

VOLUMEN II

UNIVERSIDAD DE BURGOS
REGISTRO GENERAL
HOSPITAL DEL REY
24 NOV. 1997
ENTRADA Nº 9582
SALIDA Nº

PARTE SEGUNDA

**LA AGRICULTURA EN LA EUROPA
COMUNITARIA**

UNIVERSIDAD DE BURGOS
BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Registro nº 102
Fecha 14 FEB 2000

UNIVERSIDAD DE BURGOS
BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Registro nº 2437
Fecha 12-2-99
ANULADO



X730070149

CAPÍTULO CUARTO

POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC)

I. ANTECEDENTES: LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA AGRICULTURA

A. Justificación de la intervención administrativa: La "función social" de la libertad económica.

Mucho se ha hablado y escrito sobre la función social de la propiedad, de la "hipoteca social" que sobre ella pesa, tal como reconoce nuestra Constitución en el artículo 33¹. Función social que viene a delimitar el contenido del derecho de propiedad, y opera como corrección a una caracterización exclusivamente individualista y autónoma que otrora le atribuyeran. Esta consideración, de esencia del propio derecho, no puede ignorar el objetivo básico que la Constitución asignó a la propiedad privada, como acertadamente ha advertido BARNÉS VÁZQUEZ: el de servir de "garantía de las libertades

¹Sobre la cuestión, puede consultarse BARNÉS VAZQUEZ, J., **La propiedad constitucional...** cit. A modo de resumen: "El contenido de la propiedad constitucional es delimitado y delineado *ab interno*, de tal modo que, permitiendo un beneficio al particular para garantizarle su efectiva autonomía, **consiente**, en el ejercicio social del derecho, el hacer accesible -difundir- esta **garantía de libertades**, en los términos más convenientes para la colectividad" (p. 87). Vid. también REY, F., **La propiedad privada en la Constitución española**, CEC.

individuales y sociales"². En realidad, éste es, en palabras del profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, el "elemento primordial de la función social del derecho de propiedad"³, la primera de las funciones sociales que aquélla cumple. Dicho de otra manera: esta función social sirve de justificación, tanto de las limitaciones de la propiedad, por razón de interés "social" -así acostumbra a exponerlo la doctrina-, como de la propia protección del mismo derecho -y en ello no han reparado tanto los autores-. Lo mismo cabe decir del resto de derechos y libertades que enriquecen a la persona: su propia protección es el mejor servicio a su propia funcionalidad social.

Uno de los servicios "sociales" de la propiedad -nos interesa aquí de modo particular- es la de servir de garantía del derecho a la libertad económica o de empresa, por virtud de la estrecha relación entre ambos derechos: la libre iniciativa económica no es sino la gestión "empresarial" de los bienes de los cuales se es propietario o sobre los que se adquieren los pertinentes derechos de uso y/o disposición⁴.

²Como dice el profesor BARNÉS el titular de los derechos y libertades constitucionales verá garantizados sus derechos en la medida en que pueda contar con las bases materiales para desenvolverse en sociedad, (op. cit., p. 50). Es fácilmente constatable como en los regímenes totalitarios, vejatorios a la misma dignidad de la persona, lo normal es que se prive al individuo del derecho a la propiedad privada.

³MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Derecho de propiedad y proyecto de reforma de la Ley del Suelo*, en vol. col. **Derecho Urbanístico local**, coord. BOQUERA OLIVER, J. M., Cívitas, Madrid, 1992, p. 77. "La salvaguarda de un margen de libertad en atención a las personales necesidades individuales y privadas y en el modo de contribuir cada cual al bien común": así describe ese elemento primordial de la función social de la propiedad.

⁴De distinta opinión se muestra, en esto, BARNÉS, que sostiene que "la propiedad no es condición necesaria para ejercer la libertad de empresa". Argumenta como prueba de ello el hecho de que, en la actualidad, "cada vez se hayan más desgajados la gestión empresarial de los

Pues bien, aquella función o *trascendencia social*, aunque particularmente referible a la propiedad, es en realidad predicable de todos los *derechos de carácter económico y social*⁵ (mientras no es tan fácilmente vislumbrable en los derechos de la personalidad). De la misma manera que la función social de los bienes, producto del destino común de los mismos, delimita intrínsecamente el derecho de propiedad, y pone en manos de los poderes públicos el establecimiento de las eventuales correcciones o la determinación del *uso común* en el caso concreto, pienso puede hablarse de la *función social del derecho a la libre actividad económica*⁶, en la que procede cifrar la justificación del intervencionismo público -de mayor o menor intensidad, según sea lo necesario en cada caso para satisfacer la funcionalidad social requerida- en la, en principio, libre iniciativa privada.

bienes objeto de propiedad" (p. 148). A mi juicio, con tal razonamiento está convirtiendo la excepción en regla general, amén de lo artificiosa que resulta una libre actividad económica ejercida sobre bienes ajenos. Entiendo que con poca coherencia con su propio planteamiento anterior, el profesor BARNÉS reconoce que "parece cierto que la propiedad privada, en un sistema de economía de mercado, tiene su corolario natural en la libertad de empresa"; igualmente, en otro momento había escrito que "es competencia del derecho de propiedad privada (...) permitir al acceso y participación de los demás ciudadanos en la vida económica, en cuanto instrumento de un mayor bienestar social" (p. 53).

⁵Vid. Sentencia del TC 18/1984 de 7 de febrero, de la que se extraen ambas cursivas, según la cual "el reconocimiento de los denominados derechos de carácter económico y social -reflejado en diversos preceptos de la Constitución- conduce a la intervención del Estado para hacerlos efectivos, a la vez que dota de una *trascendencia social* al ejercicio de sus derechos por los ciudadanos -especialmente de los de contenido patrimonial como el de propiedad- y al cumplimiento de determinados deberes -como los tributarios" (F. J. 3º).

⁶O, como diría BALLARÍN MARCIAL, *función social de la empresa*; vid. **La agricultura española en sus aspectos jurídicos**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962: "el famoso tema de la función social de la propiedad y el que ahora surge de la función social de la empresa, queda reducido a cuanto acabo de decir sobre los fines de la institución -la mayor productividad económica y la mejor justicia social- y sus subordinación a ellos, tanto de los derechos subjetivos como de los contratos o de los poderes discrecionales del empresario" (p. 29).

De lo expuesto cabe extraer las siguientes consecuencias en relación al ejercicio de la libertad económica por parte de los particulares:

Primero: la función social de tal derecho exige la intervención del Estado, tanto en el plano protector -"para hacerlos efectivos", por usar el tenor del alto Tribunal-, como en el corrector o limitador -al que el juez constitucional parece querer restringir la dimensión social del derecho-.

Segundo: a las actividades económicas privadas son atribuibles unos fines o usos específicamente sociales, en cuya virtud cabe limitar la natural espontaneidad que de entrada las caracteriza, quedando intervenidas o orientadas hacia lo que más convenga a la colectividad.

Tercera: en buena ley, las limitaciones impuestas por el poder público, ya sea a facultades dominicales o de actividad económica, por muy normales que quepa entenderlas por mor de la función social que les es propia, deben ser debidamente fundamentadas y resultar razonablemente proporcionadas -una vez más el principio de proporcionalidad juega un papel de primer orden⁷-, de tal manera que tales derechos no se condicionen o limiten más allá de lo estrictamente necesario⁸. Lo contrario atentaría al principio fundamental "*pro libertate*"⁹.

⁷Nos remitimos a lo dicho en el capítulo anterior sobre este principio.

⁸La sentencia del TC 37/1987 sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza de 26 de marzo determina que las limitaciones o deberes que se impongan al propietario no deben ir más allá de lo razonable. (F. J. 2º).

De ello se deriva una graduación razonable de la intervención pública, según intensidades del interés colectivo en juego y exigencias correctoras en ese ámbito determinado. Al igual que la función social de cada derecho de propiedad -aún partiendo de un contenido esencial, sustantivo e inquebrantable- obliga al legislador a otorgar estatutos diferentes a aquéllos¹⁰, las peculiares características de cada sector de actividad económica justificará intensidades diversas en la injerencia pública.

En esta línea constituye la agricultura un sector económico cuyas peculiaridades, tanto tradicionalmente y como en su estado actual, han justificado potestades y deberes públicos de particular intensidad.

B. Las peculiaridades de la agricultura y formas de intervención pública. Algunas notas históricas.

1. La originaria centralidad de la cuestión dominical

⁹Vid. sobre ello: MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Derecho de propiedad...*, cit., p. 77.

¹⁰En este sentido BARNÉS VAZQUEZ, que habla de "otorgar estatutos diferentes al propietario del suelo y al del patrimonio histórico-artístico. Y dentro de la propiedad del suelo, por ejemplo, es la misma función social la que demanda estatutos -regímenes legales- diversos para la propiedad urbana, forestal o agraria". Vid. **La propiedad constitucional...** cit., p.85.

Pueden consultarse también, en el vol. col. cit. **El sistema económico en la Constitución Española** los trabajos de MARTÍN RODRÍGUEZ, M A., *La función social de la propiedad y el derecho agrario* (p. 803); PÉREZ SOLA, N., *Las limitaciones del derecho de propiedad derivadas de la normativa agraria y medioambiental* (p. 1011); y ROCA BAIXAULI, J., *Interpretación de la función social de la propiedad de la tierra a través del artículo 33 de la Constitución Española* (p. 1119).

"La agricultura y el cuidado de estos animales son trabajos que de su naturaleza interesan al público, porque el trabajo de los que se ocupan en estas dos profesiones no se limitan solamente a su interés particular, sino que interesa igualmente a los demás de la sociedad y uno y otro son esenciales para la vida del hombre, por lo que estas dos profesiones son de la primera necesidad y utilidad en la misma sociedad"¹¹.

De esta manera el jurisconsulto francés DOMAT llamó la atención, en el siglo XVIII, sobre la esencialidad de la agricultura -y con ella, de su especial funcionalidad social-, a la vez que justificaba sobre ella una poderosa intervención pública:

"Los que sólo se ejercitan en la agricultura para su propio uso en sus heredades, no solamente están obligados para con el público a cultivarlas por la razón general del interés que tiene el mismo público en que cada uno use bien de lo que es suyo, sino que también lo están por la utilidad de la agricultura, y por la precisión que hay de sacar de la tierra lo necesario para la vida de los hombres. Por esto la policía podrá obligar a los propietarios de las haciendas de campo a cultivarlas, y en su defecto, providenciar cuanto sea necesario para que otros lo hagan..."¹².

¹¹DOMAT, M., **Derecho Público**, editada por el INAL en 1985, sirviendo como original la publicada en Madrid en 1778. Vid. p. 487.

¹²DOMAT, M., op. cit., p. 488.

Nuestra primigenia doctrina administrativista se hace eco de esta preocupación. Así, POSADA HERRERA, después de proclamar que la agricultura constituye "el interés más grande de la sociedad y más importante para el desarrollo de la prosperidad y riqueza"¹³, pasaba a preguntarse cuáles eran las obligaciones de la administración del país con respecto a la misma, a lo que responde:

"El primer objeto que se debe proponer el legislador que quiera el bien del país, es promover los intereses de la agricultura, procurar que haya el número de propietarios posible, y procurar que sean propietarios los mismos que cultivan la tierra"¹⁴.

De los testimonios antedichos se desprende que las cuestiones de propiedad del suelo rústico, su reestructuración con vistas a explotación más racional o más justa -que constituye lo que dió en denominarse "reforma agraria"¹⁵-, ocuparon la primera página de la responsabilidad pública sobre la

¹³POSADA HERRERA, J. de, **Lecciones de administración**, publicada por el INAP, en 1988 (2º ed.), p. 450. La edición originaria se publicó en Madrid en 1843.

¹⁴En la misma línea de preocupación por el mundo de la agricultura, otro de nuestros administrativistas clásicos, Alejandro OLIVÁN, en *De la Administración pública con relación a España*, escribía en 1843: "la policía administrativa debe proteger a la industria agrícola, asegurándole la libertad y permitiéndole desarrollo de todas sus fuerzas..." Recomienda una intervención administrativa que sea "generosa y atenta". Tomo la referencia de MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., *Administración de la Agricultura: su organización*, **RAP**, nº 62, 1970, p. 343.

¹⁵Sobre las "concepciones diversas de la reforma agraria", vid. SANZ JARQUE, J. J., **Derecho agrario. General, autonómico y comunitario**, vol. I, Reus, Madrid, 1985, pp. 195 y ss.

agricultura¹⁶. Es por lo que el "derecho agrario" se desarrolló, originariamente, en sede civilista, a la que correspondían los asuntos dominicales¹⁷.

Sin embargo, como dirá BEATO ESPEJO sobre el problema agrario a la luz de la Constitución, en realidad "el mandato constitucional está en que los bienes sean explotados, se hagan productivos, en beneficio de la colectividad", de tal manera que sin dejar de incidir en ocasiones en las cuestiones dominicales "la reforma agraria, hoy, no va por el reparto de las tierras, como se ha dicho, sino por su explotación, por su rentabilidad, por la organización de un sistema empresarial agrario comunitario, sean o no propietarios sus explotadores", de tal manera que la actividad administrativa va a incidir más en la explotación de la tierra que en su régimen de propiedad¹⁸.

¹⁶Dice BARNÉS VAZQUEZ que "el centro de gravedad del derecho agrario constitucional parece localizarse, en su primera fase, en el derecho de propiedad privada"; **La propiedad constitucional...** cit., p. 490.

¹⁷Ello en la medida en que afectaba al instituto propietario, genuinamente civilista. No obstante la consideración y estudio privatista de las figuras que instrumentan la reforma agraria caía por su propio peso. Hasta tal punto que escribía BALLARÍN MARCIAL en 1950 -extrayendo una conclusión que no compartimos en cuanto pretende fulminar la distinción entre derecho público y privado- que "en el campo reformativo francés vamos a elegir para estas consideraciones una cuestión que interesa tanto al derecho privado como al derecho administrativo, tal vez porque sea un ejemplo de los que sirven para demostrar que la distinción entre derecho público y privado está hoy convenientemente superada: el "remenbrement" -concentración parcelaria- (...) es una de las instituciones más interesantes del Derecho administrativo agrario". Vid. *Aspectos del Derecho administrativo agrario en Francia. El "remenbrement" o concentración parcelaria*, **RAP**, nº 2, 1950, p. 258; o vid., del mismo autor *La reforma agraria en Italia*, **RAP**, nº 5, 1951, p. 299: más atinadamente aprecia que "la legislación de reforma agraria, en su complejo tejido de normas de derecho público y privado...".

¹⁸Vid. BEATO ESPEJO, M., *La publicación de la empresa agraria: instrumentos de colaboración en el desarrollo del sector público agrario. Especial referencia a la reforma agraria en Extremadura*, en **Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel**

De tal manera ha irrumpido el poder público en la actividad agraria, tales las potestades y deberes confiados a una omnipresente Administración Pública, que hemos experimentado una "publicación de las instituciones y figuras del llamado Derecho Agrario"¹⁹, en el que "lo privado" es ahora residual.

2. Particularidades de la agricultura y generalización de técnicas interventoras

La singularidad de la agricultura con relación a la producción industrial es fácilmente constatable. La particular atención que le es dispensada desde los poderes públicos no constituye una novedad de las sociedades modernas. Ya añejas legislaciones "han proclamado como un canon sagrado la protección a la agricultura; pero no siempre han acertado procurarla"²⁰.

Francisco Clavero Arévalo, vol. II, coord. PÉREZ MORENO, A., Cívitas-Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1995; pp. 1498-1499.

¹⁹LÓPEZ MENUDO, F., *La Ley andaluza...* cit., p. 159, en **La reforma agraria**, cit.

En la misma línea, además de otras referencias contenidas en la *Introducción general*, vid. 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, donde intenta "demostrar cómo la actividad administrativa es de tal importancia que las formas o técnicas jurídicas de derecho privado contenidas en la Ley, y que coexisten con las administrativas, quedan un poco como en segundo lugar y en función de la actividad administrativa (con lo que) la actuación de la Administración origina un fenómeno de conversión en público de lo que con anterioridad era verdaderamente privado" (p. 27).

²⁰**Enciclopedia Española de Derecho y Legislación**, dirigida por ARRAZOLA, v. Agricultura. Tomo la referencia de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Administración de la Agricultura: su organización*, **RAP**, nº 62, 1970, p. 342.

Analizamos ahora las principales particularidades que han caracterizado tradicionalmente a la agricultura, en la medida en que nos serán útiles para justificar y comprender los mecanismos interventores arbitrados, tanto en nuestro derecho interno como en el europeo comunitario. Entendemos son las siguientes, concisamente descritas -con las remisiones oportunas-:

-La dependencia del factor tierra, caracterizado por desequilibrios estructurales en la distribución de la propiedad -más patentes aquí que en otros sectores económicos-, notable heterogeneidad en su calidad, y un frecuente empleo irresponsable, y por ende, antisocial²¹.

-La inevitable subordinación a factores externos, puramente aleatorios -particularmente los climáticos- que hacía que la oferta -tanto en la cantidad como en la calidad- resulte inelástica, irregular, al escapar en gran parte de la decisión de los productores, ocasionando oscilaciones que van desde la penuria de bienes a la superproducción -los tan frecuentes excedentes²². A esto se unía el carácter perecedero de la mayoría de los productos del campo, que no podían ser

²¹Ya nos hemos referido a la centralidad de la preocupación por la equitativa y eficaz distribución de la tierra, y por su uso socialmente productivo, para lo cual se han arbitrado instrumentos interventores a los que más adelante nos referiremos. Baste anotar cómo resumía GONZÁLEZ PÉREZ, J., en 1954, las funciones administrativas en materia agraria: "la reorganización de la propiedad rústica distribuyendo de modo adecuado las tierras -lo que se realiza, fundamentalmente, a través de la parcelación- y la transformación del suelo español con objeto de mejorar las condiciones de productividad -lo que se realiza a través de la colonización en sentido estricto-. Vid. *La declaración de fincas mejorables*, **RAP**, nº 13, 1954, p. 207.

²²BARNÉS VAZQUEZ, J., **La propiedad constitucional...** cit., p. 493.

almacenados largo tiempo. Todo ello motivaba, además, una connatural inestabilidad de las rentas del campo²³.

-La condición de los productos de la agricultura como bienes de primera necesidad, de modo que deben permanecer disponibles en medida suficiente, estable y accesible a todos. Ello provoca alteraciones en las reglas ordinarias del comportamiento de la demanda, particularmente rígida en los productos alimentarios esenciales²⁴.

-Las muy diversas condiciones y posibilidades de productividad entre distintas zonas del planeta, que provoca habitualmente una dependencia de las importaciones; a la vez, se produce una notoria disparidad en el nivel de precios²⁵, que complica los intercambios, o aconseja su restricción²⁶. En lo que a nosotros interesa de modo particular, la consecución de un mercado único en un espacio concreto -enseguida nos centraremos en el europeo- topa con el

²³RUIZ-AYÚCAR DE MERLO, J. y PADILLA PUIG, R., *El sostenimiento de precios agrícolas a través de las subvenciones estatales*, HPE, nº 50, 1978, p. 157.

²⁴Al responder a necesidades primarias, la demanda "no aumenta proporcionalmente a la disminución del precio" (vid. BARCELÓ VILA, L. V., *El principio constitucional de la economía de mercado y la política de mercados agrarios en España*, AS nº 21, 1981, p. 74.), y tampoco lo hace al aumento de renta. Desde un punto de vista de teoría económica, puede consultarse la descripción que hace la profesora MOLINA REQUENA, M. J. de las leyes económicas básicas que inciden simultáneamente en la agricultura, ocasionando graves problemas en tanto en la producción como en la comercialización. Nos hemos referido ahora a ésta: "en los productos agrícolas ocurre que, a partir de un cierto nivel de renta, los sucesivos aumentos de ésta se traducen en aumentos cada vez más pequeños del gasto en dichos productos". Vid. **España y la Economía del Mercado Común**, Ceura, Madrid, 1987, p. 88.

²⁵Vid. DE LA CUESTA SÁENZ, J. M., *La regulación de los mercados agrarios en España*, DAA, nº 9-10, 1987, p. 3.

inconveniente de la desigualdad geográfica y social entre las distintas regiones de Europa, más manifiestas en lo agrario que en estos ámbitos²⁷.

-Incluso cabe citar las singulares repercusiones de los conflictos bélicos²⁸, tanto en la producción como en el abastecimiento de los productos de la tierra, además de sus efectos en la renta de los agricultores.

Éstas u otras peculiaridades de la actividad agraria determinan el establecimiento de una pléyade de técnicas interventoras en manos de los poderes públicos, que vamos a intentar sistematizar.

²⁶Es claro que la protección contra la invasión de productos extranjeros ni es moderna ni exclusiva de la agricultura.

²⁷De ahí que la trascendencia de la política regional de la Comunidad, tendente a suavizar los desequilibrios en el espacio europeo, camino obligado para lograr un auténtico mercado integrado. Vid., entre otros, PAREJO ALFONSO, L., *La política regional en la Comunidad Económica Europea*, en vol. col. **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, cit., tomo III.

²⁸Para LALIGANT, M. la guerra es la primera de las causas que hace que la intervención sea, "no sólo aceptada sino incluso reclamada porque aparece como necesaria". Cita, como sintomático, el hecho de que los gobiernos revolucionarios de 1789 y de los años siguientes, después de haber proclamado la libertad de explotación y los derechos de la propiedad, previeran para aprovisionar las ciudades el famoso "edicto del máximo", conforme al cual todo ciudadano que confiese haber vendido o comprado granos o harinas por encima del máximo fijado, será penado con la confiscación de los mismos y con una multa". Vid. **L'intervention de l'État dans le secteur agricole**, cit., p. 8.

Advierte LALIGANT que es fácil objetar que la referencia al tiempo de guerra, que exige un dominio total del Estado sobre la economía, es una hipótesis límite. Razonablemente contesta que esta observación supone olvidar "que los combates hacen sentir sus efectos varios años después de su cesación". Es suficiente pensar en las consecuencias socio-económicas de las guerras mundiales. En el caso español, como ejemplo ilustrativo, el Decreto-Ley de Ordenación Triguera de 23 de agosto de 1937, dictado en plena guerra civil, mantuvo su vigencia hasta la promulgación de la Ley 16/1984 de 29 de mayo, que derogó aquél y liberalizó el mercado del trigo.

3. Un ensayo de sistematización de la intervención pública en la agricultura

Aunque la doctrina científica administrativista ha prestado ya una cierta atención a la cuestión²⁹ -no excesiva, por otra parte-, pretendemos ensayar por nuestra parte una posible clasificación, aunque sin detenernos en el estudio de las concretas figuras interventoras. Y lo hacemos atendiendo a su objeto, según recaiga sobre la producción, la comercialización, o la renta del agricultor, amén de la intervención que supone la propia actividad empresarial pública de producción³⁰.

a) *Intervenciones en el factor producción*³¹

²⁹En otro momento hemos dicho que un repertorio de las más importantes clasificaciones de la intervención administrativa en agricultura podemos encontrarlo en BARNÉS VÁZQUEZ, J., **La propiedad constitucional...** cit., pp. 494 y ss.

³⁰Responde a un criterio clasificatorio que divide las intervenciones públicas en la vida económica según la cual el Estado practique un *intervencionismo normativo* o un *intervencionismo productor*. Estos términos los usa FONT GALÁN, J. I., **Constitución económica y...** cit., p., 43. Vid. también, por ejemplo, MEILÁN GIL, J. L., *El estudio de la Administración económica*, **RAP**, nº 50, 1966, p. 60.

En realidad, las formas o modos de intervención no pueden ser distintos de los que con carácter general se sistematizan en la teoría general del Derecho administrativo; aquí nos referiremos únicamente a las peculiaridades de tales intervenciones en el ámbito agrario.

³¹Es útil para el estudio de las concretas figuras de intervención que aquí sólo se dejarán apuntadas, el trabajo de LÓPEZ RAMÓN, F., *Agricultura*, en **Derecho Administrativo Económico II**, cit., aunque su criterio clasificatorio sea distinto al aquí adoptado. Distingue

Incluimos aquí tanto las intervenciones sobre la propiedad agraria por mor de su distribución antieconómica o asocial -que supone la configuración del peculiar *estatuto jurídico del suelo agrario*³²⁻, como las que operan sobre la estructura territorial de las explotaciones en favor de una mayor productividad, desbrozando obstáculos -colonización³³⁻, imponiendo una reorganización más racional -concentración parcelaria³⁴⁻, fomentando la realización de mejoras mediante la prestación de auxilios económicos o técnicos³⁵, o dispensando un trato de privilegio a zonas desfavorecidas³⁶. En realidad, ambas finalidades están íntimamente ligadas -es el motivo de que las incluyamos en una misma rúbrica-: es evidente que la actuaciones de redistribución del uso o de la propiedad rústica

entre intervenciones administrativas sobre estructuras agrarias, sobre la propiedad agraria y de la empresa agraria.

