política ambiental activa"<sup>54</sup>, en base a unos posibles instrumentos que detallaremos más adelante, referidos específicamente a los servicios medioambientales del agricultor.

En esta línea de servicios *positivos* al medio ambiente, sabemos de la trascendencia del Acta Única Europea en el proceso de sensibilización medioambiental, ahondado años más tarde en los acuerdos de Maastricht. Ha de advertirse que, junto a la confirmación del principio "quien contamina paga"

---

<sup>51</sup>Dice la Comisión en la **Agenda 2000**, "otra posibilidad que merece una mayor consideración es la de tener en cuenta la gran coincidencia existente entre *las zonas menos favorecidas* y las de *gran valor natural*, con el fin de transformar progresivamente el régimen de ayuda correspondiente...", (p. 34).

<sup>52</sup>Vid. DELGADO DE MIGUEL, J. F., op. cit., pp. 93 y ss.

<sup>53</sup>Es de observar, en este sentido, la propuesta de futuro de la Comisión en la **Agenda 2000**: "se reforzarán y ampliarán las medidas de 'conservación' y 'mejora' del medio ambiente" (p. 33). El entrecomillado es nuestro (quién sabe si la Comisión ha reparado, como aquí hemos hecho, en la diversa instrumentación de ambas finalidades).

<sup>54</sup>Emplea esta expresión LÓPEZ RAMÓN, F., *Caracteres del Derecho...* cit., p. 61, que concreta en "medidas de congelación del estado de concretos elementos ambientales ('conservación'), en actuaciones sobre aspectos ajenos al propio elemento ambiental

(nuevo artículo 130 R, retocado en el Tratado de la Unión), incluye como principios que han de inspirar la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente los de cautela y acción preventiva y de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma. Asimismo, reconoce que el enfoque tradicional, que se basa casi exclusivamente en la regulación y en el establecimiento de normas, no ha sido totalmente satisfactorio, defendiéndose una ampliación de la gama de medios de acción<sup>55</sup>.

Haciéndose eco de estas aportaciones, la Comisión aprobó unas nuevas *Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente*, publicadas en 1994 -en otro momento citadas-. Puso allí de manifiesto que "en efecto, si se utilizan determinados instrumentos (normas vinculantes, acciones voluntarias y medidas económicas) o se combinan entre sí, puede ser mejor para alcanzar los objetivos medioambientales en el contexto jurídico, técnico y socioeconómico de que se trata", a lo que añade que "por otra parte, la exigencia de integración requiere que se tengan debidamente en cuenta los

---

('protección'), así como en acciones de recuperación de elementos ambientales degradados ('mejora').

<sup>55</sup>En este sentido se habla por algunos de un "cambio de enfoque de la teoría jurídica" de la política ambiental; así se expresa SERRANO MORENO, J. L., en **Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica**, Comares, Granada, 1992, pp. 186 y ss. "En lo referente a la tutela jurídica del ambiente -explica- el cambio de enfoque es realmente significativo. Para empezar se cuestiona totalmente el enfoque convencional, consistente en el establecimiento de estándares y en la regulación de conductas, productos e instalaciones. El objetivo del Derecho ambiental (...) será actuar hacia el futuro como un conjunto de incentivos que influirá en la conducta económica de los individuos, alcanzando mejores cotas de protección ambiental. (...) En el programa de política legislativa ambiental que deriva de este cambio de enfoque, el motor principal de las normas que configuren el Derecho ambiental no puede ser otro que el de detener el deterioro ambiental. Este fin se alcanzará favoreciendo al máximo el libre flujo de decisiones individuales conducentes al acuerdo mediante lo que se llama la "prevención general" o método de mercado".

objetivos de cohesión económica y social en la Comunidad, la necesidad de mantener la integridad del mercado único y los compromisos internacionales"<sup>56</sup>.

### **C. Servicios de la agricultura al medio ambiente: política comunitaria y medidas nacionales "agroambientales"**

#### 1. La reforma de la PAC, ¿un lavado de cara?

Nos hemos referido *supra* a la consolidación de una política de medio ambiente en el marco de la PAC. También en el ámbito agrícola, una política centrada en la elaboración y aplicación de normas relativas a los principales elementos medioambientales se reveló insuficiente. De ahí la aprobación del régimen de apoyo a la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, operada por la Directiva 75/268/CEE -al que nos hemos referido en otros momentos-, y más tarde de los sistemas de ayuda "en las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente", introducido por el ya citado Reglamento nº 797/85 -en un principio únicamente autorizando regímenes nacionales especiales-, modificado en este punto por el Reglamento 1760/87 del Consejo, de 15 de junio de 1987, que permitió la participación financiera del FEOGA. El sistema de apoyo, consistente en una prima anual por hectárea, se destinó a los agricultores que en esas zonas "se comprometan, al menos durante cinco años, a introducir o a mantener unas prácticas de producción agrícola compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y de los

---

recursos naturales o con las exigencias de la conservación del espacio natural y del paisaje" (artículo 19). Derogados ambos reglamentos, este régimen de ayuda fue codificado en los artículos 21 a 24 del Reglamento 2328/91. Resultó, sin duda, un paso importante en aquella política agraria medioambiental a la que nos hemos referido. Aprobado el Reglamento 2078/92, en el marco de la reforma de 1992, se diseñó un nuevo sistema de apoyo -del que nos ocuparemos más adelante- que reemplaza al previsto en los artículos 21 a 24 -aunque éstos se declararon transitoriamente aplicables hasta la entrada en vigor de los "programas de zona" o de los "marcos reglamentarios generales" previstos en el nuevo Reglamento-. Es por lo que este régimen no figura ya en el nuevo Reglamento 950/97, que reemplazó, como sabemos, al 2328/91.

Se ha dicho -y es cierto- que las consideraciones medioambientales han sido valoradas en la reciente reforma de la PAC. La propia Comisión, como recordamos más arriba, había sostenido que "cualquier progreso que se alcance en el futuro en el sector agrario deberá estar en armonía con las exigencias del medio ambiente". Es indudable, no obstante, que con la reforma suscrita en 1992 se pretendía, principalmente, adaptar el potencial de producción a las exigencias del mercado, para la cual había de prevenirse la superproducción, limitando a la vez los gastos presupuestarios. Y es que la Política Agrícola Común se concibió como una política de mercados, y como tal permanece. Son tales y tan acuciantes los problemas estructurales de la agricultura que la cuestión medioambiental no ha representado más que un *desideratum secundario*<sup>57</sup>, que pretendió atenderse

---

<sup>56</sup>Doc. cit., nº 1.2.

<sup>57</sup>En el mismo sentido CHARBONNEAU, S., llama la atención sobre las paradojas ecológicas de la PAC en estos términos: "las preocupaciones medioambientales y de ordenación del territorio permanecen secundarias en relación al determinismo técnico-económico", y más adelante, "las medidas de reorientación de la PAC son sobre todo de orden económico. Se trata

fundamentalmente con algunas de las denominadas "medidas de acompañamiento" de la reforma (en especial el Reglamento 2078/92, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias del medio ambiente y la conservación del espacio natural, y el Reglamento 2080/92, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, ambos de 30 de junio). En este sentido ha escrito FENNELL que "en el contexto de la actual política agraria, la protección del medio ambiente es poco más que un 'lavado de cara' destinado a crear una sensación placentera en la conciencia de parte del público consumidor"<sup>58</sup>. Como apunta la misma profesora "un programa de retirada de tierras basado en criterios ecológicos difícilmente se concentraría exclusivamente en la tierra cultivable". Como advierte -a mi juicio acertadamente- CHARBONEAU, las nuevas reglamentaciones comunitarias no quiebran verdaderamente el círculo vicioso de la PAC, que conduce a intensificar siempre más la producción agrícola en las regiones más ricas y a acelerar el éxodo rural en las más pobres<sup>59</sup>, con el detrimento que ello supone para los intereses medioambientales.

---

esencialmente de conseguir un aligeramiento del peso financiero agrícola (...), en cuanto a la reorientación medioambiental, permanece extraordinariamente tímida...", vid. *Les paradoxes écologiques de la PAC à travers ses fondaments juridiques*, **RDR**, nº 234, 1995, p. 294. Y ello aunque la Comisión haya mantenido recientemente que "la reforma de la PAC de 1992 *hacia hincapié* en la vertiente medioambiental de la agricultura, principal sector usuario del campo" (**Agenda 2000**, p. 24).

<sup>58</sup>FENNELL, R., *La PAC: asunto sin concluir, problemas sin resolver*, **REAS**, nº 165, 1993, p. 47.

<sup>59</sup>Vid. CHARBONEAU, S., *op. cit.*, p. 294.

## 2. Apuestas de futuro

Ciertamente, parece indiscutible la progresiva toma de conciencia de las instituciones de la Comunidad sobre la cuestión agro-medioambiental, en la práctica aún en un estadio incipiente, como hemos pretendido demostrar. En la **Agenda 2000** puede leerse: "*la integración de los objetivos medioambientales en la PAC y la ampliación del papel que pueden y deben desempeñar los agricultores en la gestión de los recursos naturales y la conservación del paisaje constituyen otro de los objetivos de creciente importancia para la PAC*" (la cursiva es suya). Conocemos indudables avances en este sentido -que más adelante detallaremos-, como la atención a las zonas de montaña, el mantenimiento de buenas condiciones agronómicas en las tierras que se abandonen, el fomento de prácticas de producción compatibles con las exigencias del protección del medio ambiente, o la promoción de la silvicultura y la repoblación forestal.

Pero nuevos avances este línea nos llevan a plantearnos si no sería lógico que las ayudas directas, ahora arbitradas como compensación a la disminución de los precios de garantía -lo que constituyó el núcleo de la reforma-, fueran condicionadas a servicios medioambientales. El automatismo del sistema ahora incoado peca de los mismos defectos que la antigua PAC, que además de haber resultado tan nociva para el medio ambiente, provocó una agravación de las diferencias de rentas entre las explotaciones, sin corregir los desequilibrios entre oferta y demanda. En este sentido se manifiesta el profesor POTTER cuando se plantea una *reforma medioambiental* en el marco de la PAC: "el escenario se encuentra ahora listo para que los diversos pagos directos que actualmente se ofrecen a los agricultores se vinculen a la observancia de la normativa

medioambiental y, durante un período experimental, a los planes agro-medioambientales, con vistas a su futuro desarrollo"<sup>60</sup>. Planteamiento éste que parece asumir, cara al futuro, la Comisión en el documento **Agenda 2000**, en estos términos: "para lograr una mayor integración de las cuestiones de medio ambiente en las organizaciones comunes de mercado, la Comisión presentará una propuesta que permitirá a los Estados miembros supeditar los pagos directos al cumplimiento de una serie de condiciones medioambientales"<sup>61</sup>.

Cabe aún ir más lejos. Antes nos hemos referido al fomento de conductas voluntarias que miren *directamente* al cuidado y mejora del medio ambiente, especialmente en zonas más sensibles o de mayor potencial, por otra parte ordinariamente menos favorecidas. El mantenimiento en esas zonas de una actividad "agraria" (en un sentido amplio, en clave de mantenimiento agronómico, aunque en buena lógica, como plantea el profesor HUDAULT, le sea exigible al agricultor una determinada *ratio* de actos de producción agraria en

---

<sup>60</sup>POTTER, C., *La reforma medioambiental de la PAC: análisis y crítica del paquete MacSharry*, AS, nº 71, 1994, p. 67. Resultan interesantes sus apreciaciones de cara al futuro de la protección medioambiental:

"La reforma de la política agraria para la protección del medio ambiente puede optar por una de las tres vías siguientes: La primera consiste en la inserción de los métodos y medidas de protección del medio ambiente en la política agraria actual ; la segunda en la modificación de los programas e instrumentos agrícolas, por ejemplo, mediante la observancia recíproca y de la aplicación de formas más débiles de desvinculación y, la tercera, consiste en diseñar una política agro-medioambiental desvinculada en sustitución de las políticas agrarias reemplazadas. Ciertamente existen razones de peso para considerar todas estas estrategias como etapas de un proceso, comenzando por la vertebración de las medidas de protección medioambiental en una política agraria, para pasar a continuación a una fase intermedia, de transición, en el momento en que se retiran definitivamente los apoyos al agricultor con fines medioambientales y finalizando con el nacimiento de una política agro-medioambiental totalmente desvinculada. Si se examina el estado actual de la PAC, el proceso parece hallarse en algún punto entre la primera y la segunda etapas".

<sup>61</sup>Doc. cit., p. 34.

el sentido clásico del término<sup>62</sup>) constituye una tarea de indudable interés general, una "nueva" función del agricultor (nueva, lógicamente, en cuanto revitalizada o revalorizada), que lo convierte en colaborador social por servicios al medio ambiente<sup>63</sup>. Parece indudable que tales servicios -como antes hemos apuntado- no pueden ser retribuidos vía precios en el mercado, sino que requieren una financiación desde los poderes públicos. En definitiva, este objetivo resulta imposible en el marco de las políticas vinculadas -a los factores producción, superficie, o incluso renta- que hoy conocemos. Llegados a esta política desvinculada, hacia la que el futuro apunta -en cierto modo esbozada en el Reglamento 2078/92-, las medidas financieras de apoyo público revestirían más bien un carácter retributivo, por servicios al medio ambiente, que impide hablemos, en puridad jurídica, de auténticas ayudas públicas, de acuerdo con lo expuesto en el comienzo de nuestro trabajo sobre la conceptualización de éstas, como medidas esencialmente gratuitas, en el sentido de ausencia de contraprestación. Excluida la consideración de ayuda, ya entonces apuntamos que la instrumentación jurídica de este tipo de relaciones bien podría ser la de actos administrativos de financiación -en base, en definitiva, a una relación reglamentaria-, o incluso la de un contrato administrativo -del tipo de gestión de servicios. Pensamos que una medida pública como la aquí propuesta -adoptable al nivel de los Estados- bien puede encontrar "acomodo constitucional" en la

---

<sup>62</sup>HUDAULT, J., *Les nouvelles fonctions de l'agriculture*, cit., p. 374.