³²Harto citado ya, es particularmente interesante, *in totum*, el libro del prof. BARNÉS VAZQUEZ.

³³Vid. BEATO ESPEJO, M., **El régimen local y la colonización interior del siglo XX**, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1990. En particular, sobre el concepto de colonización interior, vid, pp. 96 a 101. La Orden del Ministerio de Agricultura de 30 de mayo de 1945 -según da cuenta el propio BEATO-, tratando de establecer la diferencia entre parcelación y colonización, consideraba a ésta como "el estudio y ejecución de las obras y mejoras que exija o aconseje el aumento de la productividad de las explotaciones o el perfeccionamiento de las condiciones de vida de los colonos". Vid. también GONZÁLEZ PÉREZ, J., voz "Colonización interior" en **NEJ**, tomo IV, p. 403, o del mismo autor *La colonización de zonas regables. La Ley de 21 de abril de 1949*, **REP**, nº 48, 1949, p. 154. Sobre la historia de la colonización en España, vid. los cuatro volúmenes de **Historia y evolución de la Colonización Agraria en España**, dir. de MONCLÚS, F. J. y OYÓN, J. L., MAP/MAPA/MOPU, Madrid, 1988/90.

³⁴Artículos 171 a 240 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, texto aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero. Como dice el artículo 171 ésta procede "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad". Con ella se pretende una reordenación de la propiedad rústica, con objeto de crear unidades de cultivo individuales adecuadas a la extensión mínima que debe tener una finca para que su explotación resulte rentable. Vid. LÓPEZ RAMÓN F., *Agricultura* cit., pp. 328 y ss.

³⁵Artículos 280 a 292 de la misma Ley.

³⁶Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña; BOE nº 164, de 10 de julio de 1982.

encuentran legitimación, de modo habitual, en las deficiencias de productividad, que suponen incumplimiento de la función social de aquélla. El régimen de las fincas manifiestamente mejorables³⁷ es prueba de este paralelismo: la falta de explotación, la ausencia de un aprovechamiento correcto de "los medios o recursos disponibles", o el defecto de aprovechamiento requerido "para incrementar adecuadamente el empleo", justifican el arrendamiento forzoso de los bienes afectados o incluso la privación de la propiedad de los mismos, si se incumple el "plan de explotación y mejora" que la propia persona requerida presenta ante la Administración al incoar ésta el correspondiente expediente.

No se detienen aquí las intervenciones o imposiciones en pro de la productividad: baste considerar las exigencias de defensa de la calidad del suelo agrario -a las que se refiere la Ley sobre Conservación y Mejora de Suelos Agrícolas de 20 de julio de 1955³⁸- o el establecimiento de un impuesto de tierras infrutilizadas que algunas normativas, incluso autonómicas, han previsto³⁹.

³⁷Regulado en las Leyes de Fincas Mejorables de 3 de diciembre de 1953 -de ella se ocupa GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La declaración de fincas mejorables*, cit.- y 14 de abril de 1962, refundidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (artículos 256 a 260). Esta regulación fue sustituida por la vigente Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre Fincas Manifiestamente Mejorables que expresamente deroga los preceptos citados de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario -véase sobre esta ley: FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Anotaciones a la Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables (Ley 34/1979, de 17 de noviembre)*, REDA, nº 25, 1980, p. 223, y RODRÍGUEZ BARRERA, F., *Análisis crítico de la vigente Ley española de Fincas Manifiestamente Mejorables*, AS, nº 27, 1983, p. 187.

³⁸BOE nº 202, de 21 de julio. Aunque hoy vigente formalmente, ha de tenerse en cuenta la asunción de competencias agrícolas y forestales por parte de las Comunidades Autónomas.

³⁹Artículos 30 a 41 de la Ley 8/1984 de 3 de julio, de Reforma Agraria Andaluza, artículos 21 a 27 de la Ley extremeña 1/1986, de 2 de mayo sobre la Dehesa en Extremadura y los artículos 66 a 74 de la Ley asturiana 4/1989 de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural.

Las tareas de reforma de las estructuras agrarias, en beneficio de la productividad, son asumidas en ocasiones por la propia Administración bien a través del IRYDA o entes creados por las distintas Comunidades Autónomas con idénticos fines, o bien por medio de empresas nacionales creadas al efecto, según previó la propia LRDA en su artículo 160⁴⁰. Así se creó la "Empresa de Transformación Agraria S. A.", que asumió como finalidad principal, como expresa el artículo citado, la ejecución de planes individuales de mejora, acometiendo la construcción de infraestructuras, actuaciones forestales, transformaciones en regadíos, captación de aguas subterráneas etc.⁴¹.

De todas las maneras el instrumento ordinario empleado desde los poderes públicos para la reforma de las estructuras agrarias y en general para la tarea de reconversión agrícola es hoy la prestación de ayudas públicas, y ello tanto desde la vertiente nacional como de la comunitaria europea⁴². Nos hemos referido ya a los "auxilio económicos y técnicos" previstos en los artículos 280 a 292 de la LRDA, encaminados a la introducción de "mejoras permanentes en fincas rústicas". Tanto si se contemplan normas nacionales -la reciente Ley de Modernización de las explotaciones agrarias⁴³- como los reglamentos y directivas

⁴⁰"Para una mayor efectividad de los dispuesto en este título, podrán crearse Empresas Nacionales de Transformación Agraria, conforme a la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas. Será finalidad de las citadas Empresas la ejecución de los Planes Individuales de Mejora de Carácter Forzoso sobre las fincas incluidas en el Catálogo".

⁴¹Sobre ella puede consultarse FONT I LLOVET, T., *La empresa pública agraria*, **RAP**, 100-102, vol. III, 1983, p. 2862; y BEATO ESPEJO, M., *La publicación de la empresa agraria...* cit., p. 1510.

⁴²Más adelante hablaremos, con algún detenimiento, de la política comunitaria de estructuras.

⁴³Ley 19/95, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias; BOE nº 159, de 5 de julio de 1995.

comunitarias o las correspondientes normas españolas de desarrollo se observa que se limitan, por lo general, a reglamentar las distintas ayudas que se otorgan por las instituciones competentes con el objeto de facilitar, de modo no coactivo, ciertos cambios en las estructuras agrícolas (MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ⁴⁴). Lo advierte también DÍAZ FRAILE, aunque a mi juicio y de acuerdo con lo mantenido en el comienzo de este trabajo, no acierta cuando pretende encuadrarlo en la clasificación tradicional de los modos de actividad administrativa. Así, afirma que "las medidas comunitarias adoptadas constituyen un exponente ejemplar de la *actividad pública de "fomento"*, articulada básicamente mediante la *técnica subvencional*"⁴⁵ -la cursiva es suya-. Es evidente que tales medidas "fomentan" determinados comportamientos, pero también lo es que las ayudas públicas así empleadas se constituyen más en instrumento de intervención o dirección económica, respetuoso con la libertad del administrado, que en un medio de fomento en sentido clásico. En aquella concepción tradicional, señalada por la idea finalista de favorecimiento, difícilmente encajaría, como medida de fomento, una ayuda destinada al cese de la actividad agraria o al abandono de tierras arables, habituales en el derecho comunitario de estructuras.

b) Intervención en la comercialización

⁴⁴MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Las Administraciones públicas españolas...* cit., p. 23.

⁴⁵DÍAZ FRAILE, J. M., **El Derecho Comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en el Derecho español**, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1990, p. 222.

Si abundantes e incluso enérgicas son las intervenciones públicas sobre los factores que inciden sobre la explotación de la tierra, en definitiva, sobre la producción agraria, más trascendentes son hoy las intervenciones sobre la transformación y comercialización de los productos.

Las peculiaridades propias de la agricultura, ya descritas, en particular el comportamiento de la oferta y demanda de muchos de sus productos, caracterizado por un singular desequilibrio estructural, han forzado a los poderes públicos al establecimiento de medidas interventoras sobre su comercialización, tanto en el plano interno como en el comercial exterior.

En materia de comercio exterior⁴⁶, el proteccionismo frente la entrada de productos agrícolas foráneos fue, con escasas fisuras que permiten hablar de una cierta disputa entre liberalismo-proteccionismo, una constante a lo largo del siglo XIX, llegando el Decreto de 5 de agosto de 1820, partiendo de la hipótesis del posible autoabastecimiento, a prohibir prácticamente la importación de cereales y harinas. De todas las maneras, la tendencia proteccionista no fue uniforme ni ilimitada, coexistiendo protecciones arancelarias, con producciones totalmente privadas de éstas.

El mercado interior inaugura nuevos instrumentos de protección, cuando los Estados comienzan a intervenir en la organización del mercado en el

⁴⁶Vid, resumidamente, DE LA CUESTA SÁENZ, J. M., *La regulación de los mercados...* cit., p. 3., y BALLARÍN MARCIAL, A., *El derecho comunitario regulador de los precios y de las producciones agroalimentarias. Antecedentes, principios generales y orientaciones actuales*, en **Homenaje al profesor Garrido Falla**, cit., vol. III, p. 1615. También publicado en **DAA**, nº 13 extraod., julio-88/agosto 89, p. 23.

interior de sus fronteras⁴⁷. Tras la Primera Guerra Mundial se generalizan mecanismos reguladores en todos los países europeos, empezando, habitualmente, por el mercado de cereales y también por el del azúcar y la remolacha.

En España, esta nueva etapa tiene su punto de arranque en plena guerra civil con el mecanismo ideado en la zona "nacional" para la comercialización del trigo por el Decreto-Ley de Ordenación Triguera de 23 de agosto de 1937⁴⁸. Con él se pretendió la protección de unos productores con una mínima capacidad económica, crediticia y organizativa, dependientes de los intermediarios, almacenistas, compradores y transformadores -principalmente fabricantes de harinas- que se abastecían con frecuencia de trigos más baratos provenientes del exterior, con lo que se bloqueaba la producción nacional⁴⁹. Para ordenar la distribución del cereal se concedió al Servicio Nacional de Trigo -creado al efecto por el propio Decreto-Ley- la exclusiva de compra de todo el trigo producido y declarado disponible para la venta por los productores, al precio oficial de tasa (artículo 5). Asimismo, el Servicio era el único proveedor de cereal

⁴⁷BALLARÍN MARCIAL, A, distingue "dos etapas en el intervencionismo estatal: el de proteccionismo exterior y el de intervención del Estado en la organización del mercado interior", vid. op. cit.ult., p. 1618.

⁴⁸Publicado en el B.O.E. de 25 de agosto, nº 309, p. 3025, dado en Burgos. Vid. sobre el sistema MARTÍN MATEO, R, y SOSA WAGNER, F., **Derecho Administrativo Económico**, cit., p. 255 y con más detalle DÍAZ PINTOS, G., *La liberalización del mercado del trigo y la nueva reglamentación de los cereales*, DAA, nº 1, 1985, p. 26.

⁴⁹El prembulo del Decreto-Ley justifica el régimen que establece en la situación de desamparo "ante la empresa poderosa o el acaparador desaprensivo" de "unos productores desarticulados y sin control sobre el valor de su propio producto. Todo ello se ha traducido en el provecho desordenado de unos intermediarios de trigo y sus derivados, en el desmerecimiento del precio de nuestro más cuantioso producto del campo y en una nueva ventaja económica para la gran ciudad"

a los industriales harineros, "quienes vienen obligados a adquirirlo únicamente de dicho Servicio Nacional, por los precios oficialmente aprobados..." (artículo 8). El sistema se inserta en un marco general de economía intervenida y supone una casi total supresión de la economía de mercado⁵⁰. Comportó, en suma, la *publicatio* de la comercialización triguera, que quedó reservada a la titularidad estatal y gestionada directamente, con descentralización funcional, por el Servicio Nacional del Trigo.

El mecanismo de formación del precio previsto en la ordenación triguera va a tener una gran importancia en la del resto de los precios políticos de los productos agrarios, que se fijarán en adelante generalmente por comparación con los precios del trigo. De tal manera que, como dirá el profesor DE LA CUESTA, la normativa de ordenación triguera se constituyó en "punto cardinal de la nueva política de protección a la agricultura a la que va a servir permanentemente de modelo y de punto de referencia"⁵¹.

De todas formas, los mecanismos de intervención no van a ser idénticos, especialmente porque en cuanto a otras producciones el Servicio Nacional de Trigo -que después pasaría a denominarse Servicio Nacional de Cereales y más tarde Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA)- nunca llegó a erigirse en comprador único; éste adquiriría el volumen de producción ofrecido libremente por los agricultores y pagaba un precio mínimo de garantía

⁵⁰DE LA CUESTA SÁENZ, J. M., *La regulación de los mercados...* cit., p. 4. Hasta el punto de que el artículo 4 disponía que "La iniciativa del agricultor en cuanto a la extensión de la zona a cultivar de trigo, queda subordinada a las órdenes que en atención al interés nacional, dicte el Departamento de Agricultura a propuesta o con informe del Servicio Nacional de Trigo".

⁵¹DE LA CUESTA SÁENZ, J. M., *op. cit.*, p. 4.

que en la mayoría de los casos era un precio de sostenimiento que permitía mantener en niveles aceptables los ingresos de los agricultores⁵². La comercialización de esos otros productos no fue, pues, publicada, sino sólo intervenida.

Lo que está claro es que la intervención de la Administración en el ámbito de la comercialización y transformación de productos agrarios es intensa, por mediación no sólo de Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo como el SENPA, el FORPPA⁵³, y el IRESCO, sino también de empresas públicas agrarias como MERCO, MERCASA, MERCOSA, TRAGSA y EXPASA⁵⁴.

No puede hablarse de la intervención pública sobre el mercado de productos agrarios sin remitirnos al sistema comunitario -que analizaremos más

⁵²Puede consultarse, sobre la evolución de la política española de intervención: RUIZ AYÚCAR DE MERLO, J. y PADILLA RUIZ, R., op. cit.

⁵³Merece la pena una referencia a éste. El Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios, como Organismo autónomo, fue creado por Ley de 20 de junio de 1968 (nº 26/68, BOE de 21 de junio, marg. 1104) y pasó a ser el órgano que diseñaría la política interventora sobre la agricultura. De su creación dice BALLARÍN que "fue la primera medida española de adaptación a la legislación europea" (vid. *El derecho comunitario...* cit., p. 1620). Prueba del deseo liberalizador que lo inspira es la siguiente declaración de su Exposición de motivos:

"De acuerdo con los principios que inspiran una sana economía de mercado, se configura, por otra parte, al FORPPA no como un organismo de intervención forzosa o coactiva, sino como un fondo de medios instrumentales, principalmente económicos, destinados a ser puestos a disposición de las Entidades intermedias a través de las cuales se canalice espontáneamente el libre juego de las fuerzas de mercado"

⁵⁴Sobre todas ellas, vid. BEATO ESPEJO, M., *La publicación de la empresa...* cit., p. 1508; también pueden consultarse FONT I LLOVET, T., *La empresa pública agraria*, cit., p. 2862 y MARTÍN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F., *Derecho Administrativo Económico*, cit., p. 269.

adelante-. La Comunidad Económica Europea se constituye con el deseo de crear un auténtico mercado común entre los países miembros, hasta tal punto de que, como bien dirá CARROZZA, en el fondo su derecho regulador es asimilable a una gran *lex mercatoria*⁵⁵. Ello conlleva una "**comunitarización de la comercialización**" de lo producido, con eliminación de barreras arancelarias o medidas equivalentes, o -como es particularmente propio del mercado de productos agrícolas- una implantación uniforme de los mecanismos interventores, considerados irrenunciables en el estadio actual de la agricultura comunitaria⁵⁶. No en vano, de los cinco objetivos que el Tratado constitutivo encomienda a la política agrícola común, cuatro hacen referencia, directa o refleja, a la comercialización y sólo uno -el primero- a la productividad.

En el momento de firmarse el Tratado de Roma, los Estados venían interviniendo -lo sabemos, por los motivos que nos son conocidos- en favor de sus agriculturas, coexistiendo por tanto una pluralidad de políticas nacionales, que hacían imposible un mercado integrado agrario. Este sólo sería posible sustituyendo tales políticas nacionales por una común, a diseñar desde las instancias comunitarias. Así lo hicieron, sobre la base de las Organizaciones Comunes de Mercado, instauradas para la mayoría de los productos.

⁵⁵CARROZZA, A., *In tema di comunitarizzazione...* cit., p. 6. No han dejado, no obstante, de levantarse voces en mayor o menor grado discordantes. Recientemente escribía DURANT, C-F. en **Principes** en vol I. de **Commentaire Megret. Le droit de la CEE**, AA. VV., 2ª ed., Bruselas, 1992, p. 9, que los términos mismos del preámbulo y de los artículos 1, 2 y 3, en su formulación actual, no permiten afirmar que el objetivo perseguido sea crear una Europa de los mercaderes, objetivo que cede ante preocupaciones sociales, de equilibrio económico global o mediambientales.

⁵⁶Vid. COSTATO, L., *Il mercato dei prodotti agricoli*, en vol. col. **Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario**, dir. del propio Costato, CEDAM, Padora, 1994, p. 437.

c) *Intervenciones sobre la renta*

Es evidente que las medidas interventoras sobre producción o comercialización tienen su reflejo, ordinariamente, en la mejora de la renta de los agricultores, para lo cual fueron en muchos casos ideadas. Y también es cierto -acabamos de decirlo- que la prestación de auxilios económicos es usada como estímulo para operar la reestructuración del campo. Pero nos referimos ahora a las ayudas públicas destinadas específica y directamente a la mejora de las rentas del agricultor, desconectadas -en mayor o menor grado: es difícil concebir ayudas totalmente neutras- de las decisiones sobre producción o de instrumentos de intervención en el mercado -sostenimiento de precios.

Precisamente en el sentido de fomentar este tipo de ayudas se orienta la política agrícola comunitaria, de modo particular a raíz de la reforma de mayo de 1992. Ésta inicia un cambio significativo en la filosofía económica de la intervención⁵⁷: el principio de sostenimiento de la agricultura por los precios es abandonado en parte, en beneficio de un sistema de "ayuda o pago compensatorio", inspirado en los *deficiency payments* americanos. En definitiva, se pretende "el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura" -objetivo propuesto por el artículo 39 del Tratado- sin provocar distorsiones en el mercado. La reforma, como ha escrito BARCELÓ VILA (y otros) "no va a eliminar la protección del sector agrario pero se van a modificar

⁵⁷Así lo entienden GUYOMARD, P. H. y MAHÉ, L. P., *La réforme de la PAC...* cit., p. 222 y particularmente p. 225.

los instrumentos de protección, de manera que la agricultura actúe cada vez menos a espaldas del mercado"⁵⁸.

No nos detenemos más en esta cuestión de la que nos ocuparemos en otros momentos con detenimiento.

d) Actividad empresarial pública de producción

De acuerdo con el esquema anunciado de intervenciones públicas sobre la agricultura resta por tratar la actividad empresarial pública de producción. Si es evidente que este siglo, y más las últimas décadas, han sido testigos de un incremento espectacular de la actividad industrial de la propia Administración⁵⁹, con una importante proliferación de empresas públicas, muchas de ellas en régimen mercantil, también lo es que, ya se contemplen los tiempos pretéritos⁶⁰, o épocas más cercanas -que fueran propicias a la expansión del sector

⁵⁸BARCELÓ VILA, L. V., COMPÉS LÓPEZ, R., GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. y TIÓ SARALEGUI, C., **Organización económica de la agricultura española. Adaptación de la agricultura española a la normativa de la UE**, Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 1995, p. 14. Como dirá MASSOT MARTÍ, A. en *Hacia una nueva Política Agrícola Común*, GJCEE, B-84, 1993, p. 36, la reforma "marca un punto de inflexión en la evolución de esta política", al opta por "las ayudas directas como el mecanismo básico de apoyo a los agricultores europeos".

⁵⁹Recuérdese el artículo, ya citado, que publicara VILLAR PALASÍ, J. L. en 1950, *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*.

⁶⁰Puede consultarse el sucinto recorrido que MARTÍN MATEO, R. hace por la historia de la actividad económica estatal en *Panorámica histórica de la economía estatal española*, RAP, nº 65, 1971, p. 33. Si abundantes fueron las manifestaciones de asunción pública de actividades de producción industrial, minera, de servicios etc., en lo relativo a la agricultura únicamente hace

público⁶¹, o más aun los momentos actuales -en los que se reclama precisamente un recorte del protagonismo público en la actividad de producción⁶² no se conoce, y pocos discrepan de esta apreciación⁶³, una asunción directa

referencia a los propósitos del legislador republicano al redactar la ley de 15 de septiembre de 1932, en la que se previó que las fincas expropiadas podían ser objeto de gestión pública si eran destinadas a la creación de grandes explotaciones industrializadas llevadas por el Instituto de Reforma Agraria, pero para fines de enseñanza y experimentación. Algo que incluiría la LRDA, en su artículo 160 como posible competencia de las Empresas Nacionales de Transformación Agraria, a las que autorizaba para "llevar a cabo con carácter excepcional y durante el plazo que se determine la explotación de las fincas a efectos fundamentalmente demostrativos, debiendo entregar las fincas en arrendamiento o propiedad...".

⁶¹MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. se refería en 1970 a que "es de modo fundamental el sector privado el que de modo fundamental interviene en el proceso de producción agraria". El acento se traslada entonces a la actividad administrativa de ordenación que -dice el profesor citado- "permite emplear un amplia gama de técnicas jurídicas en orden a alcanzar unos resultados determinados, sin necesidad de hacer entrar directamente a la Administración del Estado en el proceso de producción agrícola". Vid. *Administración de la agricultura...* cit., p. 354.

En esta línea VATTIER FUENZALIDA, C., en **Concepto y tipos de la Empresa Agraria en el Derecho español**, Colegio Universitario de León, 1978, p. 218, escribía que "si bien se han generalizado estas sociedades anónimas públicas en el ámbito mercantil, como hemos dicho se aprecia en la agricultura una cierta resistencia a la publicitación de la empresa agraria"; por contra, la constitución de tales sociedades, dice, puede ser incluso recomendable de *iure condendo* para la realización de ciertas actividades agrarias, que él denomina *actividades agrarias por conexión*, como pueden ser las de transformación, industrialización y comercialización de productos agrarios, a las que ya nos hemos referido.

⁶²Vid., con carácter general, ARIÑO ORTIZ, G., **Economía y Estado...** cit., *in totum*. Específicamente referido a la agricultura, dice BEATO ESPEJO, M. que "la iniciativa pública en la agricultura, y por supuesto en los niveles de producción, ha de retraerse en favor de la libertad de empresa, protegiendo su ejercicio y garantizando la optimización de su capacidad productiva en aras del interés general", en *La publicación de la empresa...* cit., p. 1488. Concluye BEATO que "en el marco de la producción agrícola, la presencia de la empresa pública en sentido estricto no es significativa", con lo que "en el sector primario la empresa privada constituye la única forma de empresa productiva", aunque él mismo recoge las excepciones conocidas en nuestro derecho (vid. pp.1498 y 1505). Puede consultarse también BALLARÍN MARCIAL, A., *Estudios de derecho agrario...* cit., p. 425.

⁶³Tal vez el único autor que "rompe una lanza" en defensa de la función pública de producción sea FONT I LLOVET, que juzga "normal" el ejercicio "no ya con fines demostrativos, de la actividad empresarial agraria por parte de una empresa pública"; vid. *La empresa pública agraria*, cit., en particular p. 2864. Se ampara en la previsión del Decreto que autoriza la creación de la empresa TRAGSA, que prevee la posibilidad de que ésta asuma "la

suficientemente significativa de la función productiva agraria por el propio poder público -sea o no bajo la forma de empresa-, que es asumida, con raras excepciones⁶⁴, por las empresas familiares.

La incontestable realidad, histórica y científica⁶⁵, de la opción por la explotación familiar agraria ha sido asumida sin reparos por los legisladores, tanto en nuestro derecho interno⁶⁶ como en el comunitario europeo⁶⁷. La contrapartida de esta preferencia es que los imperativos de la mecanización exigieron inversiones sólo posibles a partir de una determinada dimensión de las explotaciones, lo que determinó un éxodo rural generalizado en toda Europa, o una adaptación a las nuevas condiciones⁶⁸.

administración o explotación de fincas o propiedades del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, así como las del Patrimonio del Estado que se entregan a la empresa con tal fin" (art. 2,3), posibilidad que permaneció puramente teórica.

⁶⁴Para las excepciones, vid. BEATO ESPEJO, M., *La publicación de la empresa...* cit., p. 1505.

⁶⁵Vid. la exposición que sobre la discusión doctrinal en torno a la explotación familiar hacen BARCELÓ VILA, L. V. et al.: **Organización económica de...** cit., p. 214 y ss.

⁶⁶Vid. Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Jóvenes Agricultores; BOE nº 9, de 11 de enero de 1982; Ley derogada ahora por la Ley de Modernización de las explotaciones agrarias, que sigue refiriéndose a ellas como explotaciones prioritarias, bajo ciertas condiciones (artículo 3 y ss.).

Escribe BALLARÍN: "La empresa preferida por el legislador era la de tipo familiar viable o amplia, aquella que no sólo proporciona el sustento a sus miembros sino que les posibilita un cierto desarrollo económico y personal". Vid. *La adhesión de España...* cit., p. 6.

⁶⁷Ya la conferencia de Stressa manifestó un asentimiento general sobre "la importancia de las estructuras familiares en la agricultura europea y la voluntad unánime de salvaguardar este carácter familiar (de tal modo que) convendría poner los medios a fin de incrementar la capacidad económica y competencia de las empresas familiares" (apartado III, punto 9 de la resolución final de la Conferencia; JOCE. L 11, 1.8.58).

La propia peculiaridad del trabajo del campo justifica por sí solo esta opción por la explotación familiar: lo fatigoso de la labor productiva a pesar de los avances técnicos, la especial afección a la tierra, hacen de la agricultura un trabajo poco dado a la dependencia de cuenta ajena y ha determinado el rotundo fracaso de las experiencias de colectivización. Esto es perfectamente compatible con la proliferación de grandes empresas de transformación y comercialización de productos agrarios⁶⁹.

C. La agricultura en la Constitución española de 1978.

Modulación de la política interventora.

La Constitución española de 1978 toma conciencia del problema agrario, que requiere especiales medidas interventoras por parte de los poderes públicos, pero está lejos de establecer programa alguno de política agrícola. El único precepto constitucional directamente referido a la agricultura, amén de los dedicados a la distribución competencial -que plantean no pocos problemas, los cuales exceden de los propósitos de este trabajo- es el artículo 130:

⁶⁸Dice SANCHO HAZAK, R. que "en términos generales la introducción del mercado capitalista en la agricultura no significa la extinción de las formas familiares de producción, sino su mutación"; vid. *Las explotaciones familiares y la colectivización de la agricultura. El caso polaco*, AS, nº 5, 1977, p.180.

⁶⁹Vid. PEINADO GRACIA, M. L., *Tamaño de la industria alimentaria y la participación de las multinacionales en el sector*, AS, nº 34, 1985, p. 181.

"1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles".

2. Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña".

Tal declaración constituye un "impreciso y general objetivo", por cuanto, con su respaldo "sería difícil encontrar vías jurídicas para imponer precisas medidas de reforma, como consecuencia imperativa de la especial atención que deben merecer la modernización y desarrollo de la agricultura"⁷⁰.

Junto a él existen otros preceptos constitucionales, que sin mencionar expresamente la agricultura, pueden tener una incidencia especial sobre ella: artículo 33 sobre propiedad privada, artículo 45 sobre defensa del medio ambiente y sobre utilización racional de todos los recursos naturales, artículo 40,1 sobre promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico, artículo 129 sobre fomento de las sociedades cooperativas etc.⁷¹.

⁷⁰Como acertadamente observa LÓPEZ RAMÓN, F., *Agricultura*, cit., p. 292 y 293.

⁷¹No pretendemos extendernos más sobre este estudio; puede consultarse BALLARÍN MARCIAL, A., *Derecho Agrario*, cit., del mismo autor *La adhesión de España...* cit., p. 7; MARTÍN VALVERDE, A., *Sistema económico y agricultura en la Constitución española*, AS, nº 21, 1981, p. 30, y HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., *La materia agraria en la Constitución española de 1978*, AS, nº 21, 1981, p. 335; SÁNCHEZ BLANCO, A., *Los coadyuvantes de la acción administrativa en el sector agrario: asociaciones sindicales, sociedades cooperativas y cámaras agrarias*, RAP, nº 95, 1981, p. 246.

Algunos piensan que puede hablarse de un silenciamiento de la cuestión agraria en la Constitución, visto el carácter "reticente e incoloro"⁷² de la ya de por sí escasas referencias normativas que contiene con relación a la agricultura⁷³, circunstancia, que fuerza -dirá BARNÉS VAZQUEZ-, a "colorear de agrario"⁷⁴ los principios generales rectores de la actividad económica para deducir la disciplina fundamental del Derecho agrario constitucional. Por nuestra parte pensamos que no constituye "lo agrario" una parte autónoma del Derecho, como si resultase acreedor de una principios propios.

Nos interesa particularmente si cabe mantener la aplicabilidad del modelo económico de economía de mercado -consagrado con carácter general en el artículo 38, como sabemos- a la actividad agraria. Ésta aparece caracterizada tradicionalmente por tan importantes intervenciones públicas sobre el mercado de sus productos -nos son conocidas- que cabría dudar de tal atribución. Así, se preguntaba BARCELÓ VILA, poco después de la promulgación de la Constitución, cómo se puede ajustar nuestra política agrícola a la economía de mercado, "porque -sigue diciendo- en política agraria el intervencionismo es tan

⁷²GARCÍA CANTERO, G., *Il diritto agrario nella nuova costituzione spagnola*, RDA, I-1979, p. 15.

⁷³ACOSTA SÁNCHEZ, J., refiriéndose al silenciamiento de la cuestión de la reforma agraria, llega a decir que "estamos ante el vacío más desconcertante de nuestro momento constituyente. Se trata, en nuestro análisis, del mayor estrago causado por la transición", aunque entiende cabe hablar de una "constitucionalidad implícita" de la reforma agraria. Vid. *Reforma Agraria y Constitución*, AS, nº 21, 1981, p. 251.

⁷⁴BARNÉS VAZQUEZ, J., *La propiedad constitucional...* cit., p. 532.

elevado que lo que interesa plantearse es cómo apartarse lo menos posible de la economía de mercado"⁷⁵.

Realmente -y coincido con las apreciaciones que en 1981 hacía MARTÍN VALVERDE- parece lo más razonable considerar que las peculiaridades normativas de la agricultura -por mor de las fácticas- siendo muy importantes, no son de tal calibre que la sitúen al margen del modelo económico diseñado en la Constitución: "ningún pasaje de ésta da pie para entenderlo así, (...de tal manera que) no caben dudas serias sobre la aplicabilidad del modelo económico de la Constitución a las actividades agrarias"⁷⁶.

Pero no puede olvidarse, de todas maneras, que una intervención proteccionista de rigor especial puede venirle habilitada al poder público por el mandato contenido en el artículo 130,1 de la Constitución, lo que en la práctica puede determinar el establecimiento de límites a la libertad de empresa, de restricciones a la libre competencia, más intensos que en otros ámbitos, lo que en definitiva, supone "una considerable reducción del papel del mercado como mecanismo regulador de la agricultura"⁷⁷.

En cualquiera de los casos, con la promulgación de la Constitución habían de decaer algunas de las modalidades de intervención vigentes entonces e incompatibles con la economía de mercado, como por ejemplo, el régimen

⁷⁵BARCELÓ VILA, L. V., *El principio constitucional...* cit., p. 64.

⁷⁶Vid. MARTÍN VALVERDE, A., *Sistema económico y agricultura...* cit., pp. 28 y 29.

⁷⁷Son también palabras de MARTÍN VALVERDE, A. en *Sistema económico y agricultura...* cit., p. 53.

monopolístico del trigo⁷⁸, derogado definitivamente por la Ley 26/1984⁷⁹. Ya antes de promulgarse nuestra Constitución⁸⁰ y más a partir de 1978, una pluralidad de normas fueron adoptadas para favorecer en lo posible el establecimiento de un mercado más libre: Ley de Seguros Agrarios Combinados (1978), de Arrendamientos Rústicos (1980), Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los jóvenes agricultores (1981), de Contratación de Productos Agrarios (1982), la mencionada de liberalización del trigo, etc.

No cabe duda de que en toda esta evolución fue decisivo, junto a los imperativos constitucionales, el deseo de preparar nuestra agricultura para el ingreso en la Comunidad Europea⁸¹.

Como consecuencia de la adhesión, se produce de modo inexorable, un **"proceso de 'comunitarización' del derecho agrario nacional"**⁸², como lo

⁷⁸Vid. DE LA CUESTA SÁENZ, J. M., *La regulación de los mercados...* cit., p. 5.

⁷⁹Ley 16/1984, de 29 de mayo, por la que se regulan la producción y el comercio del trigo y sus derivados, (BOE nº 129, de 30 de mayo), que establece, en artículo único, apartado primero: "La producción y el comercio interior del trigo se regirá por los principios de libertad de producción, circulación y de precios, **en el marco de la economía de mercado**".

⁸⁰Sobre las medidas liberalizadoras, aproximativas a la filosofía económica comunitaria, acometidas antes de la promulgación de la Constitución, vid. BALLARÍN MARCIAL, A., *La adhesión de España...* cit., p. 6.

⁸¹En concreto, sobre la liberalización del mercado del trigo dice DÍAZ PINTO que "no sólo responde a una necesidad de nuestro mercado interior, como se acaba de exponer, sino que además cumple el compromiso adquirido por el Gobierno español con las autoridades comunitarias en las negociaciones de adhesión, y establece las condiciones para homologar, formal y funcionalmente, nuestros esquemas reguladores e instituciones de intervención con los vigentes en la Europa comunitaria". Vid. *La liberalización del mercado del trigo...* cit., p. 28.

ha denominado CARROZZA, de tal manera que los mecanismos interventores de la Comunidad suplantán en gran medida los arbitrados hasta entonces por los derechos internos. Veremos más adelante cómo el grado de comunitarización varía de unos ámbitos de intervención a otros -mercados, estructuras- y no excluye el ejercicio de competencias de los propios Estados miembros sobre sus propias agriculturas.

En cualquiera de los casos, el dilema entre economía de mercado e intervencionismo, entre libre competencia y dirigismo público, o mejor dicho, el punto de equilibrio entre ambos, que antes nos planteábamos desde el prisma interno ha de ser abordado ahora desde el comunitario europeo. De ello nos ocuparemos más adelante. Antes hemos de abordar los fundamentos y el funcionamiento de la política agrícola comunitaria.

⁸²CARROZZA, A., *In tema di 'comunitarizzazione'...* cit., p. 3. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ habla, en parecidos términos, de "la necesidad de comunitarizar las intervenciones públicas en que pueda manifestarse la política agrícola"; vid. *Ayudas agrícolas estatales...* cit., p. 9.

II. FUNDAMENTO Y CARACTERIZACIÓN DE LA PAC

A. Inclusión de la agricultura en el Mercado Común⁸³

Como ya hemos sentido, mucho antes de la firma del Tratado de Roma todos los Estados europeos venían interviniendo en favor de la agricultura, con políticas dirigidas a garantizar el abastecimiento, asegurar la protección

⁸³Nos limitaremos a una descripción somera de los elementos de la PAC, tratada ya suficientemente por nuestra doctrina, amén de la europea, lógicamente más abundante. Textos y artículo al uso para mayor profundización son, sin perjuicio de otros que se citarán, RIES, A., **El ABC del Mercado Común Agrícola**, Mundi-Prensa, Madrid, 1982; CASTILLA GAMERO, N. y HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., *La política agraria*, en **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, vol III, cit., p. 309; BOIXARAU CARRERA, A., *Aspectos de política agrícola común*, **GJCEE**, 1986, D-4, p. 641, MELCHIOR, M., *La política agrícola común*, en **Treinta años de Derecho Comunitario**, cit., p. 469, VALLEJO LOBETE, E., *La PAC: sus fundamentos y su funcionamiento*, **GJCEE**, 1994, D-21, p. 99. Una monografía reciente y completa es la del prof. BLUMANN, **Politique Agricole Commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire**, Litec, París, 1996.

social de los agricultores y satisfacer los intereses de los consumidores. Por ello, cuando los seis Estados que habían constituido la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) inician los trabajos preparativos -en el seno la denominada "Comisión Spaak- para la constitución de un mercado común generalizado, algunos Estados y organizaciones agrarias se mostraron partidarios de la exclusión de la agricultura del ámbito del nuevo Tratado.

Frente a estas posturas se impuso el criterio de que la exclusión del capítulo agrícola provocaría distorsiones en el funcionamiento mismo del mercado común, ante los desequilibrios entre los países más industrializados y los eminentemente agrícolas. Como puso de relieve el *Rapport Spaak* "esta inclusión de la agricultura en el mercado común es una condición del equilibrio de los intercambios entre las diferentes economías de los Estados miembros"⁸⁴. Fueron decisivas las presiones de países "agrarios", de modo particular Francia⁸⁵, para quien la extensión del mercado común a los productos de la agricultura, con el consiguiente incremento de las exportaciones de éstos, constituiría la contrapartida del aumento automático de las entradas de productos industriales provenientes de los otros Estados miembros, dotados en este campo de una mayor productividad⁸⁶.

⁸⁴El informe, suscrito en Bruselas el 21 de abril de 1956, figura como anexo en el libro de VENTURA, S., *Principes de Droit agraire communautaire*, Bruylant, Bruselas, 1967.

⁸⁵Sobre el especial interés de Francia en la inclusión de la agricultura en el Tratado, vid. BOISSON, J. M., *La reforma de la PAC vista desde Francia: una posición clásica "pro-PAC"*, en ICE, n° 720-721, 1993, p. 77; le atribuye el título de "el Estado miembro más vinculado a la PAC" o su "defensor tradicional".

La cuestión de aceptarse o no la inclusión, no es superflua. Como observa TRACY, la negativa inicial de Gran Bretaña a formar parte de la Comunidad Europea estuvo motivada en parte por objeciones a las ambiciones supranacionales de los primeros pasos hacia la unidad europea, pero también por las fuertes objeciones económicas a la asociación al mercado común europeo, especialmente en lo referente a la agricultura⁸⁷.

Los seis Estados aceptaron finalmente que la agricultura quedase incluida en el mercado común -no podía ser de otra manera⁸⁸-, como taxativamente proclamó el artículo 38,1 : "El mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas"

Aprobada la inclusión, se concluyó por los redactores del Tratado que el único medio para hacerla efectiva era el establecimiento de una "política agrícola común" que reemplazara a las políticas de protección nacionales. Se fijaron sus objetivos, pero no se precisaron las "líneas directrices" de la organización de este mercado, que quedaron remitidas a una conferencia de los Estados miembros que sería convocada al efecto por la Comisión. La resolución final de la conferencia, celebrada en Stressa los días 3 al 12 de julio de 1958⁸⁹, es considerada por VENTURA, como la "carta de la política agrícola común"⁹⁰.

⁸⁶Vid. MELCHIOR, M., op. cit., p. 469.

⁸⁷TRACY, M., *Política agraria e integración europea*, AS, nº 51, 1989, p. 27. Vid. también MARSH, J., *Una visión desde el Reino Unido de la reforma de la PAC*, ICE, nº 720-721, 1993, p. 65.

⁸⁸Dice RIES, A. que "los negociadores (...) estaban profundamente convencidos de que el Mercado Común, o era también agrícola o no sería tal."; vid. op. cit., p. 54.

El fundamento del establecimiento de esta política común es claro y nos resulta conocido: la existencia generalizada en el conjunto de Estados miembros de entramados proteccionistas constituía un obstáculo insalvable para la libre circulación de productos agrarios entre los Estados, auténtica piedra angular de un mercado único a lo largo y ancho de la Comunidad⁹¹. No bastaba con eliminar las barreras aduaneras o de contingentes para asegurar aquella libertad de circulación. De tal manera que, partiendo de la premisa, incuestionable en aquellos momentos -y aun hoy-, de la necesidad de mantener una tutela pública sobre la agricultura, por virtud de sus características especiales⁹², se hacía imprescindible la sustitución de las medidas nacionales de apoyo a la agricultura por unos regímenes comunes. Aquellas medidas de protección, más o menos estrictas según Estados, "no podían ser abandonadas - como advierte VISCARDINI- sin provocar serias repercusiones en el plano social"⁹³.

⁸⁹Puede consultarse, sobre el desarrollo de la Conferencia, TRACY, M.: *El espíritu de Stressa*, REAS, nº 165, 1993, p. 13.

⁹⁰VENTURA, S., *Principes de droit...* cit., p. 65. Junto a ello, entiende que las posteriores proposiciones de la Comisión de junio de 1960 son llamadas, con justo título la "biblia" de esta política agrícola.

⁹¹Así califica al principio de libre circulación de productos agrícolas el profesor BLUMANN, C., *La réforme de la PAC*, RTDE, 1993-2, p. 256.

⁹²Nos hemos referido ya a las particularidades de la agricultura. El Tratado (artículo 39,2 a) exhorta a que "en la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta puede llevar consigo" sean tenidas en cuenta "las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas".

⁹³VISCARDINI DONÀ, W., *La politique agricole commune et sa reforme*, RMUE, 3/1992, p. 20.

Otras razones pueden alegarse en favor de la inclusión: la dificultad de efectuar en ocasiones -respecto a los productos transformados- una clara delimitación entre productos agrícolas y productos transformados, así como, según reconoce el artículo 39,2 c), "el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía"⁹⁴.

B. Derecho agrario comunitario, derecho especial y autónomo

El apartado 2º del artículo 38 dispone que:

"Salvo disposición en contrario de los artículos 39 a 46, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento del mercado común serán aplicables a los productos agrícolas".

Se colige de tal dicción que las disposiciones del Tratado que rigen expresamente la agricultura son normas de "derecho especial" con relación a las reglas generales del Tratado. Los artículos "agrícolas" disciplinan el campo de aplicación, los principios, las finalidades, los medios y el procedimiento de la política agraria. A su amparo se ha reglamentado, a través de Organizaciones Comunes de Mercado, la práctica totalidad de la producción agraria, de tal manera que, como bien advierte CONSTANTINIDES-MEGRET, "lo que en el

⁹⁴Vid. BOIXAREU CARRERA, A., op. cit., p. 645.

Tratado aparece como una excepción se ha convertido en regla general, quedando relegado el derecho común del TCEE, a una función supletoria⁹⁵.

Pero calificar el régimen aplicable a la agricultura como derecho especial no es suficiente para caracterizar la reglamentación que es desarrollada sobre la base de las disposiciones del Tratado relativas a la agricultura -el derecho derivado agrario, que da cuerpo a la política agrícola común-. Se va más allá de una simple coordinación de esfuerzos de los Estados miembros y se opera una *transferencia de competencias* de los Estados miembros a la Comunidad.

Esta transferencia de competencias contribuye a dar al régimen jurídico comunitario el carácter de un "derecho autónomo", que ha venido a denominarse "derecho agrario comunitario". Así lo expuso la primigenia doctrina⁹⁶, o la más reciente⁹⁷, a la vez que lo reconocen sin reparos las mismas instituciones europeas⁹⁸. No obstante, ha de advertirse que las bases infranqueables de ese derecho están determinadas en el Tratado, establecido por común acuerdo de los Estados; de esta manera, lo transferido es sólo la

⁹⁵CONSTANTINIDES-MEGRET, C., *La politique agricole commune en question*, Pedone, París, 1982, p. 3. Igualmente VALLEJO LOBETE, E., op. cit., p. 108.

⁹⁶Vid. VENTURA, S., *Principes de droit agraire...* cit., p. 69-70. En el mismo sentido DEHOUSSE, F. en el prólogo a este libro.

⁹⁷Vid. COSTATO, L., *L'autonomia del diritto agrario comunitario*, en vol. col. *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 62; LÓPEZ MEDEL y BÁSCONES, M., *Política agrícola común y organizaciones comunes de mercado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, DAA, nº 3-4, 1986, p. 47.

⁹⁸Vid., a título de ejemplo, Exposición de Motivos del Reglamento 2066/1992, de 30 de junio de 1992, (DOCE L 215, de 30.7.92), considerando antepenúltimo.

reglamentación, el "desarrollo" variable de esas bases, lo secundario -aunque importante-, y no lo primario.

C. La PAC, primera de las políticas comunitarias, política de integración por excelencia

Que la política agrícola común se constituye en la primera de las políticas comunitarias lo demuestra tanto la situación dentro de la estructura del Tratado -la primera de éstas que trata, e incluso por delante del título relativo a la libre circulación de personas, servicios y capitales-, como el peso financiero que supone para la Unión -absorbe más del 60% del presupuesto comunitario- o el volumen de normativa derivada que exige de sus instituciones -más del 80% de los actos normativos derivados⁹⁹.

Además, la PAC puede calificarse como modelo de política de integración, tanto en su vertiente positiva o negativa.

Ha de tenerse en cuenta también que la política agraria ha tenido siempre, por virtud de la complejidad de los problemas a los que se ha enfrentado, un efecto -como advierte BLUMANN- de práctica o entrenamiento sobre el conjunto del sistema comunitario¹⁰⁰. Ello se observa no sólo en materia

⁹⁹Vid sobre ello VALLEJO LOBETE, E., op. cit., p. 102; BLUMANN, C., *Politique agricole commune*, RTDE, 1991, p. 441.

¹⁰⁰Vid. BLUMANN, C., *Politique agricole commune*, cit., p. 458.

administrativa, sino también, y particularmente, en el plano contencioso, en el que numerosos avances en el derecho comunitario traen causa de sentencias recaídas en asuntos sobre cuestiones agrarias¹⁰¹.

En esta línea, como política de integración, la agrícola común ha desempeñado un singular papel motor en lo que concierne a la libre circulación de mercancías -a la que nos hemos referido como piedra angular de un mercado común. Es por lo que algunos han visto en la PAC "el pilar de la integración europea"¹⁰² o al menos "un factor poderoso de integración comunitaria, no sólo en el plano jurídico sino también en el económico"¹⁰³.

Como nos es conocido, las disparidades fácticas y de intervención en los mercados existentes tradicionalmente entre las agriculturas de los Estados miembros hacían difícil un proceso integrador que concluyera en un mercado único europeo de los productos agrícolas. Enfrentarse a este reto es el que ha hecho de la PAC la política de integración por excelencia.

La política agrícola es ante todo una política de mercados, mediante la cual un producto o un grupo de productos permanecen bajo un régimen particular denominado "organización común de mercado", de tal modo que la producción y el comercio son regidos por unas reglas comunes, fijadas por las instituciones comunitarias para todos los Estados miembros de la Comunidad, como medio

¹⁰¹El propio BLUMANN cita como ejemplo el célebre asunto *Cassis de Dijon*, verdadero iniciador de los principios de equivalencia y de reconocimiento mutuo.

¹⁰²TRACY, M., *Política agraria e...* cit., p. 21.

¹⁰³CONSTANTINIDES-MEGRET, C., *La politique agricole commune...* cit., p. 1.

para el logro del mercado agrario integrado sobre los productos en cuestión. Al servicio de esta política de mercado e integrada en la PAC existe también una política de estructuras. A una y otra nos referiremos *infra*.

III. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS

A. Objetivos asignados por el Tratado a la PAC

Dice el artículo 39.1 del Tratado:

"Los objetivos de la política agrícola común serán:

a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra;

b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la producción agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;

c) estabilizar los mercados;

d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;

e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

El hecho de que se hayan fijado unos objetivos bien precisos en el campo agrícola, cuando nada se prevee en este sentido para productos no agrícolas, es consecuencia de la voluntad de legitimar actuaciones administrativas correctoras y complementarias del mercado, a nivel comunitario (integración positiva en cuanto sea necesaria y no sólo negativa).

Estos objetivos acostumbran a clasificarse por la doctrina en objetivos de orden económico, social y político¹⁰⁴. El fin económico viene constituido por el aumento de la productividad y la estabilización de los mercados. Socialmente

¹⁰⁴Vid. DRUESNE, G., op. cit., p. 278, CONSTANTINIDES-MEGRET: *La Politique agricole...* cit., p. 6, BOIXAREU CARRERAS, A., op. cit., p. 648, LÓPEZ-MEDEL Y BÁSCONES, M., op. cit., p. 47, VALLEJO LOBETE, E., op. cit., p. 120.

se busca asegurar un nivel de vida digno a la población agrícola y, a la vez, precios razonables al consumidor. La finalidad política reside en el aseguramiento de los abastecimientos.