<sup>63</sup>Esta "nueva misión" del agricultor fue objeto de estudio en XVII Congreso Europeo de Derecho Rural, celebrado en Interlaken en octubre de 1993. En la ponencia de síntesis redactada por el profesor HUDAULT (vid. op. cit., p. 374) se plantea la posibilidad de que el agricultor, al cumplir estas tareas de interés general, pueda ser calificado como "colaborador del servicio público". En España, sin embargo, la noción de "servicio público" tiene unas connotaciones -en parte desconocidas en el derecho francés- como actividad de titularidad pública que la hacen inadecuada para definir la tarea que nos ocupa.



previsión que cierra el apartado 2º del artículo 45, cuando hace una llamada a la "indispensable solidaridad colectiva" como medio para proteger y mejorar la calidad de vida y restaurar el medio ambiente.

Aparte estas apuestas de futuro, corresponde ahora examinar las medidas comunitarias arbitradas, fundamentalmente en los últimos años, en favor del medio ambiente y, particularmente, las medidas nacionales con esta finalidad.

## 2. Medidas comunitarias

### *a) Al nivel de explotaciones agrícolas. Reglamento 2078/92*

La preocupación medioambiental en el ámbito agrario por parte de las instituciones de la Comunidad se puso de manifiesto fundamentalmente, como hemos adelantado -amén de la aprobación en 1975 de la Directiva sobre agricultura de montaña- en el Reglamento 797/85, luego reemplazado por el Reglamento 2328/91, y más tarde en el Reglamento 2078/92, ya en el marco de la reforma de la PAC.

Nos hemos referido ya al sistema de ayudas en zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente previsto en los artículos 21 a 24 del Reglamento 2328/91 y a su reemplazamiento por el nuevo sistema arbitrado tras la reforma de la PAC. Por otra parte, el régimen de extensificación de determinadas producciones establecido en el artículo 3 del mismo Reglamento pasó también a integrarse en el régimen propuesto por el Reglamento 2078/92.

Asimismo, el régimen de retirada de la producción de tierras de productos herbáceos que estableció aquel Reglamento fue sustituido por disposiciones integradas en las normativas de relativas a las organizaciones comunes de mercado, como sabemos.

El Reglamento 2078/92 resulta pues trascendente a los efectos que nos ocupan. Prevé el establecimiento de un régimen que podrá incluir ayudas destinadas a los agricultores que se comprometan:

a) a reducir sensiblemente la utilización de fertilizantes y/o productos fitosanitarios o a mantener las reducciones ya iniciadas o introducir o mantener métodos de agricultura biológica;

b) a proceder, por otros medios, a extensificar las producciones vegetales, incluidas las forrajeras, o a mantener la producción extensiva ya practicada en el pasado, o a una transformación de las tierras de cultivos herbáceos en pastizales extensivos;

c) a reducir la carga de la cabaña bovina u ovina por unidad de superficie forrajera;

d) a utilizar otras prácticas de producción compatibles con la exigencia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales y con la conservación del espacio natural y el paisaje o a criar animales de razas locales peligro de desaparición;

e) a efectuar el mantenimiento de las tierras agrícolas o forestales abandonadas (tégase en cuenta lo ante dicho sobre la instrumentación jurídica del "fomento" de actuaciones como ésta, o alguna de las que siguen);

f) a retirar de la producción tierras de labor durante al menos veinte años para utilizarlas con fines relacionados con el medio ambiente, en particular para constituir reservas de biotopos o parques naturales, o para proteger las aguas;

g) a gestionar las tierras para el acceso público y el esparcimiento;

h) a mejorar la formación de los agricultores en materia de prácticas de producción agrícolas o forestales compatibles con el medio ambiente.

Corresponde a los Estados miembros la aplicación de este régimen de ayudas, en la totalidad de sus territorios y con arreglo a sus necesidades específicas, a través de programas plurianuales de zona. Habida cuenta de la contribución financiera de la Comunidad, ésta se cerciorará de que las disposiciones que se adopten por los Estados contribuyen al logro de los objetivos del régimen.

En cuanto "acompañamiento" de las medidas adoptadas en materia de política de mercados, este régimen de ayudas persigue, en su mayor parte -sin perjuicio de que algunas de las líneas de ayuda procuren de modo directo la protección del medio ambiente-, conciliar las pretensiones de equilibrio de los mercados -que ha forzado a acometer una política de contención de la producción en importantes sectores- con los servicios mediambientales; por ello fomenta la

conservación de las tierras abandonadas, o la retirada de tierras de labor para su utilización de con fines relacionados con el medio ambiente. Se trata, en este punto, como ha escrito POTTER, de "la vertebración de las medidas de protección medioambiental en una política agraria", la única posible en el estadio actual, aún en momentos de fuertes desequilibrios. Es por lo que el artículo 1 proclama como objetivos de este régimen de ayudas "acompañar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado" y "contribuir a la realización (conjunta y vinculada) de los objetivos de las políticas comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente"<sup>64</sup>, a los que añade el de "contribuir a garantizar a los agricultores una renta adecuada".

*b) Al nivel de transformación y comercialización*

La mayor sensibilización de la Comunidad hacia los problemas del medio ambiente se demuestra también a la vista de los "criterios de selección" que aplica a las inversiones por ella financiadas destinadas a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios.

Lo dicho resulta patente en la medida en que la única modificación que opera la Decisión de 22 de marzo de 1994, hoy vigente -que recoge aquellos criterios de selección-, en relación a la de 7 de junio de 1990, en cuanto a las

---

<sup>64</sup>Es revelador es este sentido el décimoprimer considerando del Reglamento: "considerando que las medidas que establece el presente Reglamento deben incitar a los agricultores a comprometerse a desarrollar una agricultura compatible con las exigencias de protección del

inversiones declaradas prioritarias, es la de incluir entre éstas las "inversiones vinculadas a la protección del medio ambiente, la prevención de contaminaciones y la eliminación de residuos" y las "relativas a productos de la agricultura ecológica, conforme a lo dispuesto en el Reglamento (CEE) n° 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991"<sup>65</sup>.

## 2. Medidas nacionales

Amén de lo dicho hasta ahora sobre participación financiera de la Comunidad en medidas de carácter medioambiental, la regla general la aporta el apartado 4 del artículo 130 S del Tratado, en cuya virtud "sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, *los Estados miembros tendrán a su cargo la **financiación** y la ejecución de la política en materia de medio ambiente*". Es una manifestación del "principio de subsidiariedad", incorporado al Tratado por el Acta Única en el título dedicado a la política de medio ambiente, para desaparecer del mismo tras la firma del Tratado de la Unión, en virtud de su inclusión con carácter general en el artículo 3 B<sup>66</sup>. no hay razones para cargar sobre la Comunidad el peso presupuestario de las medidas medioambientales

---

medio ambiente y la conservación del espacio natural y *de este modo* contribuir al equilibrio de los mercados".

<sup>65</sup>Apartado 1, punto 1.1 del Anexo de la Decisión de 22 de marzo de 1994, cit.

<sup>66</sup>Artículo 3 B, párrafo 2º: "En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los

Es de notar que cuando la Comisión publicó en el *Décimosexto Informe sobre la política de competencia* (1987) lo que entendía como objetivos principales de esta política en el sector agrícola, incluyó entre éstos el de "no obstaculizar las políticas nacionales en favor de acciones dirigidas a mejorar la calidad de los productos, *al progreso y a la protección del medio ambiente*, así como al salvamento de explotaciones que tengan dificultades coyunturales". En el mismo informe, refiriéndose específicamente a las ayudas estatales, puso de manifiesto que para resultar éstas admisibles en el marco de la política de competencia y de la realización de la nueva orientación de la política agrícola, deben tender, entre otras finalidades, a "sostener la actividad agrícola en las zonas donde tal actividad resulte indispensable para la ordenación del territorio, el mantenimiento de los equilibrios sociales y la protección del medio ambiente y el paisaje". De ahí que se haya admitido que las ayudas nacionales agro-medioambientales, en palabras de la Comisión, "puedan concederse dentro de un régimen más flexible"<sup>67</sup>. En definitiva, *la protección del medio ambiente se integra ahora entre los objetivos de la política de competencia en la agricultura*, lo que determina que no sean considerados atentatorios a ella conductas públicas nacionales en otras circunstancias tachadas de anticoncurrenciales.

Esto se manifiesta en el tratamiento peculiar de las ayudas nacionales con finalidad medioambiental en la normativa sobre los distintos ámbitos de intervención sobre la agricultura.

---

efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario". En materia de medio ambiente, vid., LÓPEZ RAMÓN, F., *Caracteres del Derecho...*, cit., p. 63; ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho Ambiental...*, cit., pp. 45 y 107 y ss.

<sup>67</sup>Comunicación de la Comisión **Medio Ambiente y Agricultura**, cit., ap. III, nº 1.

*a) Al nivel de explotaciones agrícolas*

En cuanto a las ayudas nacionales a las inversiones estructurales en el ámbito de la producción primaria, cuyo destino sea la protección del medio ambiente, basta remitirnos a lo dicho en la primera sección de este capítulo sobre el régimen que para las mismas establece el Reglamento 950/97. Recuérdese que son admisibles ayudas nacionales complementarias que excedan de los porcentajes previstos para la acción común si la finalidad de la inversión es la protección y mejora del medio ambiente, siempre que se cumplan ciertos requisitos sustantivos que prevé el propio Reglamento y los procedimentales de los artículos 92 a 94 del Tratado. Asimismo, se admite la posibilidad de prestación de ayudas nacionales que ignoren aquellas limitaciones sustantivas o restricciones de importe, con respeto a lo previsto en los artículos 92 a 94, si tales ayudas tienen por objeto "inversiones relativas a la protección y mejora del medio ambiente, siempre que no supongan un aumento de la producción" (artículo 12.2).

En cuanto al Reglamento 2078/92, su artículo 10 dispone que:

"El presente Reglamento no prejuzga la posibilidad de que los Estados miembros, excepto en el ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 5, adopten medidas de ayuda suplementarias cuyas condiciones o normas de concesión sean diferentes o cuyo importe sobrepase los límites establecidos en él, siempre y cuando

tales medidas sean adoptadas de conformidad con los objetivos del presente Reglamento y con los artículos 92, 93 y 94 del Tratado".

Las medidas arbitradas en este Reglamento revisten un "carácter de incentivo" (artículo 5.3); incluso podría hablarse en algunos casos de un carácter remuneratorio por servicios al medio ambiente. Con ello, la ayuda (por ejemplo, prima por hectárea), si es que la catalogamos como tal, podrá ser superior a las pérdidas de ingresos o a los posibles costes adicionales que requiera el cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente.

En cualquier caso, en palabras de la Comisión, "las ayudas estatales relacionadas con el medio ambiente (que habrán de ser evaluadas por la Comisión teniendo en cuenta los criterios básicos que figuran en este Reglamento) pueden generar **ingresos adicionales en el sector agrario** en los Estados miembros que estén dispuestos a ofrecer a sus agricultores las nuevas posibilidades que brinda el Reglamento (CEE) n° 2078/92, al margen de las que contienen las medidas cofinanciadas por la Comunidad"<sup>68</sup>.

*b) Al nivel de transformación y comercialización*

Sin perjuicio de que -como ya sabemos-, con carácter general, "al evaluar la compatibilidad con el mercado común de las ayudas estatales para inversiones en el sector de la transformación y la comercialización de productos

---



agrícolas, la Comisión acostumbra aplicar por analogía las restricciones sectoriales que rigen la cofinanciación comunitaria de estas inversiones" (criterios que, por otra parte, priorizan -como acabamos de ver- las inversiones relativas a la mejora del medio ambiente), la propia Comisión, en su *Normativa* sobre tales ayudas de Estado -a las que corresponde el párrafo citado-, hace aplicables a las mismas sus *Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente*, como norma especial. De esta manera, "la Comisión considera que las ayudas que se ajusten a lo dispuesto en esas directrices son compatibles con el mercado común, incluso si se conceden en favor de un sector de producción o de una actividad para los que la ayuda estaría, en otras circunstancias, restringida o excluida en virtud de las presentes directrices y medidas apropiadas"<sup>69</sup>. Una vez más queda patente la integración -incluso superposición- de los objetivos medioambientales con relación a los competenciales en el ámbito de la agricultura.

---

<sup>68</sup>Cfr. **XXIII Informe sobre la política de competencia**, cit., nº 547, p. 339.

<sup>69</sup>Apartado 4, letra a), punto i) de la *Normativa relativa a las ayudas estatales a la inversión en el sector de la transformación y comercialización de productos agrícolas*, cit.

### III. AYUDAS A LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

#### A. Tratamiento general

Tanto las ayudas a la investigación y el desarrollo -o más ampliamente, como preferiere catalogarlas BARTHÉLÉMY, las "ayudas a las inversiones intelectuales", entre las que incluye además las destinadas a la formación, información y transparencia de mercado<sup>70-</sup>, como las ayudas en favor de la calidad de los productos -muy relacionadas con aquéllas, de las que nos ocuparemos en la sección siguiente- son, en líneas generales, consentidas por la Comisión, en base al artículo 92, apartado 3, letras b) y c).

La Comisión ha justificado su "actitud favorable" con respecto a las ayudas nacionales a la investigación y desarrollo en "los objetivos perseguidos por dichas ayudas, las necesidades de financiación -a veces considerables- de las operaciones de Investigación y Desarrollo, el riesgo asociado y la menor probabilidad de causar distorsiones de competencia y de alterar los intercambios

---

entre Estados miembros relativos a proyectos que van contra corriente con respecto a las orientaciones del mercado". Así lo manifestó la Alta Institución en su primer *Encuadramiento comunitario de las ayudas de Estado a "Investigación y Desarrollo"*, publicado en 1986<sup>71</sup>, con el que codificó la postura que venía ya asumiendo con anterioridad. Prácticamente en los mismos términos se expresa el nuevo *Encuadramiento*, aprobado en 1996, aunque -con mayor precisión- refiere la improbabilidad de afectación a la competencia a "los proyectos centrados en actividades muy alegadas del mercado"<sup>72</sup>. Dentro de los objetivos de estas ayudas, qué duda cabe que su orientación hacia progresos en materia de protección mediambiental, hacia la mejora de la calidad de los productos (que revierte, particularmente en el sector agrario, en una mejor protección de la salud de las personas<sup>73</sup>), o su contribución a la competitividad internacional (que en materia agrícola reviste también especial importancia, por cuanto el único medio de competir con productos foráneos en muchos casos de precios inferiores es apostando por productos de calidad, a lo que contribuyen indudablemente los avances científicos), suponen finalidades con un interés implícito relevante, distante del puramente comercial, y con virtualidad suficiente para imponerse a éste. Por otra parte, como afirma ROBERTI y apuntaba la Comisión, los riesgos

---

<sup>70</sup>Vid. BARTHÉLÉMY, M., *La politique communautaire...* cit., p. 91.

<sup>71</sup>DOCE C 83, de 11.4.86, p. 2.

<sup>72</sup>Este nuevo *Encuadramiento* fue publicado en DOCE C 45, de 17.2.96, p. 5. El texto entrecomillado corresponde al punto 1.9. El nuevo documento comienza dando cuenta de la incorporación al Tratado, tras el Acta Única, de las referencias a la investigación y desarrollo tecnológico, modificadas tras el TUE, de la aprobación por el Parlamento y el Consejo del cuarto programa marco, y especialmente, de las propuestas del Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, que hace hincapié en la conveniencia de tomar medidas generales de fomento de la inversión de las empresas en investigación y desarrollo tecnológico y advierte que la Comunidad invierte en estas tareas menos que algunos de sus competidores.

de distorsiones de la competencia son aquí menos elevados teniendo en cuenta especialmente la habitual "distancia" de estas iniciativas con relación al mercado<sup>74</sup>.

Atendiendo precisamente a su "cercanía al mercado", es decir, la falicidad para introducción en el mismo de los resultados de los trabajos de I+D, la Comisión considera posible distinguir entre diversos tipos de actividad de investigación, cuya definición hace en el Anexo I del encuadramiento. Diferencia así entre "investigación fundamental", "investigación industrial" y "actividad de desarrollo precompetitiva"<sup>75</sup>, conceptos retocados en relación al anterior encuadramiento para corresponderse a las definiciones establecidas por el "Acuerdo de subvenciones y medidas compensatorias" celebrado en el marco del

---

<sup>73</sup>Recuérdese que calificamos en su momento como objetivo sobrevenido de la PAC la protección de la salud de las personas, o, más genéricamente, la defensa de los consumidores.

<sup>74</sup>ROBERTI, G. M., op. cit., p. 410. En el mismo encuadramiento advierte la Comisión que "cuando la actividad de I+D se encuentre demasiado próxima a la fase de la producción y de la comercialización, la Comisión podrá separarse de su línea de conducta generalmente positiva con respecto a las ayudas a I+D. En particular, velará para que estas ayudas no resulten equivalentes a ayudas de funcionamiento" (punto 8.2).

<sup>75</sup>Por investigación fundamental entiende una actividad dirigida a la ampliación de los conocimientos generales científicos y técnicos no ligados a objetivos industriales y comerciales.

Define investigación industrial como la investigación planificada o estudios críticos cuyo objeto es la adquisición de nuevos conocimientos que puedan resultar de utilidad para la creación de nuevos productos, procesos o servicios o contribuir a mejorar considerablemente los productos, procesos o servicios existentes.

Por último, considera la Comisión como actividad de desarrollo precompetitiva la materialización de los resultados de la investigación industrial en un plano, esquema o diseño para productos, procesos o servicios nuevos, modificados o mejorados, destinados a su venta o su utilización, incluida la creación de un primer prototipo no comercializable. Puede abarcar también la formulación conceptual y el diseño de otros productos, procesos o servicios, así como proyectos de demostración inicial o proyectos piloto, siempre que dichos proyectos no puedan convertirse o utilizarse para aplicaciones industriales o su explotación comercial

Acuerdo del GATT de 1994. Partiendo de la base de que "cuanto más cerca se encuentre la fase de I+D de la comercialización, mayores pueden ser los efectos distorsivos de la ayuda de Estado", llega a la conclusión de que la investigación fundamental y la industrial pueden percibir un mayor nivel de ayuda que las actividades de desarrollo precompetitivo, las cuales están más estrechamente vinculadas a la comercialización de los resultados. En todo caso, cualquier ayuda a la investigación y desarrollo en favor de las empresas podrá considerarse como compatibles con el mercado común en virtud de una de las excepciones previstas en el artículo 92, apartado 3, es decir el objetivo de potenciar la realización de un *proyecto importante de interés europeo común* (letra b), o el de facilitar el *desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas*, en cuyo caso deberá la Comisión analizar si tal ayuda puede alterar las condiciones de los intercambios dentro de la Comunidad y determinar si dicha alteración sería contraria al interés común.

Precisamente una evaluación de los riesgos de distorsión de la competencia y de los intercambios ha llevado a la Comisión a considerar que las ayudas nacionales destinadas actividades de *investigación fundamental* -en cuanto estos estudios no pueden estar directamente vinculados a objetivos industriales o comerciales de empresas determinadas y sus resultados son objeto de una amplia difusión- se consideran excluidas del apartado 1 del artículo 92 del Tratado si la investigación se desarrolla de forma independiente por centros de educación superior o de investigación sin ánimo de lucro; o podrán alcanzar una intensidad bruta de hasta el 100 % si esta investigación es realizada por empresas

o en su nombre y efectivamente se sitúa en fases muy alejadas de la comercialización y sus resultados son ampliamente difundidos<sup>76</sup>

Tratándose de las otras categorías de investigación, y partiendo de que, en cualquier caso, la empresa beneficiaria debe invertir un volumen sustancial de sus recursos propios, ha establecido que, por regla general, el nivel de ayuda destinada a la *investigación industrial* no deberá sobrepasar el 50 % de los costes subvencionables del proyecto, porcentaje que es reducido al 25 % si se trata de *actividades de desarrollo competitivas*, en cuanto que "es mayor el riesgo de que las ayudas concedidas a este tipo de investigación falseen la competencia y el comercio intracomunitario". Estos porcentajes podrán, sin embargo, incrementarse en determinados supuestos: si la ayuda va destinada a las PYME (10 puntos porcentuales), si el proyecto de investigación se efectúa en una de las regiones contempladas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 (10 puntos), o en las incluidas en la letra c) (5 puntos), cuando el proyecto de investigación se inscriba en los objetivos de un proyecto o programa específico elaborado en el marco del programa comunitario de investigación y desarrollo vigente (15 puntos, o hasta 25 si supone una colaboración transfronteriza). Por último, se permite que en caso de acumulación se subvenciones comunitarias y ayudas de Estado, la financiación pública total pueda alcanzar el límite del 75 % para la investigación industrial y del 50 % para las actividades de desarrollo competitivas (punto 5.12).

---

<sup>76</sup>Punto 5.2 del *Encuadramiento*.

## **B. Aplicabilidad de estos criterios a las ayudas agrícolas nacionales**

Los criterios comunitarios transcritos sobre admisibilidad de las ayudas nacionales a la investigación y desarrollo resultan aplicables a cualesquiera de los sectores de la actividad económica, también a la agrícola. Y no cabe duda de que el ámbito agrario son concebibles, como apuntamos, importantes tareas investigadoras, encuadrables además en la "investigación fundamental".

Ausente una referencia específica a los criterios analizados en el ámbito de las ayudas al nivel de las explotaciones, sí ha hecho la Comisión una llamada a tales criterios específicos al ocuparse de las ayudas estatales a las inversiones en el sector de la transformación y comercialización de los productos agrícolas, declarándolos aplicables con prioridad a las propias normas sustantivas que reglamentan las intervenciones de los Estados en este sector. Así, el punto 4, letra a) de la *Normativa* aplicable a estas ayudas establece que las directrices y medidas apropiadas que aporta el documento "no afectan" a la aplicabilidad de las directrices sobre ayudas estatales para investigación y desarrollo, de tal manera que "las ayudas que cumplan las condiciones de esas directrices (...) se consideran compatibles con el mercado común, incluso si se conceden en un sector de producción o en una actividad para los que, de otro modo, la ayuda estaría restringida o excluida en virtud de las presentes directrices y medidas apropiadas. Los porcentajes máximos de ayuda permitidos para estas inversiones se determinan de acuerdo con los criterios de las citadas directrices sobre ayudas estatales para investigación y desarrollo".

#### IV. AYUDAS A LA MEJORA DE LA CALIDAD



### A. Actitud favorable de la Comisión

Como advierte el considerando tercero del Reglamento (CEE) 2082/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992<sup>77</sup>, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimentarios, "se ha observado en los últimos años que los consumidores tienden a otorgar mayor importancia a la calidad que a la cantidad de la alimentación". La progresiva sensibilización hacia la defensa de salud de las personas, y más genéricamente, hacia la protección del consumidor, ha provocado "el desarrollo de una política de protección e información del consumidor a nivel comunitario"<sup>78</sup>, lo que implica la integración de los objetivos de esta política en las otras políticas comunes. Y no cabe duda de que la calidad de los productos del campo, destinados básicamente a la alimentación humana, constituye uno de los intereses prioritarios para el consumidor.

Además, tienen estas ayudas la virtud de no afectar a los volúmenes de producción (en ocasiones la Comisión condiciona expresamente la admisibilidad de las mismas al cumplimiento de esta condición), adapta la producción a los deseos de los consumidores, promoviendo la diversificación -lo que favorece el equilibrio en el mercado entre la oferta y la demanda-, y mira también a hacer

---

<sup>77</sup>Publicado en DOCE L 208, de 24.7.92, p. 1.

<sup>78</sup>En palabras de la Resolución del Consejo de 9 de noviembre de 1989, sobre futuras prioridades para el relanzamiento de la política de protección del consumidor (comunicación 89/C 294/01, DOCE C 294, de 22.11.89, p. 1). Este objetivo había pretendido atenderse mediante dos Programas de acción comunitaria de los años 1975 y 1981, e impulsado por las Resoluciones del Consejo de 23 de junio de 1986 (DOCE C 167, de 5.7.86, p. 1) y de 30 de junio de 1988 (DOCE C 197, de 27.7.88, p. 6).

competitivos los productos comunitarias frente a los mundiales, favoreciendo las exportaciones.

Todo ello ha determinado una actitud favorable hacia las ayudas nacionales destinadas a la mejora de la calidad de los productos agrícolas, tanto al nivel de explotaciones, como al de transformación y comercialización. Procede, por tanto, aquí, una remisión a los criterios sectoriales y límites porcentuales que para las ayudas a las inversiones se establecen en los Reglamentos 950/97 y 866/90 y normativa de desarrollo, o a otros criterios materiales como los establecidos para las ayudas a la publicidad, o ayudas por daños. En cualquier caso, ya hemos puesto de manifiesto en otro momento que, para la Comisión, uno de los objetivos de la política de competencia en el sector agrícola era el "*no obstaculizar las políticas nacionales en favor de acciones dirigidas a mejorar la calidad de los productos*". Es por lo que no plantea habitualmente objeciones a ayudas estatales destinadas a la mejora sanitaria<sup>79</sup>, mejora de la calidad de ciertos productos<sup>80</sup>, controles de calidad<sup>81</sup>, planes integrales de mejora genética<sup>82</sup>, etc. o, genéricamente, concede prioridad a las inversiones, en el ámbito de la transformación y comercialización, "que impliquen una mejora de la calidad o de las condiciones sanitarias" (punto 1.1 del Anexo de la Decisión 94/173/CE, de 22

---

<sup>79</sup>DOCE C 335, de 10.12.93, p. 4, España (Islas Canarias).

<sup>80</sup>Entre muchas otras autorizaciones, vid. DOCE C 183, de 6.7.93, p. 8, sobre inversiones para mejorar la calidad de la leche en Turinga (Alemania); DOCE C 321, de 27.11.93, p. 6, sobre mejora de la calidad de la carne de vacuno en Italia.

<sup>81</sup>DOCE C 109, de 19.4.94, p. 6 (Países Bajos).

<sup>82</sup>DOCE C 350, de 21.11.96, p. 3 (España, Galicia).

de marzo de 1994), ya sean financiadas en el marco de la acción común o mediante ayudas nacionales.

Es oportuno advertir aquí que en ocasiones la propia normativa comunitaria concluye la conveniencia de prever la mejora de la calidad de un determinado producto en el conjunto de la Comunidad, normalmente con el objeto de facilitar la aplicación de normas sanitarias impuestas a aquel producto. Así, se han fomentado desde la Comunidad (Reglamento (CEE) nº 619/93 de la Comisión, de 17 de marzo de 1993<sup>83</sup>) acciones destinadas a la mejora de la calidad de la leche, con vistas, en particular, a facilitar la aplicación de la Directiva 92/46/CEE, por la que se establecieron normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos. En tales casos es práctica de la Comisión que "cada vez que una medida pueda acogerse tanto a la ayuda nacional como a la comunitaria, la financiación se garantizará prioritariamente mediante los fondos comunitarios, dentro de los límites de sus disponibilidades", y, más en concreto "que la ayuda al control de la calidad no puede sustituir a la ayuda comunitaria para el control de calidad de la leche"<sup>84</sup>.

## **B. Mejora de la calidad y protección de la competencia**

---

<sup>83</sup>DOCE L 66, de 18.3.93, p. 24.

<sup>84</sup>DOCE C 256, de 21.9.93, p. 10; aprobación de una ayuda francesa para mejorar la calidad de la leche en zonas de montaña.