Se plantea la posibilidad de establecer una jerarquía entre los objetivos que el Tratado impone a la PAC¹⁰⁵. Éste guarda silencio al respecto, no establece una jerarquía entre ellos. El Tribunal de Justicia, después de haber afirmado en un primer momento la prioridad sobre los demás, de los objetivos de garantía de un nivel de vida equitativo a los agricultores y la estabilidad de los mercados¹⁰⁶, ha asentado el principio de que "las instituciones deben operar una conciliación de los diversos objetivos del artículo 39, que no permita aislar uno de dichos objetivos hasta el punto de imposibilitar la realización de los demás"¹⁰⁷. En último término, el Tribunal ha precisado que "las instituciones comunitarias pueden acordar la preeminencia temporal a alguno de ellos que impongan los hechos o las circunstancias en vistas de las cuales aquéllas adopten sus decisiones"¹⁰⁸.

¹⁰⁵Sobre la cuestión puede consultarse, particularmente, OLMI, G., **Politique agricole commune**, cit., pp. 81 y 265, y VALLEJO LOBETE, E., op. cit., p. 126.

¹⁰⁶Vid. sentencia de 13 de marzo de 1968, Beus, as. 5/67, Rec. p. 125.

¹⁰⁷Sentencias Ludwigshafener Walzmühle Erling, de 17 de diciembre de 1981, as. 197 a 200, 243, 245, 247/ 80, Rec. p. 3211, considerando 41; y sentencia Biovilac, de 6 de diciembre de 1984, as. 59/83, Rec. p. 4057, considerando 16.

¹⁰⁸Sentencia Van den Bergh en Jurgens, de 11 de marzo de 1987, as. 265/ 85, Rec. p. 1155; y sentencia Reino de España c. Consejo, de 20 de septiembre de 1988, as. 203/86, Rec. p. 4563.

Ha de advertirse, como certeramente apunta OLMI¹⁰⁹, que en realidad el legislador comunitario debe conciliar los fines del artículo 39, no sólomente entre ellos, sino igualmente con los otros fines del Tratado. Nos ocuparemos más adelante de la exigencia de armonizar el cumplimiento de tales principios "agrícolas" con el respeto, en lo posible, al principio de libre competencia -lo que constituirá el nudo gordiano de nuestro problema.

Aun cuando el artículo 40.3 del Tratado dispuso que "la organización común deberá limitarse a conseguir los objetivos enunciados en el artículo 39...", algunos entienden -y parece razonable- que la lista de finalidades de la PAC ha ido creciendo con el transcurso del tiempo¹¹⁰, particularmente tras la incorporación de nuevos objetivos confiados a la acción comunitaria por el Acta Única, de modo especial los relativos al logro de la cohesión económica y social -en vistas a "reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales" (artículo 130 A)- y a la protección del medio ambiente y la salud de las personas. Tales aspiraciones puede entenderse que se erigen en objetivos a perseguir por cualesquiera políticas comunitarias. Es de destacar en este sentido el tenor del nuevo artículo 130 B, que insta a que "al formularse y desarrollarse las políticas y acciones de la Comunidad, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A, participando en su consecución".

¹⁰⁹OLMI, G., op. cit., p. 82.

¹¹⁰VISCARDINI DONÀ, W., op. cit., p. 20; VALLEJO LOBETE, E., op. cit., p. 121.

Así, pueden mencionarse en efecto como objetivos sobrevenidos la cohesión económica y social¹¹¹, la defensa de los consumidores¹¹², y la protección del medio ambiente¹¹³, a los que algunos añaden el desarrollo armonioso del comercio mundial¹¹⁴.

¹¹¹Especialmente con el ingreso de nuevos países en situación económica desfavorecida (Grecia, España y Portugal), que viene a coincidir con la firma del Acta Única, se hizo evidente la necesidad de un mayor esfuerzo para el logro de la cohesión económica en el interior de la Comunidad; en este propósito la agricultura juega un papel esencial.

Decía VENTURA, S.: La armonización de unas reglas relativas a los derechos de los trabajadores, *el desarrollo de las regiones retrasadas o en declive* y la unión monetaria son unos objetivos cuya realización descartaría definitivamente el riesgo de una "renacionalización" de las políticas agrícolas"; vid. *Politique agricole commune et réalisation du marché unique*, RMC, nº 334, 1990, p. 123.

¹¹²CONSTANTINIDES-MEGRET, *La Politique Agricole Commune...* cit., p. 6. La contemplación de los abundantes Reglamentos y Directivas que desde variados ámbitos pretenden una mayor protección de la salud pública y, por tanto, de los consumidores, justifican su inclusión. Sobre su posible ascensión como objetivo de la PAC, vid. la sentencia del TJCE *Reino Unido c. Consejo*, de 23 de febrero de 1988, as. 68/86, Rec. p. 855, en la que se discutía una Directiva sobre protección de sanidad pública.

¹¹³El artículo 130 R, nº 2 prevé que "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad".

La preocupación por el medio ambiente tiñe cada vez más el derecho positivo comunitario, y viene a constituir, hoy en día, un objetivo que merece la calificación de esencial en el diseño de la PAC. Da fe de ello su reciente reforma, que incluye entre las medidas de acompañamiento un Reglamento específicamente destinado al fomento de producciones agrarias "compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural" (Reglamento (CEE) 2078/92 del Consejo de 30 de junio de 1992. DOCE L 215, de 30.7.92, p. 85)

¹¹⁴Así lo hace VALLEJO LOBETE, op. cit. p.122. La Unión Europea está condicionada por las exigencias del comercio internacional, que habrán de ser contempladas al diseñar su propia política interna. Al "desarrollo armonioso del comercio mundial" se refiere el Tratado como objetivo de la Política Comercial Común en el artículo 110. BLUMANN, C. en *La réforme de la PAC.*, cit., entiende que razones de orden internacional figuraron en primer plano entre las causas de la reciente reforma de la PAC, sin perjuicio de las exigencias de lógica interna que

B. Principios fundamentales de la PAC

Es habitual considerar como principios esenciales de la política agrícola común los de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. Ello no quiere decir que tales principios sean exclusivos de la PAC, y tampoco, para muchos, que sean los únicos en que aquélla se sustente. Particularmente desde la última reforma, se ha planteado la pervivencia de éstos en toda su originaria extensión, o la inclusión de otros nuevos que matizan la formulación inicial de la política que nos ocupa.

1. Principio de unidad de mercado

En realidad estamos ante un concepto integrado, conjunción del *principio de unidad económica* y del *principio de mercado*, y es que, en hipótesis, tal unidad económica puede lograrse tanto mediante políticas basadas en el mercado como mediante políticas planificadoras. Por eso me parece correcto, en puridad jurídica, en tanto que las problemáticas jurídicas que plantean ambos principios son diferenciables, el planteamiento de BALLARÍN

imponían una reforma en profundidad. p. 248-251. Volveremos sobre ello al estudiar la reforma de la PAC.

MARCIAL¹¹⁵ o MELCHIOR¹¹⁶ de tratarlos separadamente, aunque confluyan en el objetivo de consecución de un *mercado común*, único en todo el territorio de la Comunidad, en este caso para los productos de la agricultura. Lo que está claro es que estamos ante un principio fundamental del Tratado, válido para todos los sectores de la economía. El hecho de sancionarse expresamente, para el mercado de productos agrícolas, en su artículo 38¹¹⁷, obedece al deseo de sortear las tentaciones de proteccionismo nacional latentes en el momento de elaboración del Tratado, que pudieran traducirse en un futuro en medidas unilaterales adoptadas por los Estados, incluso avaladas por la Comunidad¹¹⁸.

El *principio de un mercado único* -piénsese ahora en el aspecto de unicidad¹¹⁹- no plantea mayores problemas, en cuanto constituye la aplicación del principio de libre circulación de mercancías en el interior de la Comunidad, piedra angular del mercado común, como ya hemos dicho, e irrenunciable por tanto para la agricultura -incluso para los productos no incluidos en organizaciones comunes de mercado¹²⁰. Supone, por tanto, la supresión de todas

¹¹⁵BALLARÍN MARCIAL, A., *El derecho comunitario regulador...* cit., en **Homenaje al profesor Garrido...** cit, p. 1627; al hablar de los grandes principios de la organización de mercados distingue el principio de mercado por una parte y la unidad de mercado por otra parte.

¹¹⁶MELCHIOR M., op. cit., p. 471.

¹¹⁷Artículo 38,1: "El mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas (...).

2. Salvo disposición en contrario de los artículos 39 a 46, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento del mercado común serán aplicables a los productos agrícolas".

¹¹⁸Vid. sobre ello OLMÍ, G., op. cit., p. 257.

¹¹⁹También así se ha denominado; vid. BOIXAREU CARRERA, A., op. cit., p. 666.

las barreras a la libre circulación de los productos, de índole arancelaria, contingentaria, o técnica -sanitaria, veterinaria, fitosanitaria u otras.

Para los productos integrados en tales organizaciones comunes, que son la gran mayoría, la unidad de mercado implicará además la unificación de *precios de garantía, a efectos de la intervención protectora*, sobre los que luego volveremos. Sentenció el Tribunal de Justicia que "el otorgamiento de una protección suplementaria de los mercados a nivel de los precios agrícolas de tal o cual Estado miembro en relación a los restantes constituiría un objetivo incompatible con la buscada unicidad"¹²¹. A la vez, se impone el establecimiento de unos mismos derechos aduaneros a las importaciones de mercancías agrarias procedentes de países terceros.

El problema está en el alcance, dudoso y discutido, del *principio de mercado*¹²². Éste supone, en buena ley, como bien expone MELCHIOR, que los agricultores deben en principio obtener sus ingresos de las ventas que realicen en

¹²⁰Vid. célebre Sentencia *Charmasson*, de 10 de diciembre de 1974, as. 48/74, Rec. p. 1383, - LÓPEZ-MEDEL Y BÁSCONES, M. le atribuye un "carácter decisivo en el desarrollo de la PAC" y analiza aplicaciones posteriores por parte del Tribunal de Justicia de la doctrina allí contenida, en "*Política agraria común y...* cit., p. 51-. En resumen la existencia de una organización nacional de mercado no puede suponer el establecimiento de medidas incompatibles con el Mercado Común, imponiendo restricciones a la libertad de circulación.

¹²¹Sentencia de 15 de octubre de 1980, as. 4/79, Rec. p. 2845.

¹²²No falta quienes sitúan a la agricultura de modo tajante fuera de las leyes de la economía de mercado. FERNÁNDEZ ALONSO, J. L., *Las ayudas estatales en el marco de la CEE*, CL en E, nº 26, 1991, p. 22: "*Fuera del campo de la agricultura, y en menor grado, del transporte, las fuerzas del mercado juegan un papel determinante en la consecución de la eficiencia económica*".

el mercado; es decir, el mantenimiento de sus rentas no se funda, principalmente en un sistema de concesión de subvenciones a través de recursos públicos. "En otros términos, no será el contribuyente sino el consumidor quien asegurará, en lo esencial, la garantía del ingreso agrícola"¹²³.

No obstante, sin dejar de ser esto cierto, el "puro mercado", en los términos descritos, puede hacer irrealizable el deseo de consecución de una renta satisfactoria, la garantía "de un nivel de vida equitativo... para los que trabajan en la agricultura" (artículo 39), que los redactores del Tratado pretendieron preservar. Para alcanzar este objetivo, a la par que se busca estabilizar los mercados, se prevén mecanismos proteccionistas, paralelos a los que habían sido arbitrados en los derechos de los Estados miembros. Si habláramos, desde el prisma de nuestro derecho interno anterior a la adhesión, de una considerable reducción del papel del mercado -aun sin negar su virtualidad- como mecanismo regulador de la agricultura, bien puede afirmarse, invocando a DRUESNE, que "la agricultura comunitaria descansa en una concepción intervencionista en el funcionamiento de los mercados"¹²⁴. No en vano BALLARÍN antepone, como

¹²³MELCHIOR, M., op. cit., p. 472. En la misma línea, vid. BALLARÍN MARCIAL, A.: *El derecho comunitario...* cit., p. 1627.

¹²⁴DRUESNE, G.: *Droit matériel et...* cit., p. 282. En otro momento nos hemos referido al hecho de que la política comunitaria de mercados agrícolas pone en evidencia la ambivalencia que para el profesor DRUESNE caracteriza la filosofía económica sobre la cual se construye la Comunidad, combinación de elementos de liberalismo e intervencionismo. Cabe, no obstante, una interpretación que elimine tal ambivalencia si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la intervención pública se pone al servicio, cavalmente, de la libertad (téngase en cuenta que la "libertad de competencia" es con frecuencia un producto de la limitación de la libertad mercantil de los agentes económicos).

principio de la organización de los mercados, el de "proteccionismo agroalimentario" al propio "principio de mercado"¹²⁵.

Más adelante nos ocuparemos, someramente, de los mecanismos interventores/protectores instituidos, tanto en el plano del mercado interior, como en lo relativo al régimen de intercambios con terceros países. Para su completa comprensión hemos de concluir la descripción del resto de principios juzgados como básicos en la concepción de la PAC.

El estudio de las correcciones al sistema de mercado nos conducirá al problema -que ya dejamos apuntado- de las relaciones entre la política agrícola común con la política de competencia, instrumento esencial en la construcción europea, pero que resultará aquí, y sólo de modo parcial, forzosamente excepcionada. Volviendo al terreno de los principios, algunos apuntan como uno de los básicos de la PAC, distinto al de mercado, el *principio de libre competencia*¹²⁶, después de los tres ya citados. Otros, en esta misma línea, prefieren hablar de la *libre competencia según normas específicas aplicables a la agricultura*¹²⁷, y otros del *carácter parcialmente derogatorio de las reglas previstas para el establecimiento del mercado común*¹²⁸. Las posiciones no son

¹²⁵"La Comunidad, -dice- al igual que sus Estados miembros, trata de proteger la agricultura de un modo que no tiene parangón en la industria. Efectivamente, no se garantiza un precio mínimo a los fabricantes de automóviles y la compra de cuantos produzcan". Vid. *El derecho comunitario...* cit., p. 1626.

¹²⁶Así lo hace BOIXAREU CARRERAS, A., op. cit., p. 668; o CONSTANTINIDES-MEGRET, C., op. cit., p. 80.

¹²⁷BALLARÍN MARCIAL, A., *El derecho comunitario...* cit., p. 1627

exactamente coincidentes. En cualquiera de los casos, por nuestra parte entendemos que no tiene sentido hablar del principio de competencia como principio distinto al de mercado, del que no es sino un elemento sustantivo y cualificador, ingrediente de su misma esencia -lo cual no impone, como hemos podido ya exponer, su respeto de un modo absoluto.

2. Principio de preferencia comunitaria

Estamos ante una evidente manifestación de proteccionismo de la agricultura europea, que estableciendo los mecanismos tarifarios u otros -a los que nos referiremos más adelante-, que miran a proteger el mercado europeo, permite a los agricultores de la Comunidad la venta de su producción, frente a la competencia de mercancías procedentes de terceros países, cuyo precio de origen suele ser más bajo que el comunitario. Se pretende, por tanto, incitar a los operadores económicos a aprovisionarse en el interior de la Comunidad.

Este principio no se establece de manera expresa en el Tratado, amén de una referencia marginal contenida en el artículo 44.2, de aplicación durante el periodo transitorio¹²⁹. Para algunos su fundamento se encuentra en el propio

¹²⁸SNYDER, F. G.: **Law of the Common agricultural Policy**, Londres, 1985, p. 15.

¹²⁹"...Los precios mínimos no deberán aplicarse de forma que obstaculicen el desarrollo de una preferencia natural entre los Estados miembros".

Tratado¹³⁰, y para otros tiene su origen en los reglamentos que dieron vida a la política agrícola común en 1962 y en la interpretación enamada en un primer momento del Tribunal de Justicia¹³¹, lo que lo convertiría en no esencial en no esencial ni permanente.

De lo que no cabe duda es de que el principio de preferencia, que cabría predicar de todo el sistema comunitario¹³², encuentra en la agricultura su máximo exponente, por virtud de las particulares diferencias del coste de producción agraria entre los países comunitarios y los grandes exportadores extracomunitarios. El mercado intracomunitario quedaría invadido por productos foráneos en mejores condiciones para competir. Del mismo modo, sin mecanismos suplementarios de favorecimiento, se dificultarían sobremanera nuestras exportaciones. De esta manera, se establecieron, por una parte, unas exacciones a las importaciones y, por otra, unas restituciones a la exportaciones -cuyo funcionamiento explicaremos *infra*.

Una vez más la Comunidad choca con la propia lógica que le había dado su razón de ser: el libre comercio. Si en el plano interno algunos hablan de la ambivalencia de su filosofía económica, que concilia el deseo de un libre

¹³⁰OLMI ve el fundamento de este principio en los artículos 38,1 y 39,1, b) del Tratado; vid. **La politique agricole...** cit., p. 263.

¹³¹SNYDER, F. G.: **Law of the...** cit.

¹³²Sentencia de 13 de marzo de 1968, **Beus c. Hauptzollamt Munchen**, as. 5/67, Rec. p. 125: "EL Consejo ha de tener en cuenta, en favor de los agricultores, el principio denominado de la preferencia comunitaria que constituye uno de los principios del Tratado y ha encontrado en materia agrícola una expresión en el artículo 44, párrafo 2º".

mercado con rigurosos mecanismos interventores (aunque ya hemos mantenido que esta pretendida ambivalencia resulta en ocasiones justificada, con lo que puede no ser tal), en el plano internacional el principio de preferencia comunitaria ha desencadenado una auténtica guerra comercial, contra quienes demandan un comercio más libre. Se ha dicho que sobre la política agrícola comunitaria, en realidad sobre este principio de preferencia, que mediatiza importaciones y exportaciones, pesa la "espada de Damocles"¹³³ de las presiones internacionales. Hasta el punto de que, para muchos, ha influido decisivamente en la reciente reforma de la PAC. Volveremos sobre ello al acometer el análisis de la reforma emprendida en 1992, que, en realidad mantiene los mecanismos de la preferencia comunitaria.

3. Principio de solidaridad financiera

Es una consecuencia del principio de unidad de mercado, que exige que los gastos de la organización de los mercados agrícolas corran a cargo de la propia Comunidad¹³⁴, con la participación solidaria de todos los Estados

¹³³Son palabras de BLUMANN, C., *La réforme de la PAC*, cit., p. 248.

¹³⁴Así lo expresó la Exposición de Motivos (considerando 2º) del Reglamento (CEE)nº 729/70, de 21 de abril de 1970, sobre financiación de la política agrícola común: "considerando que, en una situación de mercado único, al estar unificados los sistemas de precios y al ser comunitaria la política agrícola, las consecuencias financieras que de ello se deriven incumbirán a la Comunidad"

miembros. Para ello se creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), como había autorizado el Tratado en su artículo 40,4¹³⁵.

Atendiendo a la naturaleza de los gastos debe ser establecida una distinción. La organización de los mercados se manifiesta a través de una "política centralizada"¹³⁶ definida desde las instancias comunitarias, que asumirán al mismo tiempo la responsabilidad financiera total. Los gastos serán asumidos por la sección "Garantía" del Fondo. Por el contrario, la política de estructuras, financiada, en principio como luego veremos, por la sección "Orientación", obedece a una estructura "descentralizada", en base a acciones comunes de los Estados miembros y de la Comunidad, con responsabilidad financiera compartida.

Lo que está claro es que el mantenimiento del principio de solidaridad financiera constituye una barrera contra toda tentación de renacionalización de la política agraria¹³⁷, que con mayor¹³⁸ o menor¹³⁹ virulencia aletea entre unos y

¹³⁵"Para permitir que la organización común a que se refiere el apartado 2 alcance sus objetivos, se podrán crear uno o más fondos de orientación y de garantías agrícolas"

¹³⁶Vid. MELCHIOR, M., op. cit., p. 473; utiliza la expresión "política centralizada", que ha de ser bien entendida: hace referencia a la elaboración reglamentaria y a la financiación "centralizada", sin perjuicio de que la posterior gestión de los mercados agrícolas se lleve a cabo por la articulación entre los órganos comunitarios y los órganos nacionales. Según el artículo 4 del Reglamento (CEE) 729/70, del Consejo de 21 de abril (JOCE L 94, de 28.4.70, p. 13) "los Estados miembros designan los servicios y organismos que habilitan para pagar". Puede consultarse también 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, p. 175.

¹³⁷Vid. BLUMANN, C., *La reforma de la PAC*, cit., p. 258.

otros. Recientemente, incluso se ha apuntado como una de las posibilidades que baraja la Comisión da cara a la nueva futura reforma de la PAC, la de forzar a la cofinanciación de las ayudas de apoyo al mercado entre los Estados miembros y las arcas comunitarias¹⁴⁰. Más adelante volveremos sobre esta cuestión al analizar las distintas categorías de ayudas

Ha de advertirse que el coste presupuestario excesivo, que se ha erigido sin duda en una de las causas del fracaso de la política agraria originaria - y móvil destacado de la reforma acometida-, motivó a partir de mitad de los años setenta el desarrollo de numerosos mecanismos de limitación de las garantías

¹³⁸Dice TRACY, *El espíritu de Stresa*, cit, pp. 33-34: "¿Ha creado la PAC una situación mejor de la que se habría producido con doce políticas nacionales independientes?. Francamente, ya no estamos seguros (...) Un defecto fundamental de la PAC ha sido la posibilidad, consecuencia de la 'solidaridad financiera', de traspasar la carga financiera derivada de las distintas acciones nacionales al fondo común: cada Estado miembro ha tenido interés en ampliar su propia producción y exportaciones a la vez que defendía reducciones generales. Sin el amortiguador proporcionado por las restituciones a la exportación financiadas por la CE, los países en cuestión habrían tenido que restringir su producción y exportaciones o rebajar sus costes y hacerse competitivos a precios mundiales".

Igualmente vid. SALVATICI, L., y DE FILIPPIS, F, *Integración económica europea e intervención pública en la agricultura: ¿re-regulación o desregulación?*, REAS, nº 165, 1993, p. 127: "las medidas desvinculadas introducidas por la reforma pueden ser una transición a un escenario en que las políticas agrarias de la CE, más pronto o más tarde, serán renacionalizadas (...) Por lo que se refiere a la cuestión de la renacionalización estamos completamente de acuerdo."

¹³⁹Prueba de ello son la gran cantidad de ayudas nacionales o locales pagadas a la agricultura bajo las formas más diversas.

Cabe hablar también -como hace MASSOT- de una renacionalización de la política de precios y mercados, a nivel decisorio, pero sin romper los principios esenciales de una política integrada, que continúe siendo financiada en su integridad por el FEOGA. Vid. *Hacia una nueva política agrícola común*, cit., p. 36.

¹⁴⁰Información publicada en ABC, de 25.5.97 (César Lumberras): "Los Estados miembros podrían verse obligados a cofinanciar las ayudas de la PAC" (p. 68).

ofertadas a los productores: tasas de corresponsabilidad, cuotas, cantidades máximas garantizadas, etc. De esta manera se acuñó un principio, correctivo del de solidaridad financiera y que algunos¹⁴¹ elevaron a la categoría de principio de base de la PAC: el de "corresponsabilidad financiera de los productores", por el cual los agricultores son llamados a contribuir a la financiación de los gastos de absorción de los excedentes de ciertos productos.

4. ¿Otros principios de la PAC?

Hemos tratado los juzgados unánimemente como principios esenciales de la PAC, amén de otros que bien pueden entenderse derivados o incluidos en alguno de aquéllos (nos hemos referido ya al "principio de competencia" -con sus eventuales correcciones-, subsumible en el *unidad de mercado*; y lo mismo cabría del de "inclusión de la agricultura en el mercado común"¹⁴²) o bien difícilmente revisten la categoría de principios (en esta línea "la obligación de someter la agricultura a una política común"¹⁴³ o el de "correlación entre la política de estructuras y la de mercados"¹⁴⁴) o que tienen una importancia secundaria o circunstancial (lo que cabría predicar del "principio de corresponsabilidad", como

¹⁴¹DRUESNE, G., op. cit., p. 276; BLUMANN, C., *La reforma de la PAC*, cit., p. 255.

¹⁴²VALLEJO LOBETE, E., op. cit., p. 107.