Con carácter general, el interés implícito en la mejora de la calidad del producto agrícola, en cuanto vinculado directamente a la salud de las personas y a la protección del consumidor, justifica -hemos dicho- la actitud favorable de la Comisión hacia las medidas nacionales que pretendan aquella mejora. Desde el momento en que la mejora de la calidad de los productos se erige en una de los objetivos de la política de competencia en el sector, se desatienden, como regla general, los eventuales daños a la competencia comunitaria que puedan derivarse de los programas de ayuda nacional.

No obstante, en ocasiones la calidad o características específicas de ciertos productos agrícolas constituye precisamente su atractivo para el mercado. La promoción de tales productos, por otra parte, es estimada desde la Comunidad como "muy positiva para el mundo rural, especialmente en las zonas desfavorecidas o apartadas", ya que contribuye a incrementar la renta de los agricultores y propicia el establecimiento de la población rural en tales zonas. De hecho -como sabemos- prioriza "en particular"<sup>85</sup> las inversiones relativas a la transformación y comercialización de los productos reconocibles por su procedencia geográfica (que puede dar derecho a obtener una "denominación de origen protegida" o una "indicación geográfica protegida") o por sus características específicas, que los diferencian claramente de otros productos similares (en cuya virtud puede serle otorgada una "certificación de características específicas").

---

<sup>85</sup>Una vez más cfr. con Decisión de la Comisión de 22 de marzo de 1994.

La protección de ambas producciones peculiares, con las que se pretende primar un esfuerzo cualitativo real, fue establecida, respectivamente, en los Reglamentos del Consejo 2081/92 y 2082/92, de 14 de julio de 1992<sup>86</sup>.

Para estos productos, la actitud particularmente favorable hacia las medidas de ayuda pública, así como las ventajas en el mercado derivadas del "certificado" de sus peculiares características, debe acompañarse con el establecimiento de unas *garantías proporcionales a nivel de la Comunidad*, a fin de no crear condiciones de competencia desiguales sin justificación suficiente (en definitiva, requiere unas "condiciones complementarias especiales", que se añaden a las normas generales sobre etiquetado: reconocimiento comunitario, inscripción en un registro, cumplimiento del pliego de condiciones, control público, que los Reglamentos citados se ocupan de detallar<sup>87</sup>). En el fondo, y amén de que tales garantías "públicas" reviertan en ventaja de los productores en cuestión, al conferir mayor credibilidad a los productos a los ojos del consumidor, se pretende aquí, a la vez, "solucinar" el conflicto de intereses entre política de calidad y libre circulación -en definitiva competencia en el mercado interior-. Y es que, como bien apunta PELLICER, la famosa sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto "Cassis de Dijon"<sup>88</sup> motivó, directa o

---

<sup>86</sup>Publicados en DOCE L 208, de 24.7.92, pp. 1 y 9.

<sup>87</sup>No nos detendremos aquí en el examen pormenorizado de estas garantías comunitarias; para su estudio puede acudir a los Reglamentos citados y al estudio pormenorizado que hace de éstos PELLICER, R., *Primeros pasos de una política comunitaria de defensa de la calidad de los productos alimenticios*, (en dos partes), **RDA**, 1993-4, p. 498 y 1994, p. 56.

<sup>88</sup>Sentencia de 20 de febrero de 1979, as. 120/78, Rec. p. 649, hartamente comentada por la doctrina; baste aquí citar, MATTERA, A. op. cit., pp. 273 y ss. o los trabajos de VERLOREN VAN THEMAAT, *La libre circulation des marchandises après l'arrêt "Cassis de Dijon"*, en **CDE**,

indirectamente, la proliferación de normas nacionales de defensa de la calidad de los productos<sup>89</sup>, que concienció a las instituciones comunitarias de la necesidad de una armonización.

En el texto de los Reglamentos citados de 1992 -que bien podrían ser considerados como una reglamentación sobre competencia desleal en la medida en que intentan evitar el fraude (PELLICER<sup>90</sup>)- late aquella polémica, aunque -a juicio de este autor, opinión que compartimos en base a argumentos expuestos- queda "bien claro cuál de las dos políticas comunitarias ha impulsado su adopción". De hecho, la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento de la Comisión expresaba, como objetivo fundamental del mismo, la promoción de la calidad en los alimentos. Esto a permitido a algún autor hablar, antes de la aprobación de estos Reglamentos, a la vista de las propuestas de la Comisión, del tránsito del principio de mutuo reconocimiento del "Cassis de Dijon" a la tutela de la calidad, como manifestación de una "nueva orientación de la Comunidad"<sup>91</sup>.

Por nuestra parte, no vemos incompatibilidad entre ambos principios. Entiendo, además, el respeto al "mutuo reconocimiento" como irrenunciable para salvar el principio de libre circulación, del todo esencial en la Mercado Común,

---

1982, p. 123; MASCLÉ, *Les art. 30, 36 et 100 du Traité CEE à la lumière de l'arrêt "Cassis de Dijon"*, RTDE, 1980, p. 611.

<sup>89</sup>PELLICER, R., op. cit., (parte 1ª), RDA, 1993-4, p. 499.

<sup>90</sup>2ª parte del artículo cit. de PELLICER, publicado en RDA, 1994, p. 56.

<sup>91</sup>JANNARELLI, A., *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità europea: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, IDA, 1992-1, p. 33, en concreto, p. 50.

también en el agrícola<sup>92</sup>, y que aquél no resulta necesariamente menoscabado por la adopción de medidas como las analizadas en pro del fomento de una agricultura de calidad.

Lo cierto es que la Comunidad consiente, sin especiales problemas, las ayudas nacionales a los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen o a las Indicaciones Geográficas protegidas<sup>93</sup>, como prueba de esta preocupación creciente por la calidad de los productos agrícolas.

---

<sup>92</sup>La Comisión aprobó en 1989 una "comunicación sobre libre circulación de productos alimenticios en el interior de la Comunidad", publicada en DOCE C 271, de 24.10.89.

<sup>93</sup>En el ámbito de Castilla y León, la última Orden de convocatoria de ayudas de este género fue publicada en BOCyL

## V. AYUDAS AL REJUVENECIMIENTO DE LA POBLACIÓN CAMPELINA

Incluimos aquí tanto las ayudas a la jubilación anticipada como las ayudas a la instalación de jóvenes agricultores, medidas éstas con las que se pretenden acometer los problemas estructurales con que se enfrenta la agricultura comunitaria.

Destinado a fomentar la jubilación anticipada de los agricultores mayores de cincuenta y cinco años, se instauró un régimen comunitario de ayuda en el Reglamento (CEE) n° 1096/88, de 25 de abril<sup>94</sup>, luego reemplazado por el Reglamento (CEE) n° 2079/92, aprobado como "medida de acompañamiento" de la reforma de 1992. A parte este régimen cofinanciado por el FEOGA, se prevé también aquí que los Estados puedan adoptar medidas de ayuda suplementarias cuyas condiciones o modalidades sean diferentes de las contempladas en este Reglamento, o cuyos importes superen los límites en él previstos. En cualquier caso, tales ayudas han de adoptarse de conformidad con los artículos 92 a 94 del Tratado.

---

<sup>94</sup>La normativa interna de desarrollo fue aprobada por el Real Decreto 1178/89, de 29 de septiembre; BOE n° 235, de 30.9.89.



Por otra parte, el Reglamento 950/97, como antes habían previsto los Reglamentos 2328/91 y 797/85, autoriza a los Estados miembros a conceder ayudas para la primera instalación de jóvenes agricultores menores de cuarenta años que cumplan determinadas condiciones (artículo 10). La Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias destina los artículos 17 a 20 a las ayudas a los jóvenes agricultores "que se instalen por primera vez en una explotación agraria prioritaria como titular, cotitular o socio de la misma".

Además de estas ayudas a la primera instalación, el Reglamento 950/97 autoriza también a los Estados miembros a conceder una ayuda suplementaria a las inversiones previstas en el marco de un plan de mejora material, cuyo importe puede alcanzar el 25 % de la ayuda concedida en virtud del apartado 2 del artículo 7.

## **CONCLUSIONES**

PRIMERA. Desde una perspectiva general, puede afirmarse que, en principio, la ayuda pública constituye un "cuerpo extraño" en una economía de mercado, en la medida en que el elemento cualificador del sistema es la libertad e igualdad de competencia de los agentes económicos. Ello determina la exigencia de específicas justificaciones para la prestación de las ayudas, e impone el celoso respeto de unos principios esenciales, en parte comunes a toda actividad administrativa, o específicos de la dispensadora de ayudas.

Junto a esto, es forzoso admitir que las ayudas públicas constituyen un mecanismo de intervención y de dirección económica fácilmente conciliable -si se respetan aquellos principios básicos- con los postulados de la economía de mercado, en cuanto parte de la aceptación voluntaria de los beneficios ofrecidos; incluso puede reponer a los agentes económicos a la situación de igualdad para competir, eventualmente alterada por razones ajenas al mercado.

SEGUNDA. La política agraria comunitaria, aunque parte de una concepción intervencionista del funcionamiento de los mercados, no permanece en lo esencial ajena a los principios de una economía de mercado. No obstante, resultan incompatibles con el sistema, y llamados a un desmantelamiento

progresivo, alguno de los instrumentos proteccionistas que la Comunidad arbitró y que algunos derecho internos ya conocían. -instrumentos que, por otra parte, -. La compra obligatoria de algunos productos agrícolas por los organismos de intervención a precios de garantía -instrumento básico de protección de la renta de agricultores durante décadas, y que no podemos calificar, en rigor, como ayuda pública- constituye la más clara manifestación de aquella incompatibilidad; la reprobación de tales intervenciones en los acuerdos finales de la Ronda Uruguay fuerza a su progresivo abandono -lo que, por otra parte, ha inspirado la reforma de la PAC de mayo de 1992.

TERCERA. Una política sistemática y uniforme de ayudas a la agricultura desde las instancias europeas, como la efectivamente practicada, (se partió de la idea de que la uniformidad de apoyos públicos resultaba imprescindible para preservar el mercado común en lo agrario), en la práctica ha provocado un anquilosamiento de estructuras y una agravación de las disparidades. La aplicación automática de los sistemas de apoyo ha enriquecido a ciertas explotaciones -normalmente las grandes extensiones, para las cuales, por otra parte, la prestación de ayudas resultaba en muchos casos injustificada por innecesaria y desproporcionada-, mientras que por lo general no ha beneficiado a la explotación familiar, habitualmente de tamaño reducido -precisamente el modelo que se señaló como óptimo desde el principio de la Comunidad.

Sin menoscabar el principio de solidaridad financiera -lo que colocaría en desventaja a los Estados con menores recursos y con ello agravaría las

disparidades ya existentes- se impone huir de los automatismos, y prever diversificaciones en los medios de apoyo conforme a las peculiaridades de cada zona.

CUARTA. En cuanto que no parece defendible la existencia de un derecho de la competencia propio de la agricultura, por más que algunas especialidades y ponderaciones en relación al régimen general resulten inevitables, también las ayudas agrícolas nacionales han de someterse por regla general a las mismas normas sustantivas -principio general de incompatibilidad- y procedimentales que el resto de ayudas de Estado. Ahora bien, si para la generalidad de estas ayudas no puede hablarse de una prohibición absoluta, tratándose de ayudas a la agricultura, las peculiaridades de la misma actividad (competitividad internacional, indudable dependencia de factores externos - climáticos, etc.-, ) y los importantes intereses conexos a ésta (protección medioambiental, salud de las personas) justifican la admisión de medidas de apoyo público aun a riesgo de provocar ciertas distorsiones de la competencia. En realidad, ordinariamente no se plantea un conflicto entre el principio de competencia y tales intereses, por cuanto algunos de éstos han pasado a integrarse entre los objetivos de la misma política de competencia.

Estas eventualidades e intereses en muchos casos han de ser atendidos con caudales de los Estados, lo que determina un régimen más flexible para la autorización de las correspondientes ayudas nacionales.

QUINTA. No obstante lo dicho, el elevado volumen de recursos dispensados por vía de ayudas estatales en el ámbito agrícola, la conveniencia de ejercer un mayor control sobre tales ayudas, y la necesidad de arbitrar sistemas de apoyo que interfieran en menor manera en el funcionamiento del mercado -en parte también por mor de compromisos comerciales internacionales-, han determinado:

-La orientación del apoyo público hacia ayudas directas a la renta, en la medida en que resulten justificadas, y que permanezcan neutrales, en la medida de lo posible, a las decisiones de producción, en aras a la estabilidad de los mercados. Las actuaciones nacionales en esta línea no estarían reñidas necesariamente con las exigencias de competencia comunitaria -que implican centralización y exclusividad en la Comunidad de las intervenciones directas en los mercados.

-Puede constituir una justificación privilegiada para las intervenciones financieras nacionales los servicios de los agricultores al medio ambiente. En muchos casos revistirían un carácter retributivo, con lo que no cabría calificarlas propiamente como ayudas; en cualquier caso, la tutela del medio natural constituye un interés, tanto nacional como comunitario, con virtualidad suficiente para superponerse a los intereses de libre comercio.

-La irrenunciabilidad de determinadas ayudas (vid. *supra*), que corresponde dispensar a los Estados, obliga a la fijación de criterios específicos sobre la compatibilidad con el mercado común de cada una de éstas, labor acometida ya en gran parte en los últimos años por la Comisión europea.

## **BIBLIOGRAFÍA**

-ACOSTA SÁNCHEZ, J., *Reforma agraria y Constitución*, **AS**, nº 21, 1981.

-AJA, E., (coord.) **El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas**, Tecnos, Madrid, 1985.

-ALBERTÍ ROVIRA, E., **Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana**, CEC, Madrid, 1983.

-en **El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas**, cit., coord. AJA, E.,

-*Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, **REDC**, nº 14, 1985

-*Relaciones entre las Administraciones públicas*, en **La nueva Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**, dir. LEGINA VILLA, J.M., SÁNCHEZ MORÓN, M., Tecnos, Madrid, 1993

-*Las conferencias sectoriales y los consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, en **Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración**, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.



*-La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad de mercado interno en la Constitución española de 1978, RCEC, nº 14, 1993.*

**-Autonomía política y unidad económica**, Cívitas, Madrid, 1995.

-ALBI, F., *Servicio público municipal y sus modos de gestión*, REVL, nº 35, 1947.

-ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., *Criterios constitucionales sobre la subvención pública*, PGP, nº 21, 1984.

**-Derecho Financiero y Tributario**, Madrid, 1979.

-ALONSO GARCÍA, E., *El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española*.

-ALONSO GARCÍA, R., **Derecho Comunitario, derechos nacionales y derecho común europeo**, Cívitas, Madrid, 1989.

-ALONSO OLEA, M., *Control y fomento de la agricultura en los Estados Unidos: el sostenimiento de precios de los productos agrarios*, RAP, nº 5, 1951.

-ALONSO UREBA, A., *Reseña de Derecho Mercantil de la Comunidad Económica Europea (1980-1982)*, RDM, nº 172-173, 1984.

**-La empresa pública. Aspectos jurídico-constitucionales y de Derecho Económico**, Montecorvo, Madrid, 1985.

- El marco constitucional económico español y la adhesión a las Comunidades Europeas*, en **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, vol II. dir. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLES CAMPOS J. y MUÑOZ MACHADO, S., Cívitas, Madrid, 1986.
- ALLENDESALAZAR CORCHO, R., *Las ayudas de Estado en la CEE*, **GJCEE**, 1986, D-3.
- AREIZA CARVAJAL, J.M., *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, **REDC**, nº 45, 1995
- ARIÑO ORTIZ, G., *El servicio público como alternativa*, **REDA**, nº 23, 1978.
- Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público**, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- Servicio público y libertades públicas. Una interpretación limitadora del artículo 128.2 de la Constitución*, en **Homenaje al profesor Garrido Falla**, vol. 2, Complutense, Madrid, 1992.
- El sector público en los 90: crisis y reforma*, en vol. col. **Empresa pública y privatizaciones**, Fund. Cánovas del Castillo, Madrid, 1994.
- Principios constitucionales de la libertad de empresa. Libertad de comercio e intervencionismo administrativo**, Marcial Pons-IDELCO, Madrid, 1995.
- ARPÓN DE MENDIVIL Y DE ALDAMA, A., *La aplicación de las normas de competencia comunitarias a la agricultura*, **DAA**, nº 3-4, 1986.

- ARRANZ SÁINZ, A., **La gestión de las subvenciones**, Tribuna Libros, Madrid, 1996
- ARRAZOLA (dir.), **Enciclopedia Española de Derecho y Legislación**.
- ARRIVÉ, J.-M., vid. BLUMANN, C.
- ATIENZA, M., *Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica*, **REDA**, nº 85, 1995.
- Sobre lo razonable en Derecho*, **REDC**, nº27.
- ÁVILA, A. M., CASTILLO URRUTIA, J. A., y DÍAZ MIER, M. A.,  
**Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay**, Tecnos, Madrid, 1994.
- AYMERICH CANO, C. I., **La acción de fomento en un Estado compuesto**, tesis doctoral, La Coruña, 1993.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Sobre el concepto de fomento*, **RAP**, nº 54, 1967.
- Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía**, Tecnos, Madrid, 1966.

- BALADO RUIZ-GALLEGOS, M., *Notas sobre el modelo económico constitucional español*, vid. **El sistema económico en la Constitución española**.
- BALLARÍN MARCIAL, A., *La adhesión de España a la CEE y la agricultura, pesca y alimentación. Aspectos jurídicos*, **DAA**, nº 13 extr. julio 88-agosto 89.
- La agricultura española en sus aspectos jurídicos**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962
- Aspectos del Derecho administrativo agrario en Francia. El "remenbrement" o concentración parcelaria*, **RAP**, nº 2, 1950.
- La reforma agraria en Italia*, **RAP**, nº 5, 1951.
- El derecho comunitario regulador de los precios y de las producciones agroalimentarias. Antecedentes, principios generales y orientaciones actuales*, en **Homenaje al profesor Garrido Falla**, vol. III, Universidad Complutense, Madrid, 1993; también en **DAA**, nº 13 extr., julio 88/agosto 89.
- BALLBÉ PRUNES, M., *La proyección del Derecho en la Administración económica*, **DA**, nº 46, 1961.
- BAÑO LEÓN, J. M., **Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria**, Cívitas-Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991.
- Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho español de la competencia**, Mc Graw Hill, Madrid, 1996.

- Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida**, INAP, Madrid, 1988.
- BARCELÓ VILA, L. V., *El principio constitucional de la economía de mercado y la política de mercados agrarios en España*, AS, nº 21, 1981.
- BARCELÓ VILA, L. V., COMPÉS LÓPEZ, R., GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. y TÍO SARALEGUI, C., **Organización económica de la agricultura española. Adaptación de la agricultura española a la normativa de la UE**, Fundación Martín Escudero, Madrid, 1995.
- BARCELÓ VILA, L. V., y GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M., **El futuro de la Política Agrícola Común y la economía española**, Mundi-Prensa, Madrid, 1987.
- BARCELONA LLOP, J., *Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, Ley y reserva de Ley en el artículo 103.2 de la Constitución)*, en **Homenaje al profesor García de Enterría**, cit., vol. III.
- BARDAJI, I., y MORENO, C., **Política Agrícola Común**, Mundi-Prensa, Madrid, 1989.
- BARNÉS VAZQUEZ, J., **La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario**, Cívitas, Madrid, 1988.
- El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas*, en **La Comunidad Europea, la instancia regional y la**

- organización administrativa de los Estados miembros**, Cívitas, Madrid, 1993.
- BARTHÉLÉMY M., *La politique communautaire en matière d'aides d'Etat dans le secteur agricole*, en vol. col. **Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE**, dir. BLUMANN, C. y LANGE, D.; también en **RDR**, nº 163, 1988.
- BARTHÉLÉMY, M. y HEINE, J. *Les montants compensatoires monétaires et leur demantelement*, **CDE**, 1987.
- BASSOLS COMA, M., **Constitución y sistema económico**, Tecnos, Madrid, 1985.
- BAYONA DE PEROGORDO, J. J., **El Derecho de los gastos públicos**, IEF, Madrid, 1991.
- BEATO ESPEJO, M., *La publicación de la empresa agraria: instrumentos de colaboración en el desarrollo del sector agrario Especial referencia a la reforma agraria en Extremadura*, en **Administración instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo**, vol. II, coord. PÉREZ MORENO, A., Cívitas-Instituto García Oviedo, Sevilla, 1994.
- El régimen local y la colonización interior del siglo XX**, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1990.
- BELTRÁN DE FELIPE, M., **Discrecionalidad administrativa y Constitución**, Tecnos, Madrid, 1995.

- BELLAMY, C., y CHILD, G., **Derecho de la Competencia en el Mercado Común**, Cívitas, Madrid, 1992, trad. de Enric Picañol.
- BERCOVITZ, A., *Normas sobre la competencia en el Tratado de la CEE*, en **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, vol II. dir. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLES CAMPOS J. y MUÑOZ MACHADO, S., cit.
- BERLIN, D., *L'adaptation du régime juridique des entreprises publiques aux normes internationales et européennes*, **RTDE**, nº 2 y 3.
- BERNHARDT, R., *Las fuentes del derecho comunitario: la "constitución" de la Comunidad*, en vol. col. **Treinta años de Derecho Comunitario**, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1984.
- BERNINI, G., *Las reglas de la competencia*, en **Treinta años de Derecho Comunitario**, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1984.
- BIANCARELLI, J., *Le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière d'aides publiques*, **AJDA**, nº 6, 1993.
- BIDET, F., *Les enjeux de la politique communautaire des structures agricoles*, **RDR**, nº 197, 1991.

- BLAISE, J.-B., *Liberté de concurrence en agriculture*, en vol. col. **Politique Agricole Commune et construction communautaire**, dir. RAUX, J., Economica, Paris, 1984.
- BLUMANN, C., *Régime des aides d'Etat: jurisprudence récente de la Cour de Justice (1989-1992)*, **RMC**, n° 361, 1992.
- *Politique agricole commune. Confirmation du nouveau cap: l'organisation du repli*, **RTDE**, 1989.
- Politique agricole commune*, **RTDE**, 1991.
- La réforme de la PAC*, **RTDE**, 1993-2.
- Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agroalimentaire**, Litec, Paris, 1996
- BLUMANN, C. y ARRIVÉ, J.-M., *Les mécanismes européennes de formation des prix et de garantie des revenus agricoles*, **RDR**, n° 208, 1992.
- BOISSON, J. M., *La reforma de la PAC vista desde Francia: una posición clásica "pro-PAC"*, **ICE**, n° 720-721, 1993.
- BOIXARAU CARRERA, A., *Aspectos de política agrícola común*, **GJCEE**, 1986, D-4.
- BONASSIES, P., *L'influence des concepts communautaires sur le droit français*, vid. **Droit public de la concurrence**.



**-Les fondements du droit communautaire de la concurrence: la théorie de la concurrence-moyen**, Etudes Weil, 1983.

**-BONETE PERALES, R., Condicionamientos internos y externos de la PAC**, MAPA, Madrid, 1994.

**-BORRAJO INIESTA, I., Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio en la Constitución de EE.UU.**, INAP, Madrid, 1986.

**-BOULOUIS, L., Essai sur la politique des subventions administratives**, Armand Colin, París, 1951.

**-BRAULT, D., *Comment mettre en oeuvre le principe de subsidiarité dans l'application des règles de concurrence***, RCC, nº 73, 1993.

**-BRIZ ESCRIBANO, J., *Anotaciones sobre la defensa de la competencia en el sector agroalimenatrio***, AS, nº 23, 1982.

**-CALONGE VELÁZQUEZ, A., Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978**, Universidad de Valladolid y Caja de Ahorros y M. P. de Salamanca, Valladolid, 1988.

**-*El principio de unidad de mercado en la Constitución española de 1978***, en **Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí**, Cívitas, Madrid, 1989.

- CALVO CARAVACA, A.-L., vid. FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, L.
- CAMPOGRANDE, G., *Le rôle de la Commission, des États membres et des organismes d'intervention dans l'exécution de la PAC et les responsabilités financières respectives*, en **Politique Agricole Commune et construction communautaire**, cit.
- CARLES GENOVÉS, J., *Modernización de la agricultura*, **PEE**, nº 60/61, 1994.
- CARMONA FERNÁNDEZ DE MESA, R., *Régimen para una competencia no falseada en las Comunidades*, **NCEE**, nº 29, 1987.
- CARRASCO PERERA, A., *El "juicio de razonabilidad" en la justicia constitucional*, **REDCN**, nº 11, 1984.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., *Aproximación jurídica al concepto de intervencionismo económico*, **REDA**, nº 3, 1974.
- CARROZZA, A., *In tema di "comunitarizzazione del Diritto agrario nazionale"*, **RDA**, nº 1, 1991.
- CASES PALLARES, L., **Derecho Administrativo de la defensa de la competencia**, Marcial Pons, Madrid, 1995.

- CASSAGNE, J. C. ,**Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo**, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992.
  
- Derecho Administrativo**, vol. I, 4ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.
  
- La intervención administrativa**, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994.
  
  
- CASTELL BORRÁS, B., *La defensa de la competencia mediante el control de las ayudas estatales*, NCEE, nº 33, 1987.
  
- La defensa de la competencia en la C.E.E.**, Praxis, Barcelona, 1986.
  
  
- CASTELLS ARTECHE, J. M., *Notas sobre la crisis de la Administración prestacional*, en su libro **Cuestiones finiculares de las Administraciones Públicas**, Cívitas, Madrid, 1991, también en **RVAP**, nº 9, 1991.
  
  
- CASTILLA GAMERO, N., **Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**, CEC, Madrid, 1984.
  
  
- CASTILLA GAMERO, N. y HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., *La política agraria*, en **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, cit., vol III.
  
  
- CAZORLA PRIETO, L. M., Comentario al artículo 31 de la Constitución, en **Comentarios a la Constitución Española**

- CEREXHE, E., **Le droit européen. Les institutions**, Nauwelaerts, Lovaina, 1979.
  
- CHILD, G., vid. BELLAMY, C.
  
- COKBORNE, J. E., *Les regles communautaires de concurrence applicables aux entreprises dans le domaine agricole*, RTDE, 1988.
  
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES, **La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1992**, Luxemburgo, 1993.
  
- COMPÉS LÓPEZ, R., vid., BARCELÓ VILA, L. V. et al.
  
- CONSEJO DE ESTADO, **Recopilación de doctrina legal**.
  
- CONSTANTINESCO, L.-J., *La constitution économique de la CEE*, RTDE, 1977.
  
- COSTATO, L., *La politica agricola comune nel 1992*, RDA, 1993-1.
  - L'autonomia del diritto agrario comunitario*, en vol. col. **Trattato breve di diritto agrario italiano e cunitario**, dir. del propio COSTATO, CEDAM. Padora, 1994
  
  - Il mercato dei prodotti agricoli*, en vol col. **Trattato breve di diritto agrario italiano e cunitario**, dir. del propio COSTATO, CEDAM. Padora, 1994.

- CONSTANTINIDES-MEGRET, C., **La politique agricole commune en question**, Pedone, París, 1982.
  
- CROIZIER, I., **L'offensive de la CEE contre les aides nationales**, Apogée, Rennes, 1993.
  
- CRUZ VILLALÓN, *La doctrina constitucional sobre el principio de coordinación*, en **Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial**, coord. CANO BUENO, Parlamento de Andalucía-Tecnos, Madrid, 1990.
  
- CHAPUS, **Droit Administratif Général**, vol. I, 8ª ed., Montchrestein, París, 1994.
  