¹⁴³SNYDER, F. G., op. cit., p. 15.

¹⁴⁴BALLARÍN MARCIAL, A., *El derecho comunitario...* cit., p. 1630.

pruebe el hecho de que la tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales, introducida en 1986 se ha visto pura y simplemente abrogada). Incluso se habla hoy de otros principios incorporados a la PAC por la última reforma, que analizaremos en su momento.

IV. FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS AGRÍCOLAS.

La política agrícola común es, fundamentalmente, una política de los mercados comunitarios, que es la que ahora examinaremos. A la vez, la PAC es también una política de estructuras, pero que no operará sino como un complemento necesario de la política de mercados. Implícitamente contenida en el Tratado, fue mencionada expresamente en la resolución final de la conferencia de Stressa que imponía que "una correlación estrecha debe ser establecida entre la política de adaptación de las estructuras y la política de mercados" (apartado. III, punto 3). De ello no ocuparemos en la sección siguiente.

Sobre las posibilidades de organización de los mercados, establece el Tratado, en su artículo 40.2 que:

"Para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 39 se creará una organización común de los mercados agrícolas.

Según los productos, esta organización adoptará una de las formas siguientes:

- a) normas comunes sobre la competencia;
- b) una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado;
- c) una organización europea del mercado".

Con esta base se crearon las distintas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), heterogéneas en sus reglas, que instituyen medidas de protección de alcance diverso. La distinción que hacía el artículo 40.2 no ha sido recogida como tal por el legislador comunitario, que utiliza la expresión "organización común de mercados" en todos los reglamentos de base en el ámbito

de los mercados, dentro de los cuales se encuentran frecuentemente mezcladas las diferentes formas apuntadas en el Tratado.

Las distintas organizaciones comunes de mercado, al objeto de la consecución de un mercado único de los productos agrícolas en cuestión, comportan, por regla general, dos elementos: un régimen de intervenciones sobre el mercado de la Comunidad y un régimen de intercambios con países terceros, que pasamos a estudiar separadamente.

A. Régimen de intervención sobre el mercado interior

1. El punto de partido: un sistema de mercado para la agricultura

El punto de partida -como ya apreciamos- es que estamos ante un sistema -el europeo comunitario- considerado como una economía de mercado, extensible, como línea de principio, al comercio de los productos de la agricultura. Mercado que se pretende sea "único" o "común" para el todo el ámbito comunitario. Esta "unidad de mercado" como principio básico no va a quedar desvirtuado como consecuencia de la introducción de las excepciones o correcciones que se han juzgado necesarias por mor de la protección intereses prevalentes.

Ya hemos dicho que permanece intangible el principio de libre circulación de los productos agrícolas, en el que el paso de tiempo no ha hecho sino ahondar. Así ha podido decir BLUMANN que "independientemente de la reforma Mac Sharry, la CEE ha puesto las últimas piedras del edificio del Mercado único europeo en agricultura"¹⁴⁵, y ello, no solamente por la adopción de numerosas directivas relativas a los controles sanitarios, veterinarios, fitosanitarios y otros, sino también dotándose de una política de seguridad y de calidad de los productos, en otro tiempo consideradas como antagónicas de la libre circulación de mercancías; igualmente contribuye a este objetivo la eliminación completa de los "montantes compensatorios monetarios"¹⁴⁶ que postulaban controles físicos en las fronteras.

Se habla de la unidad de precios como consecuencia o elemento del principio de unidad de mercado. Incluso algunos -como el propio BLUMANN- lo considera en sí un principio de base de la PAC, derivado de aquél. Sin mayores precisiones, hablar de la fijación de precios por la autoridad pública sería tanto como afirmar la exclusión misma del sistema de economía de mercado, que remite por definición aquella determinación a las leyes de la oferta y la demanda.

¹⁴⁵BLUMANN, C. *La reforma de la PAC*, cit., p. 257.

¹⁴⁶Los montantes compensatorios monetarios, que en definitiva operaban como un fraccionamiento del mercado común, tenían por objeto compensar la diferencia entre el tipo efectivo de cambio entre la monedas nacionales aplicado en los intercambios internacionales y un tipo de cambio artificial, utilizado tan sólo en el marco de la política agrícola común. Sobre el desmantelamiento de los mismos puede verse: BARTHELEMY, M. y HEINE, J., *Les montants compensatoires monétaires et leur demantelement*, CDE, 1987, 4-5, p. 397; y más recientemente, en la doctrina española: MASSOT MARTÍN, A., *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, p. 165.

En pura teoría, sería tanto como atender a la "unicidad" en detrimento del "mercado" -de acuerdo con la diferenciación que expusimos.

En realidad, se establece efectivamente un sistema de precios comunes, imperativamente impuesto -como mecanismo de protección de la renta de los agricultores y a la vez como vía para un mercado en paritarias condiciones en todo el ámbito comunitario-, pero debe especificarse que estamos hablando de un *principio de unidad de precios garantizados*, que no obsta en lo demás la libre formación de los precios reales en las relaciones contractuales, a través del juego de la ley de la oferta y la demanda¹⁴⁷. Es claro, por tanto, que fuera de los mecanismos de garantía expresamente previstos, los precios de mercado dependen únicamente del libre juego de la competencia. De esta manera, los precios fijados por el Consejo se aplican sólo al estadio de venta al organismo de intervención y de compra a éste por el comercio al por mayor. En definitiva, como bien explica DRUESNE, el principio de unidad de precios sobre todos los mercados de la Comunidad no significa que los consumidores puedan comprar un producto al mismo precio en cualquier lugar del territorio comunitario¹⁴⁸. Pretendo con ello demostrar lo ya afirmado: con más que evidentes correcciones, nos movemos en un sistema de mercado.

¹⁴⁷Vid. sobre ello MELCHIOR, M., op. cit., p. 481, o CASTILLA GAMERO, N., y HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., op. cit., p. 314.

¹⁴⁸DRUESNE, G., op. cit., p. 290.

2. Correcciones al libre mercado: mecanismos de intervención

a) *Compra por los organismos de intervención*

En materia de mercado interior, la PAC quiso asumir un régimen de garantía de la renta que colocase a la población agrícola, en mayor o menor medida, según los productos, "al abrigo de las eventualidades de la economía de mercado"¹⁴⁹, operando de esta manera como corrección a las reglas ordinarias de su funcionamiento.

Para ello los agricultores tienen la posibilidad, para determinadas producciones más esenciales para la renta agraria, de vender a un organismo de intervención y a un precio determinado -*precio de intervención*, en la denominación más usual- la parte de su producción que no hayan colocado en el mercado¹⁵⁰, "siempre que las ofertas reúnan las condiciones establecidas, en particular cualitativas y cuantitativas"¹⁵¹. De esta manera se da la certeza a los productores de obtener este precio independientemente de la demanda. Como apunta DRUESNE, este mecanismo constituye la ilustración más evidente del

¹⁴⁹Acojo la expresión de DRUESNE (ibid. p. 286): Se refiere al propósito de colocar a los agricultores "à l'abri des aléas de l'économie de marché"; *aléas*, traducido como eventualidad bien puede entenderse también como "albur" o "azar".

¹⁵⁰Para incitar al agricultor a procurar la venta de su producción en el mercado, de tal manera que no ofrezca a la intervención sino una parte residual, el precio de intervención es inferior al denominado *precio indicativo -o de orientación o de base-* que se juzga ideal en cada campaña.

carácter intervencionista de la PAC y el elemento más significativo de la política de mercados en tanto que instrumento de protección de la renta agrícola.

El alcance de la intervención -de la protección, en definitiva- variaba de unas organizaciones de mercado a otras: para algunos productos se instauraron garantías permanentes y automáticas, abundantes en un primer momento - cereales, leche y productos lácteos, arroz, etc-; en otros casos la garantía era menos importante, requiriendo la obligación de compra que los precios se sitúen por debajo de cierto nivel -carne de ovino-; y en otros la intervención perdía el carácter automático siendo decidida en cada caso para evitar un descenso demasiado sensible de los precios -porcino-. Particular es el sistema del sector hortofrutícola: a pesar de contar con mecanismos de intervención, quien verdaderamente representa un papel clave en la ordenación del sector son las organizaciones de productores. Éstas suspenden las ventas cuando los precios alcanzan el nivel de precio de retirada, que supone la garantía de un precio mínimo para los agricultores. Cuando se producen operaciones de retirada, los productores tienen derecho a indemnizaciones por la cantidad no vendida, pagadas ordinariamente por los fondos de intervención de las propias organizaciones. En otros sectores, no se ha previsto ninguna intervención en el mercado interior, siendo su única protección la derivada de los mecanismos establecidos en las fronteras -carne de pollo, huevos¹⁵².

¹⁵¹Por usar la expresión del artículo 4 del Reglamento (CEE) 1766/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992 por el que se aprueba la organización común de mercados en el sector de los cereales (paradigma de sistema interventor, el más clásico y sofisticado de ellos).

¹⁵²Sobre la regulación de las distintas organizaciones comunes de mercado puede consultarse, por ejemplo, BARDAJI , I., y MORENO, C., **Política Agrícola Común**, Mundi-Prensa,

El sistema, junto a indudables efectos positivos -mantenimiento de la estabilidad del mercado, abastecimientos a la población asegurados a precios razonables, mejora en un primer momento de la renta agrícola¹⁵³-, resultaba en ocasiones desnaturalizado, perdiendo su vocación inicial de red de seguridad o garantía suplementaria de renta, para convertirse en salida casi normal de la producción, con frecuencia destinada *ab initio* a la intervención. Con ello, en algunos sectores, el juego de los mecanismos comunitarios provocó la constitución de importantes excedentes estructurales, lo que obligó al establecimiento progresivo de medidas correctoras: cuotas, umbrales de garantía, estabilizadores, medidas estructurales¹⁵⁴. La situación generada de desmesurado

Madrid, 1989 (anterior a la reforma); posterior a ésta puede encontrarse una descripción detallada de las distintas normativas en BARCELÓ VILA et al., **Organización económica de la agricultura...** cit., pp. 19-107 y DELGADO DE MIGUEL, J. F., **Derecho Agrario de la Unión Europea**, Thebook, 1996, pp. 173 y ss.

¹⁵³Vid. sobre ello VISCARDINI, W., op. cit. p. 24.

¹⁵⁴Para mayores detalles puede consultarse la bibliografía aquí citada. Baste decir que ya en 1967, al crearse la organización común de mercado del azúcar, se había introducido un sistema de *cuotas* de tal manera que las cantidades producidas más allá de un cierto volumen no pudieran ser ofrecidas a intervención sino a un precio disminuído por una cotización a cargo del productor. El sistema se extendió en 1981 a la icoglucosa. Un sistema de cuotas se aplica también a la producción de leche desde 1984, de tal manera que se atribuye a cada Estado miembro una cierta cuota, luego repartida por el Estado entre las distintas regiones. La reforma de 1992 ha optado por mantener el sistema.

A partir de 1982 el Consejo puso en práctica una política de contingentación de la producción, cuya primera manifestación fue el sistema de *umbrales de garantía*, que consiste en fijar un objetivo global de producción para toda la Comunidad, quedando afectados los precios de ser sobrepasada aquella cantidad.

Hemos citado ya, como mecanismo corrector el de la aplicación, a partir de 1988, del principio de corresponsabilidad financiera de los productores, que supuso la introducción del sistema de *estabilizadores* (Vid. Reglamento de 25 de abril de 1988, DOCE L 110, de 29.4.88). Consiste en fijar una cantidad máxima garantizada para un producto determinado y si ésta es sobrepasada los agricultores deben pagar una tasa de corresponsabilidad y el precio de intervención es automáticamente reducido para la campaña siguiente.

coste presupuestario ha desembocado -amén de otras motivaciones, como veremos *infra*- en la reciente reforma de varias de las organizaciones de mercado, en realidad trasunto de una importante mutación en la filosofía interventora.

b) Medidas especiales: ayudas al almacenamiento y a la desnaturalización

Los productos no perecederos retirados del mercado serán almacenados por los organismos de intervención hasta que la coyuntura económica resulte más favorable y puedan ser lanzados al mercado, y destinadas por el comprador a un fin determinado precisado en la oferta pública. Si su destino es el mercado interior, se impondrán unas condiciones de tal manera que no se comprometa el nivel deseado de precios de la Comunidad -lo que se produciría de ser vendidos a precios inferiores al de intervención-.

Por otra parte, en ocasiones, el Consejo ha reducido los periodos durante los cuales pueden ofrecerse los productos a intervención.

A todo ello hay que añadir las medidas propias de la *política estructural* que si bien su razón de ser originaria fue el incremento de la productividad, cada vez más se orientan, a la contención y reordenación de aquélla para adecuarla a la demanda y contener así los excedentes: reconversión hacia producciones que ofrecen mejores perspectivas de salida al mercado, retirada de tierras arables, extensificación -es decir, ayudas acordadas a los productores para reducir la intensidad de su producción.

El volumen creciente de cantidades ofertadas y el coste consiguiente de compra ha provocado la proliferación de las ayudas a la formación de stocks privados -"primas de almacenamiento"-, de tal manera que los agricultores se comprometen a conservar una cantidad determinada de su producción durante un cierto tiempo y permitiendo de esta manera un escalonamiento en el lanzamiento al mercado. En la aplicación del sistema de ayudas de stockage juegan un papel importante las organizaciones de productores, mejor colocadas *a priori* para su gestión¹⁵⁵.

Junto a ello, ciertos productos excedentarios pueden ser objeto de una desnaturalización, la cual cabe sea efectuada por los propios organismos de intervención o por los mismos agricultores, que recibirán una "prima de desnaturalización": la diferencia entre el valor intrínseco del producto, normalmente destinado a la alimentación humana y el precio de venta inferior pagado en el momento de su comercialización como producto destinado a la alimentación animal o al uso industrial¹⁵⁶.

c) Ayudas directas a la producción o a la renta

¹⁵⁵Vid. BLUMANN, C. y ARRIVÉ, J.-M., *Les mécanismes européens de formation des prix et de garantie des revenus agricoles*, **RDR**, N° 208, 1992, p. 483.

¹⁵⁶MELCHIOR, M., op. cit., p. 483.

Amén de que puedan también ser calificadas como ayudas públicas las medidas hasta ahora citadas, no hay duda de que constituyen una interferencia en el principio de mercado las ayudas directas pagadas a los agricultores, sean éstas "a la producción", o "a la renta", bien entendido que conceptualmente son de difícil diferenciación pues ambas constituirán un beneficio directo para la renta agraria.

Las ayudas a la producción se establecieron para agricultores que cultivan ciertos productos, bastante marginales, cuyo precio de venta no va a ser suficientemente remunerador, y su garantía, por tanto, limitada. Con esta ayuda se compensa la diferencia entre el precio que se considera suficientemente remunerador y el precio efectivo del mercado, que permanece reducido para no perjudicar a los consumidores. El sistema, inspirado en los *deficiency payments* americanos, y establecido en un principio para productos deficitarios en la Comunidad -algodón-, o que competían con productos de sustitución más baratos -aceite de oliva-, aparece ahora como inspirador de la reforma Mac Sharry, con la denominación de "pago compensatorio", con el que se pretende contrarrestar la reducción de los precios garantizados. Si bien el Consejo ha restringido esta reordenación del sostén público a los cereales y semillas oleaginosas¹⁵⁷, apunta un giro importante, por muchos reclamado¹⁵⁸. Ya en 1958 fue presentada esta alternativa, que la Comunidad descartó por cuanto el sistema se revelaba muy costoso y transformaría al agricultor en asistido social. Como apunta BLUMANN

¹⁵⁷Más tarde extendido también al arroz; vid. Reglamento (CEE) n° 3072/95, del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, DOCE L 329, de 30.12.95, p. 18.

estos argumentos no tienen hoy, ciertamente, la misma fuerza de persuasión: no solamente los precios de garantía han provocado un enorme incremento de la carga financiera para el FEOGA, sino que la reducción de la población agrícola ha adquirido dimensiones importantes.

No obstante, los *deficiency payments* o pagos compensatorios pueden permanecer ligados en mayor o menor grado al nivel de producción. En los pagos compensatorios previstos para los productos herbáceos tras la reforma de 1992, a diferencia de numerosas primas sectoriales pagadas hasta entonces en el marco de la PAC, no están ligadas directamente al volumen de producción. Estos pagos compensatorios son otorgados en función de la superficie de la explotación¹⁵⁹.

Junto a estas ayudas caben ayudas directas a la renta, en el sentido de permanecer totalmente neutrales a la producción o incluso a la superficie. Tienen la virtud, en palabras de la Comisión, de "incrementar las rentas sin provocar distorsiones del mercado. Este resultado se obtiene desvinculando el derecho a la ayuda, así como el volumen de la misma, de cualquier decisión de producción que puedan tomar los beneficiarios"¹⁶⁰. Con este objeto se aprobó el Reglamento

¹⁵⁸BLUMANN, C.y ARRIVÉ, *Les mécanismes européens...* cit., p. 487: "Es necesario abandonar el sistema de precios comunes para adherirse a los *deficiency payments*, tal como son practicados en los Estados Unidos".

¹⁵⁹Artículo 2, párrafo 2 del Reglamento (CEE) 1765/92 de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos: "El pago compensatorio será fijado en una cantidad por hectárea y diferenciado por regiones".

¹⁶⁰COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES, **XX Informe sobre política de competencia**, 1990, p. 226.

(CEE) 768/89, de 21 de marzo de 1989¹⁶¹, sobre el régimen especial de ayudas transitorias a las rentas agrarias, que prevee la contribución financiera tanto de la propia Comunidad *como de los Estados miembros* (este último extremo nos resulta particularmente interesante, y de él nos ocuparemos en su momento).

En este sentido de ayudas directas, auxilios particulares fueron previstos en la normativa comunitaria para los agricultores situados en una zonas de montaña o regiones desfavorecidas -directiva 75/286, modificada por la 80/666-. Sus peculiares circunstancias motivó la previsión de una prima anual compensatoria, reunidas las condiciones establecidas en dichas directivas.

B. Régimen de intercambios con países terceros

Es evidente que la realización de un mercado único implica, junto a la libre circulación en el interior de la Comunidad, el establecimiento de un régimen común para el comercio exterior de cada producto.

Frente a la divergencia de mecanismos empleados por las distintas organizaciones de mercado para el comercio interior, el régimen que éstas han previsto para los intercambios extracomunitarios es, en general, coincidente y está basado en cuatro articulaciones, amén de los tradicionales derechos aduaneros: una protección del mercado europeo mediante la imposición de

exacciones a la importación de productos foráneos, un fomento de las ventas al extranjero por medio de las *restituciones a la exportación*, un control administrativo de los intercambios por las *certificaciones* de importación y de exportación y una defensa contra las perturbaciones o las situaciones de crisis mediante la adopción de las *cláusulas de salvaguardia*.

1. Certificaciones de importación y de exportación

El operador económico que pretenda importar un producto agrícola de un país tercero debe solicitar, a la administración del Estado en el cual tendrá lugar la importación, un certificado de importación, de validez limitada - normalmente tres o cuatro meses-, en cuyo plazo debe ser realizada la operación, salvo caso de fuerza mayor. La libranza del certificado está subordinada a la constitución de una caución, al objeto de garantizar la realización del compromiso de importar durante la validez del certificado, fianza que será liberada cuando el importador aporte la prueba del cumplimiento de su obligación en plazo.

El mecanismo de caución ha sido atacado a menudo; el Tribunal de Justicia lo ha justificado por referencia al interés público que supone la previsión lo más exacta posible de la evolución de las importaciones en cada Estado

¹⁶¹DOCE L 84, de 29.3.89.

miembro, lo que le permita utilizar oportunamente los instrumentos de intervención puestos a su disposición¹⁶².

De modo paralelo se exigen los certificados de exportación, que el operador económico debe solicitar a la administración del Estado miembro desde el que aquélla se realizará; deberá igualmente constituir una caución que le será reembolsada si realiza la exportación en el plazo previsto por el certificado - generalmente, de seis a ocho meses-.

2. Exacciones a la importación

Constituye, para MELCHIOR, el elemento más característico de las organizaciones de mercado, y, sin duda, la manifestación más palmaria del principio de preferencia comunitaria¹⁶³. Consiste en una carga financiera impuesta a las importaciones provenientes de países terceros, al objeto de compensar la diferencia entre los precios comunitarios y los precios mundiales, normalmente más bajos. Para que mercancías extracomunitarias en condiciones ventajosas no "invadan" los mercados europeos se establece que no podrán introducirse en la Comunidad sino a un precio que se sitúe al nivel del *precio de*

¹⁶²Vid. sobre ello, DRUESNE, G., op. cit., p. 298; BOIXAREU CARRERAS, A., cit., p. 676.

¹⁶³MELCHIOR, M., op. cit., p. 487.

umbral. La exacción recaída sobre la importación será, por tanto, igual a la diferencia entre este precio de umbral y el precio de oferta del país tercero¹⁶⁴.

La exacción, adjetivada en la traducción española del "prélèvement" francés como "reguladora", es percibida en sustitución o, en ciertos casos, como complemento de los *derechos de aduana*, medida tradicional de protección de las mercancías contra las importaciones, unificada para toda la Comunidad (Arancel Aduanero Común¹⁶⁵). Es claro que la exacción protege mejor el interés comunitario, al impedir importaciones a un precio inferior al deseable, sin penalizarlas inútilmente cuando sean necesarias para aprovisionar el mercado. De todas maneras el sistema de comercio exterior de algunos productos -ocurre con el tabaco- se basa en la simple percepción de estos derechos de aduana; estos derechos de aduana son incluso nulos para ciertos productos -lino y cáñamo-, lo que permite a las industrias de la Comunidad aprovisionarse a los precios del mercado mundial y sostener la concurrencia con los productos importados.

3. Restituciones a la exportación

¹⁶⁴No es el momento entrar en pormenores, para los que ya nos hemos remitido a la bibliografía oportuna. En realidad la exacción reguladora es la diferencia entre el precio umbral y el denominado precio Caf (traducido al castellano cif); "los precios cif se calcularán para Rotterdam basándose en las posibilidades de compra más favorables en el mercado mundial," (artículo 10 del Reglamento (CEE) 1766/92 de 30 de junio, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales).

¹⁶⁵Vid. FINKELSTEIN, G., *Droit douanier et politique agricole commune: remarques sur l'harmonisation européenne des contrôles douaniers*, **RDR**, nº 194, 1991, p. 237.

Paralelamente a la exacción reguladora de la importación, la restitución a la exportación tiene también por objeto poner al mismo nivel los precios comunitarios con los practicados sobre el mercado mundial, pero en sentido inverso: permaneciendo los primeros de modo general más elevados que los segundos, la Comunidad otorga a sus exportadores unas subvenciones calificadas como "restituciones a la exportación", como medio para favorecer las exportaciones de productos excedentarios hacia países terceros.

El mecanismo de las restituciones a la exportación ha provocado graves conflictos comerciales, encontrándose con la frontal oposición de los competidores agrícolas mundiales, principalmente los Estados Unidos, que reprochan el extraordinario volumen que éstas han alcanzado. Bien puede hablarse de una *guerra de las subvenciones a la exportación*¹⁶⁶, cuyo foro natural de debate ha sido el G.A.T.T. (Acuerdo General sobre las Tarifas Aduaneras y de Comercio). En las primeras rondas de negociación, (Ronda Kennedy, 1963-1967) reconociendo la especialidad de la agricultura, se admitió una "cierta tolerancia" en las restricciones a la importación y en las subvenciones a la exportación¹⁶⁷. La oposición norteamericana a la organización comunitaria de los mercados agrícolas se acentúa en el comienzo de la Ronda Tokio (o "Nixon Round", 1973-1979), al calificar las restituciones a la exportación como derogaciones intolerables a las reglas de funcionamiento del G.A.T.T. La firme determinación

¹⁶⁶Es el título de una tesis doctoral defendida en Francia: **Le contentieux agricole Etats-Unis/CEE: La guerre des subventions à l'exportation**, por DUMONT, S. (texto mecanografiado), Lyon, 1991. Sin perjuicio de afectar a otros países exportadores, como Australia, se trata, fundamentalmente, de una "guerra comercial euroamericana", en palabras de COSTATO, L., *La politica agricola comune nel 1992*, RDA, 1993-1, p. 89.