- DA SILVA OCHOA, J. C., *Economía de mercado y concentración de empresas en la Comunidad Europea*, en vol. col. **El sistema económico en la Constitución Española**, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid.
  
- DAGO ELORZA, I., *Las ayudas de Estado en la economía de mercado: planteamiento*, en **El sistema económico en la Constitución Española**, cit
  
- DE CABO MARTÍN, C., **La crisis del Estado social**, PPU, Madrid, 1986.

- DE CARRERAS SERRA, F., *Por una Constitución europea*, **REP**, nº 90, 1995.
  
- DE JUAN ASENJO, O., **La Constitución económica española**, CEC, Madrid, 1984.
  
- DE LA CUESTA SÁENZ, J. M., *La regulación de los mercados agrarios en España*, **DAA**, nº 9-10, 1987.
  
- DE LA CUÉTARA, J.M., **Las potestades administrativas**, Tecnos, Madrid, 1986.
  
- DEL GUAYO CASTIELLA, I., **La creación de las sociedades mercantiles municipales: fundamentos y control de la potestad**, Lección magistral, *pro manuscrito*, Almería, 1993.
  
- DEHOUSSE, F., *Prólogo* al libro de VENTURA, S. **Principes de droit agraire communautaire**, cit.
  
- DELGADO BARRIO, J., *Reflexiones sobre el artículo 103.1 CE: el control jurisdiccional de la Administración y los principios generales del Derecho*, en **Homenaje al profesor García de Enterría**.
  
- El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico**, Cívitas, Madrid, 1993.

- DELGADO DE MIGUEL, J. F., **Derecho Agrario Ambiental. Propiedad y Ecología**, Aranzadi, Pamplona, 1992.
  
- Derecho Agrario de la Unión Europea**, Thebook, 1996
  
- DÍAZ FRAILE, J. M., **El Derecho Comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en el Derecho español**, Colegio de Registradores de la Propiedad, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1990.
  
- DÍAZ LEMA, J. M., **Subvenciones y crédito oficial en España**, IEF/ICO, Madrid, 1985.
  
- Los monopolios locales**, Montecorvo, Madrid, 1994.
  
- DÍAZ PINTO, G., *La liberalización del mercado del trigo y la nueva reglamentación de los cereales*, **DAA**, nº 1, 1985.
  
- DÍEZ PICAZO, L., *Reflexiones sobre la idea de Constitución europea*, **RIE**, nº 20, 1993.
  
- DOMAT, M., **Derecho Público**, INAP, 1985 (original publicado en Madrid en 1778).
  
- DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M., *La actividad administrativa en materia de Derecho Agrario a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, **RCDI**, 1977.

- DONY-BARTHOLMÉ, M., *La notion d'aide d'Etat*, CDE, 1993, 1-2.
- Aides publiques et droit de la concurrence*, CDE, 1986-2.
- DRUESNE, G., **Droit matériel et politiques de la Communauté européenne**, 2<sup>a</sup> ed., PUF, París, 1991.
- DUMONT, S., **Le contentieux agricole États-Unis/CEE: La guerre des subventions à l'exportation**, Lyon, 1991.
- DURANT, C.-F., *Principes*, en **Le droit de la CEE. Commentaire Megret**, 2<sup>a</sup> ed., Bruselas, 1992.
- EDLEY, C., **Derecho Administrativo. Reconcebir el control judicial de la Administración Pública**, trad. Ángel Moreno, INAP, Madrid, 1994.
- EMBID IRUJO, J. M., *El régimen de las ayudas estatales a las empresas en el derecho comunitario*, NCEE, nº 33, 1987.
- ENTRENA CUESTA, R., **Apuntes de Derecho Administrativo**, curso 1958-59.
- El principio de la libertad de empresa*, en **El modelo económico en la Constitución española**, vol. I, dir. GARRIDO FALLA, IEE, Madrid, 1981.



- ERHARD, L., **Economía social de mercado. Su valor permanente**, Rialp, Madrid, 1994.
- ESCRIBANO COLLADO, P., *Técnicas de control judicial de la actividad administrativa*, en **La justicia administrativa en el Derecho comparado**, Cívitas-Junta de Andalucía, Madrid, 1993.
- El orden económico en la Constitución española de 1978*, **REDC**, nº 14, 1985.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F., **Presupuesto del Estado y Constitución**, IEF, Madrid, 1981.
- ESPLEGUES, C. A., *Aplicación de las normas sobre libertad de circulación de bienes y libre competencia en el sector agrícola*, **RIE**, nº 1, 1985.
- FANFANI, R., GATTI, S., LANINI, L., MONTRESOR, E. y PECCI, F., *Espacio rural y desarrollo agrícola en Europa: una nueva perspectiva territorial*, (trad. Elordi), en vol. col. **El sistema agroalimentario ante el mercado único europeo**, dir. de RODRÍGUEZ DE ZÚÑIGA, M., NEREA-MAPA, Madrid, 1992.
- FAJARDO SPÍNILA, *La coordinación de las administraciones públicas*, **REALA**, nº 255-256, 1992.
- FENNEL, R., *La PAC: asunto sin concluir, problemas sin resolver*, **REAS**, nº 165, 1993.

- FERNÁNDEZ ALONSO, J. L., *Las ayudas estatales en el marco de la CEE*, CLE, nº 26, 1991.
- FERNÁNDEZ ESTEBAN, M. L., **El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo**, Mc Graw Hill, Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., **La subvención: concepto y régimen jurídico**, IEF, Madrid, 1983.
- En torno al procedimiento de creación de empresas públicas: especial referencia al principio de subsidiariedad*, RAP, nº 80, 1976.
- De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en Derecho español*, RAP, nº 113, 1987; también en **Homenaje a César Albiñana García-Quintana**.
- El control de las ayudas financieras nacionales*, en **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, vol. II. cit.
- El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea**, Cívitas, Madrid, 1993.
- Anotaciones a la Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables (Ley 34/1979, de 17 de noviembre)*, REDA, nº 25, 1980.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J., **La intervención de los municipios en la actividad económica. Los títulos que la legitiman**, Cívitas-Ayuntamiento de Gijón, Madrid, 1995, p. 32.

- FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, L. y CALVO CARAVACA, A.-L., **Las ayudas de Estado en la Comunidad Económica Europea: análisis y perspectivas**, Comunidad Autónoma de Murcia, Secretaria General de la Presidencia, Murcia, 1991.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., **Curso de Derecho Administrativo I**, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA.
- De la arbitrariedad de la Administración**, Cívitas, Madrid, 1994.
- Arbitrariedad y discrecionalidad*, en **Homenaje al profesor García de Enterría**, vol. III, p. 2284.
- Reflexiones sobre la empresa pública española*, en vol. col. **La empresa pública española**, IEF, Madrid, 1980.
- ¿Debe la Administración actuar racional y razonablemente?*, **REDA**, nº83, 1994.
- El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, **REVL**, nº 201, 1979.
- FERROD, F., vid. WACHSMANN, A.
- FINKELSTEIN, G., *Droit douanier et politique agricole commune: remarques sur l'harmonisation européenne des contrôles douaniers*, **RDR**, Nº 194, 1991.

- FLOGAÏTIS, S., *Droits fondamentaux et principes généraux du droit administratif dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, **REDP/ERPL**, nº 8, vol 4, nº 2, 1992.
- Administrative law et droit administratif**, LGDF, París, 1986.
- FONT GALÁN, J. I., **Constitución económica y derecho de la competencia**, Tecnos, Madrid, 1987.
- La libre competencia en la Comunidad Europea**, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1986.
- FONT I LLOVET, T., *La empresa pública agraria*, **RAP**, nº 100-102, vol. III, 1983.
- FONTANA PUIG, A., *Las relaciones interadministrativas en la LRBRL*, **REALA**, nº 235-236, 1987.
- FORSTHOFF, E., **Traité du Droit Administratif Allemand**, Bruylant, Bruselas, 1969.
- La previsión existencial en la edad técnica*, **DA**, nº 100, 1966.
- Problemas constitucionales del Estado Social*, en vol. col. **El Estado social**, CEC, Madrri, 1986.
- FOUQUET, O., *Droit communautaire, parafiscalité et aides nationales*, **RFDA**, nº 7-1, 1991.

- FRANCESCHELLI, PLAISANT, LASSIER, **Droit européen de la concurrence**, 2<sup>a</sup> ed.
- FRANCHINI, F., *Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne*, **RDPSP**, nº 73-I, 1957.
- FUENTES VEGA, S., *Los gastos de transferencias*, en **La ejecución del gasto público: procedimiento y control**, IEF, Madrid, 1994.
- Realidad y racionalidad en el control del sector público**, INAP, Madrid, 1986.
- GADBIN, D., *A propos des aides "Cresson": l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 30 janvier 1985*, **RDR**, , nº 143, 1986.
- Le contrôle communautaire sur des aides nationales*, en **Politique Agricole Commune et construction communautaire**, cit.
- Rapport général introductif*, en **Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE**, cit.
- GALGANO, F., *Gobierno de la economía y empresa pública*, en **Congreso de Derecho Público de la Economía**, II Congreso Mundial Vasco, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1988
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M., vid. BARCELÓ VILA, L. V. et. al.

-GARCÍA AZCÁRATE, T., *En torno a la reforma de la política agraria común: contribución a un debate necesario*, **REAS**, nº 161, 1992.

-*Modernización agraria y reforma de la PAC*, **PEE**, nº 60/61, 1994.

-GARCÍA CANTERO, G., *Il diritto agrario nella nouva costituzione spagnola*, **RDA**, I-1979.

-GARCÍA COTARELO, R., *Crisis y reformulación del Estado del Bienestar*, en **Congreso de Derecho Público de la Economía**, II Congreso Mundial Vasco, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1988.

-GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos*, **RAP**, nº 12, 1953.

-**Curso de Derecho Administrativo I**, 4ª ed., Cívitas, Madrid, 1984, con FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.

-**Democracia, jueces y control de la Administración**, Cívitas, Madrid, 1995.

-*La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo: poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos*, **RAP**, 4 nº38, 1962.

- *Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado*, **REDA**, nº 89, 1996.

-**Reflexiones sobre la Ley los principios generales del Derecho**, Cívitas, Madrid, 1984.

-**Revolución francesa y Administración contemporánea**, Cívitas, 4ª ed., 1994.

-*El ordenamiento estatal y los ordenamientos de las autonómicos: sistemas de relaciones*, **RAP**, nº 100-102, vol I, también en **Estudios sobre Autonomías territoriales**.

-*La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias*, en **Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales**, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991.

-*La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, **REDC**, nº 5, 1982.

-**GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.**, *Aspectos de la Administración económica*, **RAP**, nº 12, 1953.

-**Tratado de Derecho Administrativo**, vol. I, Revista de Derecho Privado, 3ª ed., Madrid, 1974.

-**GARCÍA TORRES, J.**, *La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal*, **REDC**, nº 17, 1986.

-**GARRIDO FALLA, F.**, **Tratado de Derecho Administrativo**, vol II, Tecnos, 9ª ed., 1989.

-Recensión a la obra de BOULOUIS, **Essai sur la politique des subventions administratives**, **RAP**, nº 9, 1952.

- GARRORENA, A., **El Estado español como Estado social y democrático de Derecho**, Secretaría de Publicaciones, Universidad de Murcia, 1980.
  
- GASCÓN HERNÁNDEZ, J., *Los fines de la Administración*, **RAP**, nº 11, 1953.
  
- GAVALDA, C., y PARLEANI, G., **Traité de Droit Communautaire des affaires**, Litec, París, 1992, 2ª ed.
  
- GIANNINI, M. S., **Derecho Administrativo**, vol. I, Trad. Luis Ortega, INAP, Madrid, 1991.
  
- GIMENO FELIÚ, J. M., *Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)*, **RAP**, nº 137, 1995.
  
- GOLDMAN, B. y LYON- CAEN, A., **Derecho Comercial Europeo**, Banco Hispano-Americano y Consejo Superior de las Cámaras Oficiales de C. I. y N., 1985
  
- GÓMEZ BARAHONA, A., **La planificación económica regional. Análisis jurídico**, IEF, Madrid, 1991.  
  
*-La legislación sobre incentivos económicos regionales*, **REALA**, nº 255-256, 1992.
  
- GÓMEZ TORÁN, P., *Políticas de ayuda y protección a la agricultura: su tratamiento en el G.A.T.T.*, **REAS**, nº 155, 1991.



- GONDRA ROMERO, J. M., *Integración económica e integración jurídica en el marco de la Comunidad Económica Europea*, en **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, vol. II, cit.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, A., *Ayudas de Estado en las Comunidades Europeas*, **PGP**, 1991-3.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., **Derecho Administrativo Español**, vol. I. 2ª de., EUNSA, Pamplona, 1993.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La declaración de fincas mejorables*, **RAP**, nº 13, 1954.
- Voz "Colonización interior", en **NEJ**, vol. IV.
- La colonización de zonas regables. La Ley de 21 de abril de 1949*, **REP**, nº 48, 1949.
- GONZÁLEZ SALINAS, *La protección jurisdiccional del principio de igualdad*, **REDA**, nº 36, 1983.
- GORGONI, M., *¿Por qué la política estructural es tan limitada?*, **REAS**, nº 140, 1987.

- GRABITZ, E., *Reglementation nationales des aides aux entreprises et droit communautaire*, en vol. col. **Interventions publiques et droit communautaire**, cit.
- GUYOMARD, P. H. y MAHE, L. P., *La réforme de la PAC: une révolution ou un gran pas dans la bonne direction?*, **RMC**, nº 366, 1993.
- GYSELEN, L., *La transparence en matière d'aides d'Etat: les droits des tiers*, **CDE**, 1993, nº 1-2.
- HAZARD, I., *Pouvoirs respectifs de la Commission et de juridictions nationales: arrêts récents en matière de procédure applicable aux aides d'Etats*, **RMC**, nº 365, 1993.
- HEINE, J., vid. BARTHÉLÉMY, M.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., *La materia agraria en la Constitución española de 1978*, **AS**, nº 21, 1981.
- Vid. CASTILLA GAMERO, N.
- HERRERO SUAZO, S., *El régimen jurídico de las subvenciones públicas*, en **Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana**, vol. I, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987.
- IBÁÑEZ, M., y PUELLES, M., *Aspectos procedimentales de las ayudas de Estado*, **NCEE**, nº 33, 1987.