¹⁶⁷Vid. el conciso resumen de GÓMEZ TORÁN, P., *Políticas de ayuda y protección a la agricultura: su tratamiento en el G.A.T.T.*, REAS, nº 155, 1991, p. 105.

de Europa de defender su política agrícola común fue clave para el mantenimiento de unas condiciones especiales en los intercambios de productos agrarios -amén de que en el beneplácito norteamericano influyeran concesiones militares de sus interlocutores europeos¹⁶⁸-, y ello sin perjuicio de que se logaran ciertos acuerdos arancelarios y no arancelarios.

El estado de "guerra comercial agrícola" reclamaba una "negociación global y multilateral del dossier agrícola"¹⁶⁹, que pretendió ser acometida en el seno de la octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, conocida como Ronda Uruguay. Abierta en la reunión ministerial de Punta del Este el 20 de septiembre de 1986, se elaboró "un programa de negociaciones sin precedentes en la historia del G.A.T.T."¹⁷⁰, con específicos objetivos liberalizadores en el mercado agrario¹⁷¹. Nos son conocidas las dificultades de las negociaciones que, habiendo previsto su conclusión en el otoño de 1990, se

¹⁶⁸ Así lo entiende KROLL, J. C., *Politique agricole et relations internationales*, Syros, París, 1987, p. 98.

¹⁶⁹ MARQUET, Y., *Guerre commerciale, négociation et coopération internationales: le dossier agricole*, en vol. col. *Conflits et négociations dans le commerce international*, dir. de MESSERLIN, P., Economica, París, 1989, 296.

¹⁷⁰ KOSTECKI, M., *Le système commercial et les négociations multilatérales*, en *Conflits et négociations...* cit., p. 17.

¹⁷¹ Resumidos así:

- Mejora del acceso al mercado, mediante la reducción de los obstáculos a las importaciones;
- mejora del clima de competencia, mediante una mayor disciplina en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas;
- reducción al mínimo de los efectos desfavorables que puedan tener en el comercio de los productos agrarios las regalmentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias. Vid. GÓMEZ TORÁN, P., *Políticas de ayuda...* cit., p. 111.

prolongaron, fundamentalmente por mor del desacuerdo Estados Unidos-Comunidad en el capítulo agrícola, hasta diciembre de 1993.

Como ya anunciamos, las negociaciones de la Ronda Uruguay, inconclusas en aquel momento, han tenido su influencia en la reforma de la PAC de mayo de 1992. A pesar de ello, puede afirmarse que el principio de preferencia comunitaria, base teórica de las restituciones a la exportación, permanece intangible como principio general de la política agraria de la Unión, sin perjuicio de los compromisos futuros de reducciones cuantitativas por ésta suscritos en el documento final de la Ronda.

4. Cláusulas de salvaguardia

Se trata de medidas que se adoptarán cuando el mercado de un producto, "por razón de importaciones o exportaciones, estuviere amenazado con sufrir perturbaciones graves que puedan poner en peligro los objetivos del artículo 39 del Tratado". Se aplicarán entonces las medidas que se estimen adecuadas en los intercambios con países terceros, "hasta que desaparezca la perturbación o amenaza de la misma"¹⁷².

Producida una alza sensible de los precios en el mercado comunitario, podrá acordarse la suspensión total o parcial de la percepción de exacciones

¹⁷²Los entrecomillados corresponden al artículo 17 del Reglamento (CEE) 1766/92, de 30 de junio, citado.

reguladoras o derecho arancelarios, o incluso la concesión temporal de una subvención a la importación.

V. POLÍTICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS¹⁷³

¹⁷³También aquí nos limitaremos a reseñar los aspectos esenciales de la política estructural de la Comunidad. Un trabajo exhaustivo sobre la misma, aunque concluido en 1990, es el de DÍAZ FRAILE, J. M.: **El Derecho Comunitario sobre estructuras...** cit.

A. Gestación y evolución: al servicio de la política de mercados

Ya hemos dicho que la PAC, siendo fundamentalmente una política de mercados, es también una política de estructuras, complemento necesario de aquélla. Nació ligada de modo particular al primero de los objetivos que el Tratado imponía a la política común: "incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra".

En un primer momento, la Comunidad se limitó a una simple coordinación de las políticas adoptadas por los Estados miembros¹⁷⁴, para lo cual crea un Comité Permanente de Estructuras Agrícolas, encargado "de estudiar las políticas de estructura de los Estados miembros" (artículo 1 de la Decisión del Consejo).

De esta manera difícilmente podría ser una realidad la recomendación de la Conferencia de Stressa de establecer una "correlación estrecha" entre las políticas estructural y de mercados. Los desequilibrios originados en los primeros años de vida de la política de los mercados pusieron de relieve la necesidad de desarrollar una auténtica política común en materia de estructuras, que permitiera

¹⁷⁴Decisión del Consejo de 4 de diciembre de 1962, referente a la coordinación de las políticas de estructura agrícola (JOCE L 136, de 17.12.62).

ahondar en aquella coordinación, evitando la persecución de objetivos contradictorios. Recogiendo en parte las recomendaciones del polémico Plan Mansholt de 1968¹⁷⁵, conscientes de que "la reforma de las estructuras es un elemento fundamental del desarrollo de la PAC; que, por consiguiente, es conveniente que esté basada en *una concepción y criterios comunitarios*"¹⁷⁶, se aprobaron el 17 de abril de 1972 tres directivas sobre medidas de reestructuración de las explotaciones agrícolas¹⁷⁷. Confiado a los Estados miembros el desarrollo de sus previsiones, en definitiva colocadas éstas a remolque política y presupuestariamente de la política de precios, sus efectos han de calificarse como mínimos¹⁷⁸.

Los diferentes instrumentos de adaptación de las estructuras se incorporaron al Reglamento 797/85 del Consejo, "relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias"¹⁷⁹, que sustituye a las directivas de 1972 y se

¹⁷⁵Según el entonces comisario de agricultura la política practicada de mantenimiento de los precios había provocado grandes excedentes y enormes gastos; proponía que las explotaciones se hicieran mayores y más modernas, y a la vez había de reducirse, en 5 millones, el número de agricultores. Vid. sobre el informe 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, p. 81; o DÍAZ FRAILE, J. M., op. cit., p. 47.

¹⁷⁶Exposición de Motivos de las directivas socioestructurales que citaremos *infra*.

¹⁷⁷Directiva 72/159 relativa a la modernización de las explotaciones agrícolas; directiva 72/160 relativa al cese de la actividad agrícola y a la asignación de la superficie agrícola utilizada a fines de mejora de las estructuras; y directiva 72/161 relativa a la información socioeconómica y a la cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura (JOCE L 96, de 23 de abril de 1972).

¹⁷⁸Pueden consultarse las causas que sobre el escaso éxito de las directivas socioestructurales aporta GORGONI, M., *¿Por qué la política estructural es tan limitada?*, **REAS**, nº 140, 1987, p. 254.

¹⁷⁹Reglamento (CEE) de 12 de marzo de 1985; JOCE L 93, de 30.3.85.

erige en el "auténtico código general del Derecho Comunitario de estructuras agrarias"¹⁸⁰. Autoriza a los Estados miembros a instituir un régimen de ayuda a las inversiones en las explotaciones en las que el agricultor posea una capacidad profesional suficiente, presente un plan de mejora material de su explotación y se comprometa a llevar una contabilidad. Incluye además otros programas de ayudas que pueden establecerse desde los Estados¹⁸¹. Se prevee la participación financiera del FEOGA de un 25% de los gastos, porcentaje que puede alcanzar el 50% para las ayudas a las inversiones en ciertas regiones, o destinadas a los agricultores de menos de cuarenta años.

Aunque ya este Reglamento establecía que las ayudas a las inversiones debían ser destinadas, como una de las primeras finalidades, a "la reconversión de la producción en función de las necesidades del mercado", hasta el punto de que "se podrán denegar o limitar cuando dichas inversiones tengan por objeto incrementar la producción en la explotación de productos que carezcan de salidas normales en los mercados" (artículo 3), pronto se advirtió era "conveniente en particular adaptar y completar la acción común creada por el Reglamento (CEE) n° 797/85"¹⁸² de tal manera que contribuya positivamente al reequilibrio de los mercados. En este sentido, a partir de 1987 son adoptados, sobre la base de las

¹⁸⁰Así lo califica DÍAZ FRAILE, J. M., op. cit., p. 87.

¹⁸¹Preveía también regímenes de ayudas destinadas a jóvenes agricultores que no hayan alcanzado la edad de cuarenta años, a estimular la introducción de la contabilidad en las explotaciones, la puesta en marcha de agrupaciones de productores, a favorecer la agricultura de montaña y en determinadas zonas desfavorecidas, o en zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente, y a mejorar la cualificación profesional agrícola.

¹⁸²Considerando 4° del Reglamento (CEE) n° 1760/87 del Consejo de 15 de junio de 1987, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 797/85, 279/79, 1360/78 y 355/77 en lo relativo

proposiciones de la Comisión, y no sin intensos debates en el seno del Consejo, varios programas socio-estructurales al objeto de reducir los excedentes existentes y evitar su incremento. Se trata, en palabras de PRIEBE, de que acciones estructurales "voluntarias" puedan completar juiciosamente las medidas "obligatorias" de las organizaciones de mercado adoptadas a este respecto¹⁸³. Estos programas, con suficientes elementos innovadores como para ser calificados como "nueva política de estructuras" (DÍAZ FRAILE) o como una reformulación de la misma, para adecuarla al nuevo contexto estabilizador¹⁸⁴, están basados sobre la voluntariedad, en el sentido de que son facultativos para los agricultores -que podrán libremente acogerse a la ayudas ofertadas- pero son obligatorios para los Estados, que disponen de cierto plazo para aplicarlos.

El Reglamento 1760/87 establece un régimen de "reconversión" y "extensificación" de la producción. El régimen de reconversión pretende fomentar el abandono de la producción de productos excedentarios, orientándola hacia otras producciones. Se entiende por extensificación "la disminución de la producción del producto de que se trate -se limitó el programa a los cereales, carne de vacuno y vino- en al menos 20% sin que aumenten las capacidades de las otras producciones excedentarias".

a las estructuras agrarias y a la adaptación de la agricultura a la nueva situación de los mercados conservación del espacio rural. (DOCE L 167, de 26.6.87).

¹⁸³PRIEBE, R., *Le droit communautaire des structures agricoles*, CDE, 1988, 1-2, p. 33.

¹⁸⁴VILLADOMIU CANELA, L., *Diez años de reforma de la política agraria comunitaria*, AS, nº 70, 1994, p. 9.

Modificando parcialmente los reglamentos anteriores, el Consejo adoptó, en abril de 1988, un programa de retirada de tierras arables¹⁸⁵. Prevee el otorgamiento de una prima a los agricultores que acepten retirar al menos el 20% de sus tierras arables de la producción durante cinco años. Con la misma fecha, aprobó también un programa comunitario de fomento del cese de la actividad agrícola¹⁸⁶, dirigido a los jefes de explotación de más de cincuenta y cinco años, a los que se compensa con la concesión de una indemnización anual y una prima complementaria por hectárea.

A la vista de que el Reglamento 797/85 había sido modificado de manera sustancial en varias ocasiones, propuso la Comisión y aprobó el Consejo "proceder a la codificación de dicho Reglamento (...) en aras de una mayor racionalidad y claridad". Así lo previene el considerando primero del Reglamento (CEE) 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991¹⁸⁷, que incluye como anexo una tabla de correspondencias entre ambos Reglamentos.

El "paquete estructural" de la PAC se completa con tres Reglamentos, que constituyen las "medidas de acompañamiento" adoptadas en el seno de la reforma de 1992, referentes a métodos de producción agraria compatibles con las

¹⁸⁵Reglamento (CEE) n° 1094/88, de 25 de abril de 1988, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 797/85 y 1760/87 en lo relativo a la retirada de tierras de la producción y a la extensificación y reconversión de la producción (DOCE L 106, de 27.4.88).

¹⁸⁶Reglamento (CEE) n° 1096/88, de 25 de abril de 1988, por el que se establece un régimen comunitario de fomento del cese de la actividad agrícola (DOCE L 110, de 29.4.88). Reglamento éste derogado por otro de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura, al que pronto no referiremos.

exigencias de la protección del medio ambiente y conservación del espacio rural¹⁸⁸, a un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura¹⁸⁹, y otro de ayudas a las medidas forestales¹⁹⁰.

Es bien evidente el fin prioritario asumido por esta "nueva política de estructuras", inaugurada en 1987. Aunque apuntado ya en el Reglamento 797/85 un propósito de "reconversión de la producción en función de las necesidades del mercado" -para lo que no arbitra luego ningún programa concreto-, los Reglamentos subsiguientes son absolutamente explícitos, en sus exposiciones de motivos y en sus respectivos artículos primeros, sobre cuál va ser se finalidad primordial: "contribuir a restablecer el equilibrio entre la producción y la capacidad del mercado".

B. Política agraria y política regional. Una política estructural al servicio de la cohesión económica

Como algunos han demostrado¹⁹¹, bien puede hablarse de una responsabilidad de la PAC en la agravación -o al menos la no reducción- de las

¹⁸⁷Se trata, por tanto, del nuevo Reglamento "relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias" (DOCE L 218, de 6.8.91); deroga expresamente tanto el 797/85 como el 1760/87.

¹⁸⁸Reglamento (CEE) nº 2078/92 del Consejo de 30 de junio de 1992 (DOCE L 215, de 30.6.92).

¹⁸⁹Reglamento (CEE) nº 2079/92 de 30 de junio de 1992 (mismas referencias).

¹⁹⁰Reglamento 2080/92 del Consejo de 30 de junio de 1992 (mismas referencias).

"disparidades regionales agrícolas". Y esto, ya se contemple la política de precios y de mercados¹⁹² o la política estructural¹⁹³. La propia Comisión, en el documento de reflexión "Evolución y futuro de la PAC"¹⁹⁴ puso de manifiesto que el 80% de las ayudas de FEOGA se destinan al 20% de las explotaciones. Volveremos sobre este punto más adelante.

Sobre este hecho llamaba la atención RAINELLI antes de la reforma de los fondos estructurales reclamando "una nueva orientación de la política de estructuras"¹⁹⁵, ciertamente iniciado con las Directivas en favor de la agricultura de montaña y de otras regiones desfavorecidas.

El Acta Única, firmada en 1986, y vigente desde julio de 1987, supuso un impulso en el propósito de la consecución de un gran mercado interior, y con ello, una mayor toma de conciencia sobre la necesidad de perseguir la cohesión económica y social en la Comunidad, reduciendo las graves diferencias entre

¹⁹¹Vid. por ellos el claro y conciso análisis de RAINELLI, P., *Politique agricole commune et politique regionale*, en vol. col. **Politique agricole commune et construction communautaire**, dir. RAUX, J., Economica, París, 1984, p. 129.

¹⁹²Las diferencias entre las garantías ofrecidas por las organizaciones de mercado, unida a la especialización de las regiones -impuesta ordinariamente por las condiciones naturales y la proximidad de los mercados- ha provocado desniveles importantes de rentas de unas regiones a otras. Se habla así de regiones fuertes, las septentrionales, de sostén elevado, frente a las regiones desfavorecidas, fundamentalmente las mediterráneas, donde domina la producción de frutas, legumbres y vino, menos protegidas.

¹⁹³Su impacto ha sido muy desigual y ha beneficiado, de manera principal, a la agricultura del Norte de Europa.

¹⁹⁴COMISIÓN, Documento COM (91) 100, de 1 de febrero de 1991. Puede consultarse también en PEE nº 60/61, 1994, p. 5.

¹⁹⁵RAINELLI, op. cit., p. 140.

unas regiones y otras¹⁹⁶. Con este fin se aprueban los reglamentos de reforma de los fondos estructurales, multiplicando los recursos a ello destinados, y fijando cinco objetivos -de los cuales el 1º y el 5º conciernen más directamente a la agricultura- (Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988¹⁹⁷). En definitiva, se dota a los fondos estructurales de la posibilidad de intervenir considerablemente en la promoción del desarrollo de las zonas frágiles, en las que la agricultura desempeña un papel fundamental.

Por eso establece el último considerando de los tres reglamentos sobre medidas de acompañamiento de la reforma que "es necesario que los recursos disponibles para la aplicación de las medidas establecidas en el presente Reglamento se añadan a los previstos para la realización de las operaciones emprendidas en virtud de la normativa reguladora de los Fondos estructurales".

En definitiva, política regional y política agraria -particularmente en su dimensión estructural- están llamadas a coordinarse. Es patente "la necesidad de una dimensión territorial en las políticas comunitarias"¹⁹⁸, para evitar

¹⁹⁶El artículo 130 A, incorporado al Tratado por el Acta Única, rezaba así:

"A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas". (El párrafo final resultó retocado por el TUE que habla de "reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales").

¹⁹⁷Reformado por el Reglamento (CEE) nº 2081/93 de 20 de julio, confirmación de la preocupación comunitaria por la reforma estructural.

¹⁹⁸FANFANI, 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 ZÚÑIGA, M., NEREA-MAPA, Madrid, 1992, p. 189.

disfuncionalidades en otros momentos originadas. VENTURA llega a decir que el éxito de la reforma de la PAC -entonces en gestación- depende de una integración rápida y valiente de otras políticas que están ligadas a la política agrícola y especialmente, las políticas sociales, *regionales* y monetarias¹⁹⁹.

C. Recapitulación

Del rápido análisis de la política comunitaria de estructuras podemos extraer las siguientes conclusiones:

1ª. Puede afirmarse que la evolución de los mercados ha impuesto en gran parte una mutación de los fines originarios de la política de estructuras, de tal manera que al objetivo primigenio a ésta atribuido -el incremento de la productividad, que no se corresponde a la situación actual, o que al menos exige contemplarse a la luz de nuevos parámetros- se superponen ahora **otras finalidades**²⁰⁰, incluso contrapuestas: adaptación de la producción a las posibilidades de comercialización -objetivo prioritario como ha quedado demostrado- con la consiguiente reducción de aquélla, el logro de la cohesión económica y social en el interior de la Comunidad, la mejora de las condiciones

¹⁹⁹VENTURA, S., *Politique agricole commune...* cit., p. 123.

²⁰⁰Obsérvese que incluso entre las finalidades atribuidas al "régimen de ayudas a la inversión en explotaciones agrícolas" -que exige la presentación de un plan de mejora material de la explotación- se hace referencia a "la mejora *cualitativa* -silencia la cuantitativa- y a la reconversión de la producción en función de las necesidades del mercado", a la que añade otros fines: diversificación de actividades, reducción de costes, mejora de condiciones de trabajo, protección del medio ambiente. (Vid. artículos 5 y 6 del Reglamento 2328/91).

de trabajo y renta de los agricultores, o la protección del medio ambiente. Todo ello da un sentido distinto al proceso de "modernización" de las explotaciones agrarias: más allá de de una mera finalidad productiva, se integra en una política general más activa de desarrollo rural²⁰¹. En palabras de BIDEF: las evoluciones sucesivas de la PAC han modelado los contornos de la política estructural²⁰².

2ª. Vista la misión de la política estructural de **servicio o complemento a la política de mercados**, y como un paso más en la línea de la correlación estrecha entre ambas²⁰³, podría hablarse -en palabras de BLUMANN²⁰⁴- de una superación o reventamiento de la distinción clásica en el seno de la PAC entre acciones estructurales y acciones sobre los mercados²⁰⁵.

²⁰¹Vid. sobre ello, GARCÍA AZCÁRATE, T., *Modernización agraria y reforma de la PAC*, PEE, nº 60/61, 1994, p. 29; y CARLES GENOVÉS, J., *Modernización de la agricultura*, misma referencia, p. 174.

²⁰²BIDEF, F., *Les enjeux de la politique communautaire des structures agricoles*, RDR, nº 197, 1991, p. 365.

²⁰³DELGADO DE MIGUEL, J. F., situa entre los "principios a tener en cuenta en la regulación de la PAC", el *principio de correlación entre la política de estructuras y la de mercado*, vid. **Derecho Agrario...** cit., p. 59.

²⁰⁴BLUMANN, C., *La réforme de la PAC*, cit., p. 281; habla de *l'éclatement de la distinction classique au sein de la PAC entre actions structurelles et actions sur les marchés*.

²⁰⁵Citaremos dos manifestaciones del desdibujamiento de la distinción:

El régimen de retirada de la producción de tierras de cultivos herbáceos que establecía el artículo 2 del Reglamento (CEE) 2328/91 ha quedado sustituido, tras la reforma Mac Sharry, por disposiciones integradas en las normativas relativas a las organizaciones de mercado (vid. artículo 7 y 14 del Reglamento (CEE) nº 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos; DOCE L 215, de 30.7.92).

Otra manifestación de esta superación es el hecho de que la parte comunitaria en la financiación de las medidas estructurales de acompañamiento aprobadas en 1992 corresponde, según establecen los artículos primeros de los respectivos Reglamentos, a la sección "Garantía"

Cabe dudar, no obstante, de tal aseveración, y mantener en buena teoría tal distinción; en cualquier caso, pretendemos poner el acento en el empleo cada vez más frecuente de acciones estructurales en pro del equilibrio de los mercados.

3ª. La política de estructuras es, básicamente, **una política de ayudas**²⁰⁶, ya comunitarias, ya estatales -ordinariamente cofinanciadas-. En realidad, nos estamos refiriendo a una característica de toda la política agrícola común, en cuya realización, como escribiera SCHEUING²⁰⁷, las ayudas figuran en el primer plano. Es lo coherente con un sistema, como el comunitario, de economía de mercado, en el que la ayuda pública se revela un instrumento particularmente apto para intervenir o incluso dirigir el comportamiento económico de los agentes privados.

4ª. Cabe por último, concluir con el reconocimiento de **un mayor peso de los Estados** en materia de política estructural, con relación a la política de mercados, en la que las competencias estatales son meramente ejecutivas del sistema diseñado desde Bruselas. Volveremos sobre ello cuando centremos nuestro estudio sobre las distintas posibilidades, y régimen comunitario, de las intervenciones nacionales en la agricultura²⁰⁸.

del FEOGA, a quien sabemos correspondía tradicionalmente financiar sólo las políticas de mercados.

²⁰⁶PRIEBE, R., op. cit., p. 25.

²⁰⁷SCHEUING, D. H., op. cit., p. 329.

²⁰⁸Puede ahora consultarse, a modo de resumen, SUMPSI VIÑAS, J. M., *La autonomía de la política agraria y el marco institucional español*, ICE, nº 720-721, 1993, p. 151, a quien

VI. LA REFORMA DE LA PAC

Con el acuerdo del Consejo de Ministros de la Unión de 21 de mayo de 1992 se ha abierto una nueva etapa en la reforma de la política agrícola común, de particular trascendencia para el futuro de la agricultura europea. Se puede hablar de una "mutación de la Europa agrícola"²⁰⁹, más allá de las meras correcciones que con el paso de los años se habían introducido en el sistema; éste "había llegado a funcionar de una manera completamente descarriada que le

siguen, en este punto, BARCELÓ VILA, L. V., et al., **Organización económica de...**, cit., p. 126.

²⁰⁹Así anunciaba, en portada, el diario parisino *Le Monde* (23 de mayo de 1992) el acuerdo alcanzado, tras cinco días de debates, en el Consejo de Ministros de la Comunidad.

conduciría a su pérdida" (son palabras del ministro francés de agricultura a la salida de la cumbre de mayo del 92).

A. Razones y objetivos de la reforma

Mucho se ha dicho por políticos, economistas y juristas sobre los verdaderos móviles de una reforma que para todos resultaba inaplazable, pero en cuya gestación y resoluciones unos juzgan determinantes las presiones internacionales, mientras otros esgrimen exclusivamente razones de lógica interna de la propia PAC. Entiendo que, siendo éstas últimas de suficiente envergadura para justificar una reforma en profundidad como la acometida²¹⁰, los dos elementos son indisociables²¹¹: la reforma mira ciertamente a remediar ciertos excesos aparecidos en el plano puramente interno, pero se pretendía a la vez favorecer la conclusión de un acuerdo en el seno del GATT -para algunos verdadero *leit-motiv* de las innovaciones introducidas²¹².

²¹⁰Decía VINCIENNE, M., *La futura "Europa verde": Representaciones sociales de la Comisión "Europea"*, AS, nº 51, 1989, p. 96: "Adaptar rigurosamente la producción a la demanda solvente y suprimir progresivamente todo lo que la obstaculiza, constituyen 'el viraje decisivo, la opción crucial' que debe tomar la Comunidad Europea. Desde ahora, el mercado impone, él solo, una política agraria nueva".

²¹¹De acuerdo con BLUMANN, C., *La reforme de la PAC*, cit., p. 250.

²¹²De esta manera, JOSLING, T., *La PAC reformada y el mundo industrializado*, REAS, nº 165, 1993, p. 58, para quien "A pesar de las enérgicas negativas de la Comisión Europea, la mayoría de los observadores (sic) consideran que la reforma de 1992 de la PAC es resultado de las presiones de los países del GATT".

1. Causas internas de la reforma

Se ha hecho ya alguna referencia a los efectos negativos de la PAC en el interior de la Comunidad, agudizados con el paso de los años, pero manifiestos ya a fines de los años 60, como advirtiera el entonces comisario de agricultura, Sicco Mansholt.

El sistema de precios garantizados provocó un incremento espectacular de la producción sin tener en cuenta la demanda, generando importantes excedentes y, con ello, un incremento enorme del coste presupuestario -ha llegado a superar el 60% del presupuesto global-, hasta alcanzar proporciones intolerables²¹³. Sabemos que fue introducido un importante catálogo de medidas tendentes a reducir las garantías ofertadas a los productores. Así, se inauguró en 1977 la tasa de corresponsabilidad en el sector lechero; en el mismo sector se instituyó el sistema de cuotas -en realidad primera gran reforma-. A partir de ahí, la preocupación de los responsables de la política agrícola común parecía irremisiblemente orientada hacia un único objetivo: reducir la carga financiera de la agricultura en el presupuesto comunitario²¹⁴.

El desequilibrio entre oferta y demanda y el desorbitado peso financiero no han sido los únicos despropósitos de la política agrícola común. Su

²¹³Vid. TRACY, M., *Política agraria e...* cit., p. 46.

²¹⁴Vid. BLUMANN, C., *Politique agricole commune. Confirmation du nouveau cap: l'organisation du repli*. RTDE, 1989, p. 477.

desenvolvimiento ha enriquecido antes a los comerciantes que a los agricultores. Y entre éstos sólo los titulares de grandes explotaciones se han beneficiado de los precios garantizados; es decir, precisamente aquéllos que tienen menos necesidad de sostén comunitario y habrían podido sobrevivir en un mercado completamente libre y concurrencial²¹⁵. Por contra, los pequeños agricultores, que mejoraron su situación en los primeros años de aplicación de la PAC, vieron después disminuir su renta real y aumentar la diferencia con relación a las de las grandes explotaciones o de aquéllos que, en la misma región, trabajaban en la industria o en los servicios²¹⁶. Quienes no fueron capaces de plegarse a las exigencias de la mecanización y por tanto a una producción a ultranza, no tuvieron otro camino que la retirada, con lo que el fenómeno de éxodo rural adquirió proporciones importantes²¹⁷.

2. Contexto internacional

²¹⁵Así piensa VISCARDINI DONÀ, W., op. cit., p. 25.

²¹⁶Según datos que aporta BLUMANN, si en los primeros años de la PAC (1962-1973) la renta agrícola registró un aumento regular de alrededor del 40%, un movimiento contrario se produce a partir de 1974: hasta 1981 la bajada es del orden del 1% por año. De 1981 a 1990 se observa una reducción aproximada de 1,7% anual, que alcanzará el 2,2 % en 1991. (vid, *La réforme de la PAC*, cit., p. 253).

²¹⁷Según la misma fuente, en Francia, principal país agrícola de la Comunidad, la población agrícola activa que era en 1970 de 3,8 millones de personas, no representa hoy más que alrededor de 1,2 millones.

Sabemos que los mecanismos "externos" de la PAC se han encontrado desde un principio con el recelo de los Estados Unidos²¹⁸, trátase de las exacciones reguladoras o de las restituciones a las exportaciones, que permiten a la Comunidad exportar sobre el mercado mundial a pesar de sus precios elevados en el mercado interior. También nos es conocido que han sido estas subvenciones a la exportación las que han contrado el conflicto agrícola en el seno del G.A.T.T., a lo largo de las negociaciones de la Ronda Uruguay. La política de exportación de la Comunidad se juzga particularmente inadecuada en el clima de intensificación de la competencia sobre los mercados agrícolas mundiales.

De acuerdo con GARCÍA AZCÁRATE²¹⁹, entiendo que las negociaciones del G.A.T.T. no han influido decisivamente en el calendario de la reforma ni en su génesis -la posición de la Unión era lo bastante sólida como para mantener el sistema, pese a las presiones, si sus resultados en el interior fueran lo suficientemente óptimos-. Ha tenido en cambio influencia sobre los mecanismos concretos propuestos, de tal manera que fueran lo más compatible posible con las grandes líneas de lo que se venía discutiendo en Ginebra. Y es que el nudo gordiano del problema agrícola -y el que la Comunidad pretendió acometer con la reforma- es la adaptación de su política interior, que permita ajustar la oferta de productos a las necesidades de los mercados. Solucionado el problema doméstico, el conflicto internacional queda aplacado, por cuanto el mercado

²¹⁸Al precio de importantes concesiones toleraron los Estados Unidos el nacimiento de la PAC, como la liberalización de la entrada de oleaginosas.

²¹⁹GARCÍA AZCÁRATE, T., *En torno a la reforma de la política agraria común: contribución a un debate necesario*, REAS, nº 161, 1992.

mundial no es sino un comercio residual, en el que son vertidos los excesos de oferta internos²²⁰.

Dicho de otra manera, equilibrado el mercado interno, los mecanismos proteccionistas en frontera resulten aliviados y con ello se relanza el libre comercio exterior²²¹.

Es por lo que la propia Comisión apunta como primer objetivo de la reforma de la PAC "un mayor equilibrio de los mercados agrarios, tanto mediante la contención más eficaz de la producción como de una actuación más dinámica sobre la demanda"²²².

²²⁰Sobre ello, DUMONT, S., op. cit., p. 130.

²²¹Es sintomático el hecho de que *Le Monde*, junto al titular que da noticia de la reforma de mayo de 1992, incluya una columna que reza *Le GATT relancé* (día 23 de mayo de 1992, portada).

²²²Vid. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES, **La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1992**, Luxemburgo, 1993, p. 10. Según este documento "los principales objetivos perseguidos por la reforma de la PAC son los siguientes:

- a) el citado de equilibrio de los mercados;
- b) una mayor competitividad de la agricultura europea, tanto en el mercado interior como en el mercado internacional, gracias a la disminución sustancial de los precios que estimulará una mayor utilización interior y facilitará las salidas en el mercado mundial;
- c) la extensión de los métodos de producción, que contribuirá a la protección del entorno y a la reducción de los excedentes agrarios;
- d) una cierta redistribución de las ayudas en favor de las explotaciones más frágiles;
- e) el mantenimiento de un número suficientemente alto de agricultores en activo, aunque favoreciendo una cierta movilidad de los factores de producción, concretamente de las tierras, para fomentar la racionalización de las estructuras productivas".

B. Contenido de la reforma: ¿nuevos principios?

Era claro que la reforma -como había advertido poco atrás MANSHOLT- "no alcanzará la meta -la reducción de la producción, en definitiva, el reequilibrio de los mercados- mediante una única medida general; habrá que conseguirla por medio de una política dirigida a numerosos sectores y aspectos"²²³.

En cuanto a los mecanismos propios de las organizaciones de mercado, tres son los sectores afectados por la reforma: los cereales, las oleaginosas-proteaginosas, y la ganadería (vacuno y porcino). El espíritu de la reforma es el mismo para los tres sectores, aunque el contenido de las medidas técnicas no es idéntico, teniendo en cuenta las especialidades de cada uno -en las que no nos vamos a detener-. A ello se une la aprobación de las medidas estructurales de acompañamiento a las ya nos hemos referido.

Las medidas, aunque no generalizadas y de contenido limitado, apuntan sin embargo un cambio significativo de la filosofía económica de la intervención, como paso a una reducción de ésta o, lo que es lo mismo, "un paso más en el proceso de integración de la agricultura en el conjunto de reglas y normas que rigen para el resto de la actividad económica"²²⁴.

²²³MANSHOLT, S., *El futuro de la política agrícola común*, NCEE, nº 28, 1987, p. 11. El que fuera comisario de agricultura discrepaba, sin embargo de algunas de las propuestas de la Comisión en el Libro Verde; en concreto entiende que una reducción considerable de los precios conducirá más bien a un incremento de la producción.

²²⁴SEVILLA SEGURA, J., *Bosquejo de una política agraria*, ICE, nº 720-721, 1993, p. 113.

La reforma Mac Sharry aparece caracterizada por una reducción sensible de los precios de garantía; por unas ayudas a los productores calculadas no en función de la producción, sino en función de las hectáreas cultivadas; y por una reducción de la producción mediante la retirada de parte de las tierras o la reducción de la cabaña ganadera. Es decir, se trata de mantener los controles de producción para evitar el crecimiento de los excedentes, y reducir progresivamente el apoyo vía precios sustituyéndolo por un apoyo directo a la renta de los agricultores. Ya se había dicho²²⁵ que la PAC no podía fundarse exclusivamente sobre los tres principios tradicionales -que permanecen incólumes-, sino que debía inspirarse también en los dos siguientes:

-la garantía de precios no debía ser ilimitada, los precios deben estar más orientados hacia el mercado e influidos por éste;

-la renta de ciertas categorías de agricultores menos favorecidos debe ser sostenida por unas ayudas directas no ligadas a la producción.

C. La hipoteca del G.A.T.T.

Se ha afirmado que la filosofía de la reforma ha quedado convalidada por el acuerdo agrícola en la Ronda Uruguay del G.A.T.T.²²⁶ (Organización

²²⁵VENTURA, S., *Politique agricole commune et...* cit., p. 122.

²²⁶En este sentido vid. BARCELÓ VILA, L. V. et al.: **Organización económica de...** cit., p. 17.

Mundial de Comercio tras la conclusión de la ronda), en el que se disciplina por primera vez la política de sostenimiento de la agricultura. A mi juicio esta valoración es cierta, en el sentido de que las ayudas directas a los agricultores - como las compensatorias previstas en la reforma- escapan al compromiso de disminución de los apoyos internos en un 20%, (con lo que se puede decir que la Ronda Uruguay no ha proscrito la protección a la agricultura), pero a su lado se establecen importante correcciones, deslegitimando algunos de sus instrumentos - precios garantizados y aranceles variables- en cuanto de que distorsionan en gran medida el comercio internacional.

Así, puede hablarse de un "principio de arancelización"²²⁷, que impone el paso del actual sistema de protección variable a un régimen de equivalentes arancelarios, que serán reducidos en un 36% en el período de referencia (1995-2000), en el caso de los países desarrollados y del 24 % en el caso de los países en desarrollo.

En cuanto a las subvenciones a la exportación, serán reducidas en un 21% en el período de aplicación de seis años, y el valor de las mismas en un 36% con relación al período de base 1986-90.

A estos importantes acuerdos acompaña una "cláusula de paz", consciente de que los objetivos deseables de libre comercio no pueden ser pretendidos sino a largo plazo. En este contexto, durante un período de nueve

²²⁷Vid. ÁVILA, A. M., CASTILLO URRUTIA, J. A., y DÍAZ MIER, M. A., **Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay**. Tecnos, Madrid, 1994; en las pp. 196 y ss. describen los principios en que puede resumirse el acuerdo en materia de comercios agrarios de la Ronda.

años la PAC no será atacada por el G.A.T.T. No obstante, lo que parece claro es que, al igual que la Ronda Uruguay está concebida como un paso adelante en un proceso de reducción de protecciones o trabas a los intercambios, el contexto internacional forzará a la Unión a nuevos acondicionamientos en su política agraria interna y de proyección exterior. Y al línea del horizonte parece clara: una mayor orientación al mercado.

CAPÍTULO CINCO

RELACIONES ENTRE POLÍTICA AGRÍCOLA COMUNITARIA Y POLÍTICA DE COMPETENCIA

I. PLANTEAMIENTO

Coincidimos con BLAISE, cuando pretende analizar la "libertad de competencia en agricultura"¹, en que después casi cuarenta años de vigencia del Tratado de Roma -más de los que refería él en su trabajo- las relaciones entre la política agrícola común y la política de competencia no están claramente dilucidadas. El propio Tratado no reglamenta tales relaciones, remitiéndose al derecho derivado posterior: en el capítulo dedicado a las normas de la competencia no se hacen ninguna alusión al sector de la agricultura. Lo que los redactores del Tratado tenían claro es que las reglas generales sobre la libre competencia no podían ser aplicables *tal cual* a la producción y al comercio de los productos agrícolas²; pues lo impedía la peculiar situación de la agricultura europea; de hecho, al constituirse la Comunidad, todos los Estados mantenían importantes correcciones al libre mercado agrario.

¹BLAISE, J.-B., *Liberté de concurrence en agriculture*, en la obra colectiva **Politique Agricole Commune et construction...** cit., p. 21.

²Vid. VENTURA, S., **Principes de droit agraire...** cit., p. 129.

Hemos explicado, en su momento, que el derecho comunitario de la competencia adopta con facilidad soluciones de compromiso cuando lo requieren las realidades socio-económicas sobre las que se aplica. Mantuvimos, también, que la Política Agrícola Común se revela como la manifestación más evidente del carácter no absoluto de la libre competencia en el sistema comunitario (recuérdese la teoría de la competencia-medio). Esta política, caracterizada, en el momento histórico, por un cúmulo de mecanismos interventores -que nos son conocidos-, persigue unas finalidades que se superponen a la consecución de un mercado libre, o difíciles de lograr, al menos en el estadio actual, en un puro mercado. Pretender mantener a ultranza un mercado competitivo en la agricultura sería tanto como -son palabras de VISCARDINI³- poner en peligro la supervivencia de una parte de la población comunitaria y suscitar importantes desequilibrios sociales.

Por otro lado, parece claro que la política agrícola comunitaria no puede ignorar, o limitar más allá de lo necesario para el cumplimiento de sus fines específicos, los principios y objetivos que con carácter general establece el Tratado -entre ellos, por lo que aquí nos interesa, el principio de libre competencia-.

El problema está en determinar el margen de flexibilidad de que disponen las instituciones comunitarias para elaborar tal política común, al perseguir los fines que le impone el artículo 39, sin menoscabar los fundamentos de la Comunidad. Y es que el artículo 43 del Tratado contiene una de las más importantes atribuciones de competencia normativa a la Comunidad, extensa

³VISCARDINI DONÀ, W., *La politique agricole...* cit., p. 20.

tanto por su objeto -toda la política agrícola común- como por la libertad de elección de los medios que considere adecuados⁴. En realidad, el Consejo -a través de un complejo procedimiento- está llamado a definir una política para la cual el Tratado no le traza sino unas orientaciones generales⁵. No conviene, no obstante, rebajar la trascendencia ni la exigibilidad de tales orientaciones, complementadas además por los principios generales del derecho (existen, por tanto elementos reglados, susceptibles de control, que limitan aquella discrecionalidad). Pero al fin y al cabo, al Consejo compete, por remisión del propio Tratado -como veremos-, determinar la aplicabilidad de las normas de competencia al sector agrario.

Es el momento de hacer una importante advertencia. Como afirma y explica *in extenso* el profesor SCHWARZE "no existe en derecho comunitario un poder discrecional sin límites legales"⁶. Aprecia el insigne profesor que los poderes del Consejo en el ámbito agrícola -en realidad puede afirmarse con carácter general-, por extensos que éstos parezcan, se encuentran sometidos a unas reglas de forma y de fondo. Entre éstas últimas -las que más nos interesan-, que hacen relación al contenido y "constituyen el verdadero núcleo de los límites impuestos al poder discrecional", cita SCHWARZE la claridad del texto, el respeto de los objetivos del artículo 39 del Tratado, la exigencia de motivación, la

⁴Vid la sentencia de 17 de diciembre de 1981, ya citada a propósito de la eventual jerarquización de los objetos de la PAC, según la cual en la determinación de la política agrícola común, las instituciones comunitarias competentes gozan de un amplio poder de apreciación en lo referente, no sólo al establecimiento de sus bases actuales, sino también en la definición de los objetivos preseguidos dentro de las previsiones del Tratado, así como de la elección de los instrumentos y medios que considere adecuados. (vid. considerando 37).

⁵Vid. OLMI, G., *Politique agricole commune*, cit., p. 80-81.

prohibición de desviación de poder y los límites impuestos por los principios generales del derecho -entre los de se ocupa de los principios de igualdad, proporcionalidad, seguridad jurídica y respeto de los derechos fundamentales (nos llevaría demasiado lejos detenernos ahora en cada uno de estos extremos, aunque más tarde nos referiremos a alguno de ellos).

Sin forzar necesariamente las habilitaciones que el Tratado otorga o las limitaciones que se imponen, arriba citadas, a las instituciones comunitarias en el diseño de la PAC, las correcciones introducidas al principio de libre competencia han hecho que la realidad actual diste de poder calificarse como de óptimo mercado. Ello es evidente, aunque la Comisión haya mantenido recientemente que *"las normas de competencia se aplican de forma tan estricta en el sector de la agricultura como en los demás sectores de la economía"*⁷. Más bien, como ha escrito el profesor LÓPEZ RAMÓN, puede afirmarse que "el mercado común agrícola regido por el libre juego de la competencia no es todavía una realidad"⁸.

A mi juicio bien ha descrito el Consejo Económico y Social de la Comunidad las relaciones entre política agraria y política de competencia al decir *"que las disposiciones generales del Tratado relativas a la competencia deben aplicarse también al sector agrario. No obstante, es concebible que una*

⁶Cfr. SCHWARZE, J., *Droit Administratif Européen*, vol. 1, cit., p. 421.

⁷COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Respuesta al punto 9 de la Resolución del Parlamento, en la que reclamaba, precisamente, "una aplicación de las normas de competencia en el sector de la agricultura tan estricta como en los restantes sectores económicos (XXII Informe de la Política de Competencia. 1992, p. 336).

⁸LÓPEZ RAMÓN, F., *Agricultura*, cit., p. 307

*aplicación de ese tipo sea el resultado de una ponderación entre, por una parte, los objetivos de la política europea de competencia y, por otra, la especificidad de la política agraria comunitaria*⁹.

Este es ahora el objeto de nuestro estudio: el punto de equilibrio entre la política de competencia y la política agrícola común, en cuanto que "las características especiales de la actividad agrícola"¹⁰, que el Tratado insta a tener en consideración al elaborar la PAC, o "la naturaleza particular de la economía agrícola"¹¹, justifican un *aplicación ponderada de las reglas ordinarias de la competencia* o, según el parecer de algunos, la existencia de unas "normas específicas aplicables a la agricultura"¹². En nuestra opinión, la clave de equilibrio bien puede explicarse aplicando la doctrina jurídica de las relaciones entre *lex generalis* y *lex specialis* -como ya pusimos de manifiesto, con carácter general, en el capítulo precedente-. Esto posibilita reconducir a sus justos términos aquella amplia libertad de apreciación confiada a las instituciones, que al diseñar la *lex specialis* de lo agrario habrán de respetar, en lo posible, los fundamentos de la Comunidad -que permanecen, en todo caso, como *lex generalis*.

⁹COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, *Dictamen sobre el Vigésimo Informe sobre la política de competencia. (XXI Informe sobre política de competencia. 1991. p. 263).*

¹⁰Artículo 39.2 del Tratado: "En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta:

a) las características especiales de la actividad agrícola (...)"

¹¹ARPÓN DE MENDIVIL Y DE ALDAMA, A., *La aplicación de las normas de competencia comunitarias a la agricultura, DAA*, nº 3-4, 1986, p. 13.

¹²Así BALLARÍN MARCIAL, A., *EL derecho comunitario...* cit., p. 1627.

II. JERARQUIZACIÓN ENTRE POLÍTICA DE COMPETENCIA Y POLÍTICA AGRÍCOLA

A. Primacía de la política agrícola comunitaria

Conjugar adecuadamente política de competencia y política agrícola pasa por una interpretación correcta y sistemática de los artículos 38.2 y 42 del Tratado. El primero de ellos, como ya sabemos, establece que "salvo disposición

en contrario de los artículos 39 a 46, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento del mercado común serán aplicables a los productos agrícolas".

En opinión de NERI, se trata de una "disposición ambigua o al menos ambivalente"¹³, que de una parte tiende a someter al sector agrícola al régimen general del mercado común, y de otra parte mira a salvaguardar las exigencias particulares de este sector, haciéndolo beneficiario de una reserva, sin definir bien su alcance. En realidad, como dejamos apuntado, constituye una declaración típica de las relaciones entre *lex generalis* y *specialis*, como el propio NERI reconoce más adelante.

El artículo 42 del Tratado pone en manos del Consejo la tarea de concretar la aplicabilidad de las normas generales de la competencia al ámbito agrícola, al disponer:

"Las disposiciones del Capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 43, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39".

¹³NERI, S., *La Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Europeennes relative a l'application de la legislation agricole communautaire*. CDE, XVIII, 1982, 5-6, p.508. "Il s'agit

En aplicación de este artículo fue aprobado por el Consejo el Reglamento nº 26, de 4 de abril de 1962¹⁴, "sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas", que establece una vigencia matizada de las reglas generales enunciadas en el Tratado y justifica su excepcionalidad en que tales normas **"deben ser aplicadas (...)** en la medida en que su aplicación no dificulte el funcionamiento de las organizaciones nacionales de los mercados agrícolas y **no ponga en peligro la realización de los objetivos de la política agrícola común"** (considerando tercero).

Del tenor literal citado puede deducirse una jerarquización entre los objetivos de la P.A.C. y los propios de la política de competencia, que determina una subordinación de ésta a la plena efectividad de la política agraria. Así lo manifiestan la mayoría de los autores que se han ocupado de la cuestión¹⁵, y las

d'une disposition ambiguë ou pour le moins ambivalente". Concluye Neri que el artículo 38.2 hace del régimen agrícola un régimen particular que deroga en parte el régimen general del mercado común.

¹⁴JOCE de 20.4.62, EE. 08/vol. 01, p. 29.

¹⁵ARPÓN DE MENDIVIL Y DE ALDAMA, A., *La aplicación de las normas*, cit., p. 14: "tal y como está redactado el art. 42 (del Tratado), en él se establece una jerarquía entre los objetivos de la PAC y los objetivos de la política de competencia: éstos últimos están subordinados a los primeros"; GOLDMAN, B. y LYON-CAEN, A., **Derecho Comercial Europeo**, cit., p. 656; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Ayudas agrícolas estatales...* cit. p. 13; MASSOT MARTÍ, A., *Las ayudas estatales a la agricultura en la Comunidad Económica Europea*, AS, nº 34, 1985, p. 95; BARTHÉLÉMY M. dice que la política de competencia "est subordonnée aux objectifs de la politique agricole commune; elle se développe dans le cadre des dispositions et selon la procédure prévue pour la politique agricole commune", (p. 80). Vid. *La politique communautaire en matière d'aides d'Etat dans le secteur agricole*, en la obra colectiva **Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE**, bajo la dirección de BLUMANN, C. y LANGE, D., Economica, París, 1988. Este mismo trabajo de BARTHÉLÉMY aparece publicado, con idéntico título y contenido, en la **RDR** nº 163, 1988, p. 202.

propias instituciones comunitarias en sus documentos¹⁶. Y así lo ha confirmado con rotundidad el Tribunal de Justicia: es clara en este sentido la sentencia "Maizena" de 20 de octubre de 1980, que proclama **"la primacía de la política agrícola en relación a los objetivos del Tratado en el ámbito de la competencia"**¹⁷. Lo había puesto de manifiesto también, aunque no con tanta rotundidad, la sentencia "Pigs and Bacon", del año anterior, al afirmar que el recurso por el Estado miembro a las normas generales sobre competencia -en este caso sobre ayudas públicas- no podía tener prioridad sobre las disposiciones del Reglamento que regula la organización de ese sector de mercado¹⁸.

De esta primacía se deriva que en caso de litigio presentado en un sector agrícola regido por una organización común de mercado, entre las disposiciones específicas adoptadas en el marco de la PAC y las disposiciones

¹⁶El Parlamento, con referencia al peculiar régimen de las ayudas al sector agrícola, expresó en la *Resolución sobre el Décimosexto Informe sobre la política de competencia* que "parece que los objetivos de la política de competencia están subordinados casi por completo a los objetivos de la P.A.C." (Vid. **XVII Informe sobre la política de competencia**, Bruselas-Luxemburgo, 1988, 267). En la misma línea, el propio Parlamento, en la *Resolución* correspondiente al año siguiente, reclamaba de la Comisión que comenzara "a introducir en la práctica, también en el sector de los productos agrícolas, los principios y normas de la competencia en el ámbito comunitario" (Vid. **XVIII Informe sobre la política de competencia**, Bruselas-Luxemburgo, 1989, p. 252). Mencionamos ya la "pondereación" que, según el Comité Económico y Social, presidía las relaciones entre la política de competencia y los objetivos de la P.A.C.