- IGLESIAS PRADA, J. L., *Las ayudas estatales en la legislación española sobre protección de la competencia*, **RDM**, 1986.
- ISAAC, G., **Manual de Derecho Comunitario General**, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 1991.
- JIMÉNEZ J., **Política de competencia y ayudas de Estado**, Paraninfo, Madrid, 1993.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., *Servicio público, interés general, monopolio: recientes aportes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (1993-94)*, **REDA**, nº 84, 1994.
- Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación**, IEAL, Madrid, 1985.
- JORDANA DE POZAS, L., *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo*, **REP**, nº 48, 1949.
- El problema de los fines de la Administración*, **RAP**, nº 4, 1951.
- JOSLING, T., *La PAC reformada y el mundo industrializado*, **REAS**, nº 165, 1993.

- KROLL, J. C., **Politique agricole et relations internationales**, Syros, París, 1987.
- LAFUENTE BENACHES, M., *Régimen jurídico de las subvenciones estatales en la Ley de Presupuestos 31/1990, de 27 de diciembre*, **RVAP**, nº 30, 1991.
- LAGUNA DE PAZ, J. C., **Las empresas públicas de promoción económica regional. La empresa pública como instrumento de gestión de las ayudas**, Montecorvo, Madrid, 1991.
- El principio de subsidiariedad, pieza clave de la construcción europea, en Comunidades Autónomas y Comunidad Europea...cit.*
- Régimen jurídico de la televisión privada**, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- LALIGANT, M., **L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole**, R. Pichon et Durand-Anzias, París, 1970.
- LANGREO, A., y GARCÍA AZCÁRATE, T., *El papel de las interprofesionales en el comercio agroalimentario y su contribución a la vertebración sectorial*, **PEE**, nº 60/61, 1994.
- Las interprofesionales agroalimentarias en Europa**, MAPA/SGT, Madrid, 1995.
- LAURENT, V., **La politique communautaire de concurrence**, Sirey-Dalloz, París, 1993.

- LAUBADÈRE, A., VENEZIA J. C. y GAUDEMET, Y., **Traité de Droit Administratif**, vol. I, 3ª ed. LGDJ, París, 1994.
- LEGAZ LACAMBRA, *El Estado de Derecho*, **RAP**, nº 6.
- LINOTTE, D., *Le droit publique de la concurrence*, **AJDA**, 1984.
- Principes d'égalité, de liberté, de commerce et de l'industrie et droit de la concurrence*, en **Droit public de la concurrence**, dir. RAINAUD, J.-M, y CRISTINI, R., Economica, París, 1987.
- LÓPEZ GARRIDO, D., *Apuntes para un estudio sobre la Constitución económica*, **RCEC**, nº 15, 1993.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., **El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo**, Instituto García Oviedo-Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1988.
- LÓPEZ GUERRA, L., *Las dimensiones del Estado Social de Derecho*, **Sistema**, nº 38 y 39, 1980.
- LÓPEZ MEDEL Y BÁSCONES, M., *La política agrícola común y organizaciones comunes de mercado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, **DAA**, nº 3-4, 1986.

- LÓPEZ MENUDO, F., *La Ley andaluza de Reforma Agraria y el ordenamiento jurídico-administrativo*, en **La reforma agraria**, CEC, Madrid, 1988.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Agricultura*, en **Derecho Administrativo Económico II**, dir. de MARTÍN-RETORTILLO, S., La Ley, Madrid, 1991.
- LÓPEZ RODÓ, L., *El principio de igualdad en la justicia del Tribunal Constitucional*, **RAP**, nº 100-102, 1983.
- LOUIS, J.-V., **El ordenamiento jurídico comunitario**, 4ª ed., Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991.
- LOZANO SERRANO, C., **Las subvenciones del Estado a los municipios**, IEAL, Madrid, 1981.
- LUHMANN, N., **Teoría política en el Estado del Bienestar**, trad. F. Vallespín, Alianza Universidad, Madrid, 1993.
- LYON-CAEN, A., vid. GOLDAMAN, B.
- MAHE, L. P., vid. GUYOMARD, P. H.
- MANSHOLT, S., *El futuro de la política agrícola común*, **NCEE**, nº 28, 1987.

- MANZANEDO MATEOS, J.A. y PARADA VÁZQUEZ, J. R., **Corporaciones locales y desarrollo económico**, Montecorvo, Madrid, 1971.
- MARSCH, J., *Una visión desde el Reino Unido de la reforma de la PAC*, ICE, nº 720-721, 1983.
- MARÍN, J., *Las intervenciones públicas en una economía de mercado*, EI, 1988.
- MARQUET, Y., *Guerre commerciale, négociation et coopération internationales: le dossier agricole*, en vol. col. **Conflicts et negotiations dans le commerce international**, dir. de MESSERLIN, P., Economica, Paris, 1989.
- MARTÍN GONZÁLEZ, M., *El grado de determinación legal de los conceptos jurídicos*, RAP, nº 54.
- MARTÍN MATEO, R., **Derecho Público de la Economía**, Ceura, Madrid, 1985.
- Panorámica histórica de la economía estatal española*, RAP, nº 65, 1971.
- Liberalización de la Economía: más Estado, menos Administración**, Trivium, Madrid, 1988.
- MARTÍN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F., **Derecho Administrativo Económico**, Pirámide, 1977.

- MARTÍN LÓPEZ, E., *La crisis del Estado del bienestar*, **REGAP**, nº 9, 1995.
  
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M. A., *La función social de la propiedad y el derecho agrario*, en **El sistema económico en la Constitución Española**, cit.
  
- MARTÍN VALVERDE, A., *Sistema económico y agricultura en la Constitución española*, **AS**, nº 21, 1981.
  
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *El genio expansivo del Estado del Estado de Derecho (el principio de igualdad de oportunidades como inspirador de la asistencia oficial docente)*, **RAP**, nº 47, 1965.
  
- La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de "Daseinsvorsorge"*, **RAP**, nº 38, 1962.
  
- Recensión al libro de FORSTHOFF *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, **RAP**, nº 37, 1962
  
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho agrario y Derecho público*, **REDA**, nº 5, 1975.
  
- Derecho Administrativo Económico I**, La Ley, Madrid, 1988.
  
- Derecho Administrativo Económico II**, (dir.), La Ley, Madrid, 1991.
- Administración de la Agricultura: su organización*, **RAP**, nº 62, 1970.
  
- Las nuevas perspectivas de la Administración económica*, **RAP**, nº 116, 1988.



*-La libertad económica como derecho a la libertad de empresa: su ordenación constitucional, en Homenaje a César Albiñana García-Quintana, cit.*

*-Esbozo histórico sobre la libertad de comercio y la libertad de industria, en Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí.*

*-MARTÍNEZ LAFUENTE, A., Las ayudas de Estado y la política fiscal en la CEE, NCEE, nº 23, 1986.*

*-MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública, en Libro homenaje al profesor Villar Palasí, Cívitas, Madrid, 1989.*

*-La ayuda estatal a las empresas en el Derecho Comunitario Europeo, Valladolid, 1987, pro manuscrito.*

*-Ayudas agrícolas estatales bajo una mayor exigencia de competencia en el Mercado Común Europeo, DAA, nº 15, 1990.*

*-La actividad administrativa auxiliar de las libres iniciativas sociales, (lección magistral), 1984, pro manuscrito.*

*-Subvenciones al ejercicio de libertades y derechos fundamentales en el Estado social de Derecho: educación y sindicatos, REDA, nº 47, 1985.*

*-Subvenciones e igualdad, REDA, nº 65, 1990.*

-*Prólogo* al libro de RODRÍGUEZ CHIRILLO, E. J., **Privatización de la empresa pública y post privatización. Análisis jurídico**, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.

-*La ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva sobre Transparencia de las Relaciones Financieras de las Empresas Públicas*, NCEE, nº 33, 1987.

-**Introducción al Derecho Administrativo**, Tecnos, Madrid, 1986.

-*Derecho de propiedad y proyecto de reforma de la Ley del Suelo*, en **Derecho Urbanístico local**, coord. BOQUERA OLIVER, J. M., Cívitas, Madrid, 1992.

-*Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias*, en **Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias**, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982.

-*L'influence du droit communautaire sur le droit administratif espagnol*, **AJDA**, número especial, 1996.

-*¿Qué Unión Europea?* en **Papeles de la Fundación**, nº 34, 1996.

-*Las Administraciones Públicas españolas ante la agricultura y la industria agroalimentaria: Administración del Estado, Administración Autonómica y Administración Local*, **DAA**, nº 9-10, 1987.

-**MASSOT MARTÍ, A.**, *Hacia una nueva Política Agrícola Común*, **GJCEE**, B-84, 1993.

-*La PAC y el sistema agromonetario comunitario: su evolución desde su aparición en 1969 hasta la entrada en vigor del mercado interior en 1993*, **GJCEE**, D-21, 1994.

- Las ayudas estatales a la agricultura en la Comunidad Económica Europea*, **AS**, nº 34, 1985.
- MATTERA, A., El mercado único europeo: sus reglas, su funcionamiento**, trad. Cora Zapico, Cívitas, Madrid, 1991.
- MEILÁN GIL, J. L., El estudio de la Administración económica**, **RAP**, nº 50, 1966.
- La ordenación jurídica de las autonomías**, Tecnos, Madrid, 1988.
- MELCHIOR, M., La política agrícola común, en Treinta años de Derecho Comunitario**, cit.
- MENÉNDEZ, P., Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial**, Cívitas-Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1993.
- MENÉNDEZ REXACH, A., Los convenios entre Comunidades Autónomas**, IEAL, Madrid, 1982.
- MERTENS DE WILMARS, J., Reflexions sur l'ordre juridico-economique de la Communauté Européenne, en Interventions publiques et droit communautaire**, cit.

-MILLÁN PUELLES, A., **De economía y libertad**, Universidad de Piura, Perú, 1985.

-**Economía y libertad**, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1974.

-MOLINA DEL POZO, C., (dir.), **Comentarios al proyecto de Constitución Europea**, Granada, 1996.

-**España en la Europa comunitaria: balance de diez años**, (dir.) Ramón Areces, Madrid, 1995.

-MOLINA REQUENA, M. J., **España y la Economía del Mercado Común**, Ceura, Madrid, 1987.

-MONCADA LORENZO, A., *El principio de subsidiariedad del Estado y el régimen jurídico-administrativo*, **RGLJ**, nº 44, 1962.

-MONCLÚS F. J., y OYÓN, J. L., (dir.), **Historia y evolución de la Colonización Agraria en España**, MAP/MAPA/MOPU, Madrid, 1988/90.

-MONTALBO, O., y MEDINA PALOMINO, P., *Aides d'Etat et moyens de défense des entreprises*, **RMUE**, 1991-4.

-MORELL OCAÑA, L., *El principio de objetividad en la actuación de la Administración Pública*, en **La protección jurídica del ciudadano**.

**Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez**, vol. I., Cívitas, Madrid, 1993.

**-Curso de Derecho Administrativo**, Aranzadi, Pamplona, 1996.

**-MOZO SEOANE, A., La discrecionalidad de la Administración Pública en España**, Montecorvo, Madrid, 1985.

**-MUFFAT-JEANDET, D., Voz Aides, Encyclopedie Juridique Dalloz. Repertoire de Droit Communautaire**, tomo I, París, 1992.

*-Le contrôle de la Commission des Communautés Européennes sur les aides individuelles accordées par les Etats*, RTDE, 1983-1, bajo la dirección de BONASSIES, P.

**-MUÑOZ MACHADO, S., La Unión Europea y las mutaciones de Estado**, Alianza Universidad, Madrid, 1993.

*-Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas*, RAP, nº 100-102, vol. III.

**-Derecho Público de las Comunidades Autónomas I**, Cívitas, Madrid, 1982.

**-NERI, S., La Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Europeenes relative a l'application de la legislation agricole communautaire**, CDE, XVIII, 1982.

- Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit communautaire agricole*, **RTDE**, 1981.
- NIETO GARCÍA, A., *La Administración sirve con objetividad los intereses generales*, en **Libro homenaje al profesor García de Enterría**, cit., vol III.
- NIEVES BORREGO, J., *Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención*, **RAP**, nº 42, 1965.
- OGEA MARTÍNEZ-OROZCO, M., *La política de competencia de la Comunidad Económica Europea (su incidencia sobre el régimen de empresas privadas, ayudas de Estado y monopolios estatales)*, **PGP**, nº 16, 1983.
- OLIVAN, A., **De la Administración pública con relación a España**, 1843
- OLIVAS, E. (dir.), **Problemas de legitimación en el Estado Social.**, Trotta, Madrid, 1991.
- OLMI, G., *Politique Agricole Commune, Commentaire Megret. Droit de la CEE*, vol. II, Bruselas, 1991.
- ORÓN MORATAL, G., **La configuración constitucional del gasto público**, Tecnos, Madrid, 1995.

- ORTIZ ARCE, A., *El principio de igualdad en Derecho económico*, REDC, nº 11, 1984.
- PADILLA PUIG, R., vid. RUIZ-AYÚCAR DE MERLO, J.
- PAPADOPOULOU, R. E., **Principes généraux du droit et droit communautaire**, Sakkoulas-Bruylant, Atenas-Bruselas, 1996.
- PAPPALARDO, A., *La prise de participation de l'Etat dans le capital des entreprises*, en **Interventions publiques et droit communautaire**, cit.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R., **Derecho Administrativo**, vol. I, Marcial Pons, 8ª ed., Madrid, 1996.
- vid. MANZANEDO MATEOS, J. A.
- PAREJO ALFONSO, L., **Crisis y renovación en el Derecho Público**, CEC, Madrid, 1991.
- Eficacia y Administración. Tres estudios**, INAP, Madrid, 1995.
- La política regional en la Comunidad Económica Europea*, en **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, cit.
- **Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa**, Cívitas, Madrid, 1983.

- PASCUAL GARCÍA, J., *Las subvenciones del Estado y Organismos Autónomos en el ordenamiento presupuestario*, PGP, nº 7, 1980.
- Régimen jurídico de las subvenciones públicas**, BOE, Madrid, 1996.
- PASTOR PRIETO, S., *Estado, mercado, eficiencia y equidad*, en **Congreso de Derecho Público de la Economía**, cit.
- Sistema jurídico y Economía**, Tecnos, Madrid, 1989.
- PEINADO GRACIA, M. L., *Tamaño de la industria alimentaria y la participación de las multinacionales en el sector*, AS, nº 34, 1985.
- PELLISÉ PRATS, B., **Nueva Enciclopedia Jurídica**, F. Seix, Barcelona, 1976.
- PEMÁN GAVÍN, J., **Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales**, Civitas-Universidad de Zaragoza, Madrid, 1992.
- PERELMAN
- PÉREZ CALVO, A., *Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, REALA, nº 235-236, 1987.
- PÉREZ ROYO, F., *La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público*. **Gobierno y Administración en la Constitución**, vol. I, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, IEF, Madrid, 1988.



- PÉREZ ROYO, J., *La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado Social*, **REDC**, nº 10, 1984.
- Crisis del Estado social: un falso debate*, en **Congreso de Derecho Público de la Economía**, cit.
- PÉREZ SOLA, N., *Las limitaciones del derecho de propiedad derivadas de la normativa agraria y medioambiental*, en **El sistema económico en la Constitución Española**, cit.
- PERISSICH, R., *Le principe de subsidiarité, fil conducteur de la politique de la Communauté dans les années à venir*, **RMUE**, 1992-3.
- PEYDRO AZNAR, J., *Competencia en la agricultura: especialidades del Derecho Comunitario*, **NCEE**, Nº 91/92, 1992.
- PIÑAR MAÑAS, J.L., *Privatización de empresas y Derecho Comunitario*, **RAP**, nº 133, 1994.
- PIZZUTI, A., *La gestión de la Política Agrícola Común y la organización político-administrativa de los Estados miembros de la CEE*, **AS**, nº 29, 1983.
- POSADA HERRERA, J. de, **Lecciones de Administración**, INAP, Madrid, 1988, 2ª ed. (ed. originaria publicada en Madrid en 1843).

- PRADA SOMOZA, L., *La subvenciones y transferencias estatales*, **HPE**, nº 50, 1978.
- POTTER, C., *La reforma medioambiental de la PAC: análisis y crítica del paquete MacSharry*, **AS**, nº 71, 1994.
- PREDIERI, *Estado y mercado: la ósmosis como elemento cualificador y legitimante*, **RCEC**, nº 17, 1994.
- PRIEBE, R., *Le droit communautaire des structures agricoles*, **CDE**, 1988.
- PRIETO ÁLVAREZ, T., *El horizonte de la intervención pública en la economía: publicación y liberalización*, en **Estudios sobre el ordenamiento jurídico español**, Universidad de Burgos-Caja Burgos, 1996.
- RAINELLI, P., *Politique agricole commune et politique regionale*, en vol. col. **Politique Agricole Commune et construction communautaire**, cit..
- REY, F., **La propiedad privada en la Constitución española**, CEC....
- RIES, A., **El ABC del Mercado Común Agrícola**, Mundi-Prensa, Madrid, 1982.

- RIVERO, J., *Vers un droit européen: nouvelles perspectives en droit administratif*, en **New perspectives for a common law in Europe**, Publications of the university Institute, vol. I, Firenze, 1978.
- ROBERTI, G. M., *Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides nationales*, **AJDA**, nº 6, 1993.
- ROCA BAIXAULI, J., *Interpretación de la función social de la propiedad de la tierra a través del artículo 33 de la Constitución Española*, en **El sistema económico en la Constitución Española**, cit.
- RODRÍGUEZ BARRERA, F., *Análisis crítico de la vigente Ley española de Fincas Manifiestamente Mejorables*, **AS**, nº 27, 1983.
- RODRÍGUEZ CURIEL, J. W., **Ayudas de Estado a empresas públicas**, MIE, Madrid, 1989.
- La compatibilidad con el Mercado Común de las ayudas de Estado a las empresas públicas (artículo 92,3 del Tratado de la CEE)*, **RAP**, nº 122, 1990.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., *Los monopolios de Estado*, en **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, vol. II, cit.
- La Constitución de la Comunidad Europea*, **NCEE**, nº 100, 1993.

- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y SARMIENTO ACOSTA, M., *Las subvenciones de los Estados a las empresas en el marco comunitario*, NCEE, nº 71, 1990.
- ROLLAND, L., Prólogo a la obra de BOULOUIS cit.
- ROJO, A., *Actividad económica pública y actividad económica privada en la Constitución Española*, RDM, 1983.
- RUILOBA SANTANA, E., *Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo*, en vol. col. **La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española**, dir. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., IEE, Madrid, 1980.
- RUIZ RUIZ, F., *El acuerdo en materia de ayudas públicas y las modalidades de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito comunitario europeo*, REE, nº 4, 1993
- RUIZ-AYÚCAR DE MERLO, J. y PADILLA PUIG, R., *El sostenimiento de precios agrícolas a través de las subvenciones estatales*, HPE, nº 50, 1978.
- SÁINZ MORENO, F., **Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa**, Cívitas, Madrid, 1976.

- Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico*, **REDA**, Nº 8, 1976.
- Orden público económico y restricciones de la competencia*, **RAP**, nº 84, 1977.
- El principio de libre competencia como manifestación del orden público económico*, **REDA**, nº 24, 1980.
- El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional*, en vol. col. **Pasado, presente y futuro de las Comunidades autónomas**, dir. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., IEE, Madrid, 1989.
- SALA ARQUER, J. M., *Derecho Administrativo. Programa para su estudio*, Burgos, 1992.
- Las bases constitucionales de la Administración del Estado: Ley y Administración en la Constitución de 1978*, en **La Constitución Española y las fuentes del Derecho**, vol. III, Madrid, 1979.
- La liberalización del monopolio de petróleos en España**, Marcial Pons-UAM, Madrid, 1995.
- SALAS HERNÁNDEZ, J., *Ordenación de precios y responsabilidad administrativa*, **REDA**, nº 2, 1974.
- SALVATICI, L., y DE FILIPPIS, F., *Integración económica europea e intervención pública en la agricultura: ¿re-regulación o desregulación?*, **REAS**, nº 165, 1993.

-SÁNCHEZ AGESTA, L., *El principio de la función subsidiaria*, **REP**, nº121, 1962.

-SÁNCHEZ BLANCO, A., *Los coadyuvantes de la acción administrativa en el sector agrario: asociaciones sindicales, sociedades cooperativas y cámaras agrarias*, **RAP**, nº 95, 1981.

**-El sistema económico de la Constitución española (Participación institucional de las Autonomías Territoriales y dinámica social en la economía)**, Cívitas, Madrid, 1992.

-SÁNCHEZ MORÓN, M., **Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas**, Tecnos, Madrid, 1993.

**-Discrecionalidad Administrativa y control judicial**, Tecnos, Madrid, 1994.

-SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., *Los Tratados constitutivos y el derecho derivado*, en **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, vol. I, cit.

-SANCHO HAZAK, R., *Las explotaciones familiares y la colectivización de la agricultura. El caso polaco*, **AS**, nº 5, 1977.

-SANTAMARÍA PASTOR, L. A., **Fundamentos de Derecho Administrativo I**, Ramón Areces, Madrid, 1991.

*-Tributación, régimen foral e igualdad ante la ley: en torno a la sentencia de 17 de febrero de 1972*, **RAP**, nº 70, 1973.

- SANZ JARQUE, J. J., **Derecho agrario: General, autonómico y comunitario**, vol. I, Reus, Madrid, 1985.
- SATTA, F., **Introduzione de corso di Diritto amministrativo**, Padova, 1980.
- SCHWARZE, J. **Droit Administratif européen**, vol. I y II, Bruylant-Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruselas-Luxemburgo, 1994.
- Tendences vers un droit administratif européen*, RTDE, 1993.
- Tendences vers un droit administratif commune en Europe*, en vol. col. **El desenvolupament del dret administratiu europeu**, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.
- SCHEUING, D. H., **Les aides financières publiques aux entreprises en droit français et européen**, Berger-Levrault, París, 1974.
- SEGURA, J. et. al., **La reforma del Estado asistencial**,
- SERRANO MORENO, J .L., **Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica**, Comares, Granada, 1992
- SNYDER, F. G., **Law of the Common agricultural Policy**, Londres, 1985.

- SEVILLA SEGURA, J., *Bosquejo de una política agraria*, ICE, nº 720-821, 1993.
- SOSA WAGNER, F., *Comentario a la desafortunada sentencia del TS de 6.9.1989*, en **PJ**, nº 19, 1991.
- La gestión de los servicios públicos locales**, 2ª ed. Cívitas, Madrid, 1995.
- SOSA WAGNER, F., vid. MARTÍN MATEO, R.
- STERPI, S., *Objetivi di politica economica e controlli di razionalità degli investimenti pubblici nazionali e locali*, en vol. col. **La reglamentazioni giuridica dell' attività economica**, Giuffrè, Milán, 1987.
- STOBER, R., **Derecho Administrativo Económico**, trad. Santiago González Varas, MAP, Madrid, 1992.
- STRUYIS, M. L., *Questions choisies de procédure en matière d'aides d'Etat*, **RTDE**, 1993-1.
- SUÁREZ SUÁREZ, A. S., *El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, **HPE**, nº80, 1983.
- SUAY RINCÓN, J., *El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en **Libro homenaje al profesor García de Enterría**, cit.



- El principio de igualdad en la justicia constitucional**, IEAL, Madrid, 1985.
- SUMPSI VIÑAS, J. M., *La autonomía de la política agraria y el marco institucional español*, ICE, nº 720-721, 1993.
- TEBOUL, G. y TUOT, T., *Fondement et régime des aides de l'Etat aux entreprises en France*, EDCE, nº 41, Rapport Public 1989, París, 1990.
- TEITGEN, P. H., *Politique Agricole Commune et Marché Commune*, en **Politique Agricole Commune et construction communautaire**, cit.
- TÍO SARALEGUI, C., vid. BARCEÓ VILA, L. V. et al.
- TORNOS MÁS, J., *La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía*, REDA, nº 21, 1979.
- El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica*, REDA, nº 29, 1981.
- Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas**, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1982.
- TORSTEN STEIN, *El principio de subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea*, REP, nº 90, 1995.

- TOUT, T., vid. TEBOUL, G.
- TRACY, M., **L'État et l'agriculture en Europe occidentale**, Economica, París, 1986.
- Política agraria e integración europea*, AS, nº 51, 1989.
- El espíritu de Stressa*, REAS, nº 165, 1993.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, **Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios**, editado por el propio Tribunal, Madrid, 1994
- VALLEJO LOBETE, E., *La PAC: sus fundamentos y su funcionamiento*, GJCEE, 1994, D-21.
- VAN DER ESCH, B., *Ayudas de Estado y anti-dumping*, NCEE, nº 33, 1987.
- VANDAMME, J., *L'action des entreprises publiques dans l'economie des Etats (marchés publics, monopoles commerciaux, nationalisations et concept de "sécurité publique")*, en vol. col. **Interventions publiques et droit communautaire**, cit.
- VATTIER FUENZALIDA, C., **Concepto y tipos de la Empresa Agraria en el Derecho español**, Colegio Universitario de León, 1978.

- VENTURA, S., **Principes de Droit agraire communautaire**, Bruylant, Bruselas, 1967.
- Politique agricole commune et réalisation du marché unique*, **RMC**, nº 334, 1990.
- VILELLA G., *L'Unione economica e monetaria come passaggio verso un governo dell'economia comunitaria*, en vol. col. **La nuova Europa. Dalla Comunità all'Europa**, Bolonia, 1992.
- VILLADOMIU CANELA, L., *Diez años de reforma de la política agraria comunitaria*, **AS**, nº 70, 1994.
- VILLAR PALASÍ, J. L., *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, **RAP**, nº 3, 1950.
- Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político*, **RAP**, nº 14, 1954.
- Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado*, **RAP**, nº 16, 1955.
- Precio justo y transferencias coactivas*, **RAP**, nº 18, 1955.
- Derecho Administrativo, Introducción y Teoría de las Normas**, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Madrid, 1968.
- VILLAR Y ROMERO, J. M., *La transformación del Derecho Privado en Derecho Público*, **RDP**, nº 315, 1943.

- VINCIENNE, M., *La futura "Europa verde": Representaciones sociales de la Comisión "Eurpoea"*, **AS**, nº 51, 1989.
- VISCARDINI DONÀ, W., *La politique agricole commune et sa reforme*, **RMUE**, 3/1992.
- WACHSMAN, A. y FERROD, F., *Les critères de justification des monopoles: un primer après l'affaire Corbeau*, **RTDE**, 1994-1.
- WAELEBROECK, M., *Les aides accordées par les Etats en Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, vol IV, Bruselas, 1972.
- WEIL, P., **Derecho Administrativo**, Trad. de Luis Rodríguez Zúñiga, Cívitas, Madrid, 1994
- WEILL, F., **Les aides publiques aux entreprises en République fédérale d'Allemagne**, Strasbourg, 1989, texto mecanografiado.
- ZORNOSA PÉREZ, J. J., *El equitativo reparto del gasto público y los derechos económicos y sociales*, **HPE**, nº 113, 188.