¹⁷Habla expresamente de "*la primauté de la politique agricole par rapport aux objectifs du Traité dans le domaine de la concurrence*". Puede consultarse en Rec. 1980, as. 139/79, p. 3393, considerando 23 (p. 3421).

¹⁸Sentencia *Pigs and Bacon Commission c. Mc Carren and Company Limited*, de 26 de junio de 1979 (As. 177/78, Rec. p. 2161 y ss.) que después de proclamar la posibilidad de una **aplicación limitada de las reglas de competencia al sector agrícola**, entiende que la eventual aplicabilidad a este sector de las reglas generales sobre competencia -en este caso los artículos 92 a 94- **"permanece sin embargo subordinada a las disposiciones que rigen la organización común de mercado"** (considerando 11).

generales del Tratado relativas al establecimiento del mercado común, conviene examinar prioritariamente el problema planteado bajo el punto de vista de la normativa propia de la organización de mercado¹⁹.

B. La competencia en el seno de la PAC

Subordinación de política de competencia a los objetivos de la PAC, aplicabilidad limitada en el sector. Pero ello no significa renunciar a la virtualidad de esta regla esencial del mercado común en el ámbito de la agricultura. Aquella primacía no es, por tanto, absoluta, sin límites. Con ello se está negando la existencia de conflicto -al menos radical- entre una y otra política, sin perjuicio de aquella subordinación. A esa ausencia de conflicto se refiere BLAISE, pero no sin reconocer, a la vez, cierta ambigüedad en la redacción que el Consejo hace de los considerandos en su conjunto del Reglamento nº 26. De una parte, afirma que la prohibición de acuerdos y de abusos de posición dominante es no sólo conforme al establecimiento de un mercado común, sino incluso necesario para la realización de los objetivos de la Política Agrícola Común. Por otra parte, reconoce que la aplicación de las reglas generales de la competencia deberá recibir los arreglos necesarios -"aménagements nécessaires" dice BLAISE;

¹⁹Así se desprende de la sentencia del Tribunal de Justicia Pigs Marketing Board c. Raymond Redmond, de 29 de noviembre de 1978, Rec. p. 2347, a la que se remite, en este punto, la sentencia Pigs and Bacon. En el apartado 37 de la sentencia se establece que "resulta del artículo 38, apartado 2º del Tratado que las disposiciones del Tratado relativas a la PAC priman, en caso de divergencia, sobre las otras normas relativas al establecimiento del mercado común".

"deberán ser completadas" en el tenor literal del considerando primero- teniendo en cuenta el desarrollo de esta política²⁰.

El Tribunal de Justicia, en la propia sentencia "Maizena" -que pensamos no siempre ha sido interpretada correctamente, como veremos- entiende que el establecimiento de un juicio de prioridad de la política agraria sobre la competencial, deriva del hecho de que **la consecución simultánea de los objetivos de ambas políticas** podría revelarse, "en ciertos momentos y circunstancias, difícil"²¹.

De ello entendemos se derivan varias consecuencias. A la primera ya nos hemos referido: admitida la primacía de la PAC, la reglamentación de las distintas organizaciones comunes de mercado -en general, el derecho derivado- puede establecer excepciones al régimen general de la competencia, si su estricto respeto hiciese difícil la consecución de los fines propios de la política agraria, en el sector correspondiente. Corresponde por tanto al Consejo la facultad de apreciar "libremente" el alcance de aquellas excepciones que habrán de aplicarse a la agricultura.

²⁰BLAISE, J. B., *Liberté de concurrence...cit.*, p. 25.

²¹Vid. el mismo considerando 23 de la sentencia, según el cual "les auteurs du traité, conscients de ce que la poursuite simultanée de ces deux objectifs pouvait se révéler, á certains moments et dans certains circonstances, difficile...".

A ello se refiere ESPLEGUES, C. A., *Aplicación de las normas sobre libertad de circulación de bienes y libre competencia en el sector agrícola*, **RIE**, nº 1, 1985, p. 31: "la conciliación de todos estos objetivos contradictorios fijados en el articulado debían lograrse teniendo en cuenta las especiales características de la agricultura".

Interesan ahora otras apreciaciones, que operan como corrección a la primera: de la deseable "consecución simultánea de estos dos objetivos" se deriva la consideración del principio de competencia como uno de los elementos integrantes de la política agrícola comunitaria, lo que conlleva la salvaguarda de un sustrato de libre competencia intangible para la propia política agraria, sin cuyo respeto quedaría desvirtuado el mercado común que se pretende. Con el mismo fundamento se puede colegir que resultan admisibles las excepciones a la libre competencia que resulten necesarias y adecuadamente proporcionadas para la consecución de los fines de la política agraria, excepciones que, además, habrán de ser interpretadas restrictivamente.

1. La libre competencia como elemento de la PAC

A pesar de que algunos hayan mantenido que para la consecución de los objetivos de la PAC es necesario ignorar las reglas de la competencia²², lo cierto es que, el propio Consejo, en el considerando primero de la Exposición de motivos del Reglamento nº 26, califica las normas sobre la competencia como "uno de los elementos de la política agrícola común". Así, BARTHÉLÉMY entiende la política de competencia en el sector de la agricultura como un elemento de un todo²³. En este mismo sentido VENTURA observa que el

²²Dice MUFFAT-JEANDET, D.: Voz *Aides*, cit.: "Leurs objectifs (los de la PAC) sont tels qu'il faut parfois, pour les atteindre, ignorer les règles de la concurrence".

²³El art. 42 del TCEE ..."situe clairement la politique de concurrence dans le secteur agricole comme un élément d'un tout". Vid. BARTHÉLÉMY, M., *La politique communautaire...* cit. p. 80.

régimen de la competencia y de las ayudas en agricultura es parte integrante de la política agrícola común²⁴.

Dicho de otra manera, las normas sobre la agricultura, la PAC, son normas especiales, pero no constituyen un sistema cerrado e independiente que impida la aplicación del resto del Tratado -de las normas generales de la competencia, por lo que ahora nos interesa- al sector. Como especiales que son, sólo se oponen a que éstas se apliquen cuando le sean contrarias, pero no en los demás casos²⁵.

Además, es claro que los atemperamientos que en materia concurrencial exija la efectividad de la PAC, han de dejar a salvo, en cualquier caso, los principios de fondo del mercado común: el *minimum* competencial que impone el respeto de la libre circulación de productos en el interior de la Comunidad y el establecimiento de un régimen único de intercambios hacia el exterior. Bien lo expresa OLMÍ²⁶. A partir de ahí, la duda está en el alcance que el Consejo puede otorgar a las excepciones a las reglas ordinarias.

2. Admisión de las excepciones a la libre competencia que resulten necesarias y proporcionadas

²⁴VENTURA, S., *Principes de droit...* cit., p. 130.

²⁵Vid. sobre ello, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Ayudas agrícolas estatales...* cit., p. 10.

²⁶Vid. OLMÍ, G., *Politique agricole commune*, cit., p. 268.

La admisibilidad exclusiva de las excepciones a la libre competencia que resulten necesarias para alcanzar los objetivos específicos de la política agraria se desprende de propio Tratado (artículo 40.3):

"La organización común establecida bajo una de las formas indicadas en el apartado 2 podrá comprender todas las medidas **necesarias** para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 39 (...).

La organización común **deberá limitarse** a conseguir los objetivos enunciados en el artículo 39 (...)".

Las restricciones a la libre competencia que implican los mecanismos de las organizaciones comunes están justificados en cuanto que necesarias, y sólo en esa medida, para el logro de los fines específicos de la PAC. Se requiere, por tanto, una proporcionalidad²⁷ entre los medios elegidos por la normativa correspondiente y los fines perseguidos. El principio de proporcionalidad actúa entonces como límite al poder discrecional que detentan las autoridades comunitarias con ocasión de los actos legislativos agrícolas²⁸, de tal manera de que, en palabras de SCHWARZE, este principio hace accesible al control jurisdiccional la relación entre los objetivos y los medios²⁹.

²⁷NERI, S., *Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit communautaire agricole*, RTDE, 1981, p. 653, ve en el artículo 40.3 la consagración en materia agrícola del principio de proporcionalidad.

²⁸Vid. NERI, S., op. cit., p. 664.

²⁹Cfr. op. cit., p. 448. Entiendo las aportaciones de SCHWARZE en este punto sumamente interesantes; llega a afirmar que "la fórmula frecuentemente utilizada según la cual el Tribunal de Justicia sólo controla la legalidad de las medidas y no su oportunidad, debe ser de algún

La "necesidad" de las medidas propuestas es interpretada restrictivamente por la Comisión, de tal manera que la derogación de las normas generales de la competencia debe ser admitida, en buena teoría, sólo cuando su plena aplicación ponga en peligro la realización de aquellos objetivos del artículo 39 del Tratado³⁰.

Con lo dicho, discrepo del alcance que OLMÍ otorga, al interpretar la sentencia "Maicena", a la facultad concedida al Consejo en el artículo 42. Para él, de entrada se podría sacar la conclusión de que, en la aplicación de este artículo, el Consejo sólo podría limitar el libre juego de la competencia en la medida estrictamente necesaria. Pero en su sentencia "Maizena" -razona el autor italiano- "el Tribunal de Justicia ha rechazado esta idea"³¹. Esta parece ser también la conclusión que MELCHIOR extrae de la sentencia³².

Cierto que se predica la primacía de la política agrícola sobre los objetivos en el ámbito de la competencia, y junto a ello el poder del Consejo de decidir en qué medida las reglas de la concurrencia encuentran aplicación en el sector agrícola, para lo cual se le concede un "amplio poder de apreciación"³³.

modo relativizada por la aplicación del principio de proporcionalidad: en el marco de su aplicación, aspectos importantes de la oportunidad de la decisión se constituyen en elementos de la legalidad de la decisión, por ejemplo cuando el Tribunal examina la necesidad o la educción de un acto jurídico para alcanzar un objetivo declarado" (pp. 448-449). Vid. también PAPADOPOULOU, R.-E., **Principes généraux...** cit., p. 244.

³⁰Vid. COCKBORNE, J. E., *Les règles communautaires de concurrence applicables aux entreprises dans le domaine agricole*, RTDE, 1988, p. 303.

³¹OLMI, G., **Politique Agricole Commune...** cit. p. 277, igualmente p. 40.

³²MELCHIOR, M., *La politica agricola...*cit., p. 477.

³³Vid párrafo tercero del considerando 23 de la sentencia.

Pero junto a ello, la propia sentencia menciona expresamente la pretensión de "persecución simultánea de estos dos objetivos", -aun reconociendo que en ocasiones resulta difícil. Entiende el Tribunal que los daños a la competencia que enjuicia constituyen "la inevitable consecuencia" derivada de la política agrícola por la que opta; política que, por otra parte, deja subsistir posibilidades nada desdeñables de competencia al nivel de precios, de condiciones de venta y de calidad de la icoglucosa. Concluye el Tribunal que, "en estas circunstancias, no se podría reprochar al Consejo el haberse excedido en su poder de apreciación"³⁴.

Interpretando *sensu contrario* el considerando citado de la sentencia "Maicena", puede deducirse que cabe que el Consejo se exceda en el poder de apreciación que le confiere el artículo 42, como ya adelantamos. De tal manera que tal poder -es decir, la facultad de restringir el libre juego de la competencia en materia agrícola- no es ilimitado, y debe ser ejercido respetando, en la medida de lo posible, aquel principio esencial que se sitúa en la base misma del sistema económico comunitario. Es decir, puede limitarse la operatividad del principio de competencia al diseñar la política agraria, pero sólo en la medida estrictamente necesaria, extremo perfectamente fiscalizable por el Tribunal de Justicia. Justamente la conclusión que parece poner en duda OLMÍ.

Corroborar esta interpretación el considerando 26 de la sentencia en cuestión. Pretendiendo la Corte dirimir si el Consejo incurrió en violación del principio de proporcionalidad, reconoce que el verdadero problema es saber si, al adoptar las medidas que enjuicia, aquél ha ido más allá del poder de apreciación

³⁴Así concluye el considerando 24 de la sentencia: "L'on ne saurait, dans ces circonstances, reprocher au Conseil d'avoir excédé son pouvoir d'appréciation"

que le es reconocido³⁵. Es decir, tal facultad de apreciación, por amplia que efectivamente sea, no legitima cualquier menoscabo de la libre competencia; ello supone que el derecho derivado que emane del Consejo podría ser eventualmente atacado por imponer restricciones a la libre competencia que no sean necesarias o resulten desproporcionadas para la consecución de los fines que establece el artículo 39 del Tratado. Así ocurrió -entre otras- en tres sentencias dictadas el 5 de julio de 1977³⁶, resolviendo varias demandas de decisión prejudicial, en las que se enjuiciaba la validez del Reglamento (CEE) nº 563/76 del Consejo, de 15 de marzo de 1976, en el que se ligaba el otorgamiento de ayudas previstas para ciertos productos vegetales o la utilización de ciertas materias forrageras importadas a la compra obligatoria de determinadas cantidades de leche desnatada en polvo almacenada por los organismos de intervención y destinada a ser utilizada en la alimentación animal. El Tribunal determinó que "la obligación de compra a un precio tan desproporcionado constituía una repartición discriminatoria de cargas entre los diferentes sectores agrícolas"³⁷.

Es digna de citar también, para comprender en sus justos términos el "contencioso" -no es tal- entre competencia y política agrícola, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1973, según la cual las restricciones de la competencia que el Tratado admite en ciertas condiciones, por razones derivadas

³⁵Por la trascendencia del texto para entender la posición del Tribunal de Justicia al respecto, transcribimos el tenor literal de la versión francesa: "le véritable problème est de savoir si, en arrêtant les mesures qu'il a prises, le Conseil va au-delà des limites du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu". La traducción es nuestra.

³⁶Sentencias Bela-Mühle (as. 114/76, Rec. p. 1211); Granaria BV as. 116/76, Rec. p. 1247); Ölmühle Hamburg AG (as. 119 y 120/76, Rec. p. 1269).

³⁷Vid. el comentario de NERI en *Le principe...* cit.

de la necesidad de conciliar los diversos objetivos a perseguir, encuentran en las exigencias de los artículos 2 y 3 un límite más allá del cual los cercenamientos del juego de la competencia corren el riesgo de suponer un atentado a las finalidades del mercado común³⁸.

Manifestación también de ese carácter limitado de la facultad de apreciación del Consejo al diseñar la PAC, que pone en definitiva en manos del Tribunal el enjuiciamiento y fiscalización de las medidas adoptadas, son las dudas que en aquél se suscitaron sobre la compatibilidad con el Tratado de los "montantes compensatorios monetarios"³⁹.

3. Interpretación restrictiva de las excepciones a la libre competencia.

Además, las excepciones al régimen general de la competencia comunitaria, en congruencia con lo dicho anteriormente, de ser necesarias para la efectividad de la política agraria, han de interpretarse restrictivamente⁴⁰.

³⁸Sentencia Europemballage Corporation et Continental Can Company Inc. c. Comisión, as. 6/72, Rec. 1973, p. 215. Vid. apartado nº 24, párrafo 3º.

³⁹Vid. sobre ello, MELCHIOR, M., *La política agrícola...cit.*, p. 480.

⁴⁰Vid. CASTILLA GAMERO, N., y HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., *La política agraria*, cit., en **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, vol. III, p. 310.

En esta línea de rigor interpretativo se mueve el Tribunal de Justicia. En su sentencia "Syndicat national du commerce extérieur des céréales" de 17 de diciembre de 1970⁴¹ define los límites dentro de los cuales deben interpretarse las derogaciones a las reglas generales del mercado común establecidas para el sector agrícola. Entiende que, comportando unas medidas de sostén de precios, los mecanismos de intervención no tienden a derogar las condiciones normales del mercado más allá de lo estrictamente necesario para la realización de su fin.

Ya más tempranamente, en los asuntos 2 y 3/62 resueltos por la sentencia de 14 de diciembre de 1962, el Tribunal calificó las derogaciones a las reglas del mercado común admitidas en materia agrícola como "medidas de excepción de interpretación restrictiva"⁴².

Pero más que juicios genéricos, interesa el estudio de las concretas modulaciones de las normas generales de la competencia previstas por el derecho derivado, por mor de la especificidad de la política agrícola comunitaria, y la interpretación que las Instituciones comunitarias hacen de tal excepcionalidad. Nos referiremos ahora someramente de la aplicabilidad de las reglas de competencia establecidas en los artículos 85 y 86 y de las normas relativas a las ayudas nacionales.

⁴¹Asunto 34/70, Rec. 1970, p.1.233. Es citada por NERI, S., *La jurisprudence de la Cour...* cit., 514

⁴²Vid. Sentencia Commission de la C.E.E. c. Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique, Rec. 1962, p. 813. Se trataba entonces de interpretar restrictiva o extensivamente la lista del anexo II del Tratado.

III. LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 85 Y 86 DEL TRATADO EN EL ÁMBITO AGRÍCOLA

A la aplicación de los artículos 85 y 86 al comercio de productos de la agricultura se refiere el mencionado Reglamento nº 26 del Consejo "sobre la aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas" en su artículo primero. Como línea de principio establece:

"A partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, los artículos 85 a 90 inclusive del Tratado, así como las disposiciones adoptadas para su aplicación, se aplicarán a cualesquiera acuerdos, decisiones y prácticas emuncionadas en el apartado 1 del artículo 85 y en el artículo 86 del Tratado, relativos a la producción y al comercio de los productos enumerados en el Anexo II del Tratado, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 2".

Así pues, la prohibición de acuerdos restrictivos de la competencia, con sus correspondientes exenciones, en las que ahora nos detendremos (artículo 85), la prohibición de abuso de la posición dominante (artículo 86), la competencia del Consejo para adoptar los reglamentos o directivas de aplicación (artículo 87), la competencia de salvaguarda de la Comisión (artículo 89) y el régimen especial de las empresas públicas (artículo 90) se entienden en principio aplicables al sector de la agricultura.

A. Excepciones a la aplicación del artículo 85

Seguidamente, en su artículo 2, apartado 1, el Reglamento establece la posibilidad de excepcionar la regla general de la aplicabilidad del artículo 85:

"El apartado 1 del artículo 85 del Tratado será inaplicable a los acuerdos, acuerdos y prácticas mencionadas en el artículo precedente que formen parte integrante de una

organización nacional de mercado o que sean necesarios para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado."

Al nada fácil juego, en este caso, entre el principio general y la excepción se refiere BLAISE⁴³ al decir que, dejando de lado el problema de las ayudas, el Reglamento nº 26 instituye un régimen bastante equívoco, haciendo posibles dos interpretaciones del texto, según se ponga el acento sobre el principio o sobre la excepción. En realidad, en el artículo 1 se está estableciendo un principio general de aplicabilidad del artículo 85; pero ha de concluirse, visto el artículo 2, que tal norma tiene un valor puramente supletorio respecto a posteriores normas del propio Consejo, que al desarrollar la política agrícola común puede excepcionar el principio general en cuanto lo entienda necesario para la realización de sus fines propios. No parece del todo correcta, por todo ello, la apreciación de BLAISE de que el Consejo, en el Reglamento nº 26, obrando como habían hecho con él los redactores del Tratado, haya reenviado la dificultad a la Comisión y al Tribunal de Justicia. Ciertamente, en última instancia, la Comisión, con el control del Tribunal -en los términos del apartado 2 del propio artículo 2⁴⁴-, tendrá competencia exclusiva para apreciar la admisibilidad de la excepción, excepción que, ordinariamente, ha sido prevista por el derecho derivado emanado del Consejo.

⁴³BLAISE, J. B., *Liberté de concurrence...cit.*, p. 23

⁴⁴"Tras haber consultado a los Estados miembros y oído a las empresas o asociaciones de empresas interesadas, así como a toda otra persona física o jurídica cuya audiencia considere necesaria, la Comisión, sin perjuicio del control del Tribunal de Justicia, tendrá competencia exclusiva para declarar, mediante una decisión que será publicada, qué acuerdos, decisiones y prácticas cumplen las condiciones previstas en el apartado 1"

Virtualmente, el Reglamento nº 26, como había hecho el Tratado en el artículo 42, permite la elaboración de una política de competencia propia del sector agrícola. En realidad, concluye el autor francés citado, no ha sido así. La Comisión y el Tribunal de Justicia han defendido **mayormente** el principio de la sumisión del sector agrícola a las reglas ordinarias de la competencia.

Procede ahora examinar -lo haremos con brevedad- las excepciones que el artículo 2,1 del Reglamento nº 26 prevé a la aplicabilidad del artículo 85.1 del Tratado.

1. Primera excepción del artículo 2,1: acuerdos que forman parte integrante de una organización nacional de mercado.

Cuando los acuerdos, decisiones y prácticas "formen parte integrante de una organización nacional de mercado" resultan beneficiados de la excepción. Tales organizaciones fueron definidas por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Charmasson*⁴⁵ como "conjunto de instrumentos jurídicos por los que se coloca bajo el control de la autoridad pública la regulación del mercado de los productos de que se trate, con vistas a garantizar, a través del incremento de la productividad y de un empleo óptimo de los factores de producción y, sobre todo, de la mano de obra, un nivel de vida equitativo para los productores, la

⁴⁵Sentencia *Charmasson* c. *Ministerio de Economía y Finanzas*. As. 48/74. Rec. 1974, p. 1383. La traducción es la recogida en la versión española de la Decisión de la Comisión 88/109/CEE

estabilización de los mercados, la seguridad de los suministros y precios razonables a los consumidores". Es decir, y como acertadamente entiende COCKBORNE⁴⁶, debe perseguir los mismos fines previstos para la política agrícola común tal como son descritos por el artículo 39 del Tratado⁴⁷.

Esta excepción tiene hoy poca importancia práctica; y ello por dos motivos. En primer lugar porque la mayor parte de las organizaciones nacionales de mercado han sido reemplazadas por las organizaciones comunes. En la práctica, el mantenimiento de organizaciones nacionales de mercado en los sectores en que existe una organización común es prácticamente imposible. En segundo lugar la excepción en cuestión protege únicamente los acuerdos o prácticas que sean esenciales para el funcionamiento satisfactorio de la organización nacional. En tercer lugar aquellos acuerdos que formen parte integrante de la organización no han de poner en peligro la realización de "los principios esenciales del Tratado y, en particular, el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común".

El entrecomillado corresponde a la Decisión de la Comisión de 18 de diciembre de 1987 en el asunto de las patatas tempranas francesas⁴⁸, primera

de 18 de diciembre de 1987 (DOCE L 59, de 4.3.88, p. 28.) que se remite a la sentencia Charmasson.

⁴⁶COCKBORNE, J.-E. de, *Les regles communitaires de concurrence...cit.*, p. 297.

⁴⁷Para la Comisión "los objetivos de la organización nacional de mercado resultan, por lo tanto análogos a nivel nacional a los que persigue la organización común a nivel comunitario y que se enumeran en el artículo 39 del Tratado". Vid. Decisión precitada de 18 de diciembre de 1987.

decisión de excepción en aplicación del artículo 2 del Reglamento nº 26, que merece la pena comentar⁴⁹.

Como se desprende de la misma Decisión, la regulación del mercado francés de la patata temprana quedaba confiada a las agrupaciones de productores reconocidas por el Ministerio de Agricultura y a los comités económicos autorizados. Reconoce la Comisión que tales acuerdos y decisiones implican restricciones a la libertad de producción y de comercialización y que, por tanto, pueden entrar en el ámbito de aplicación del artículo 85 del Tratado en la medida en que pueden afectar al comercio entre Estados miembros. Declara, sin embargo, que éste no es aplicable "de conformidad con las disposiciones del artículo 2 del Reglamento nº 26".

La inaplicabilidad del apartado 1 del artículo 85 del Tratado es posible, en este caso, por mor del cumplimiento simultáneo de las siguientes condiciones, de acuerdo con COCKBORNE:

-Los objetivos de la reglamentación francesa, fundamentalmente orientar hacia las exigencias del mercado la producción y comercialización de los productos afectados, que son análogos a los del artículo 39 del Tratado.

-Aunque la realización de los objetivos sea confiada a organizaciones profesionales, "la organización del mercado francés de patatas tempranas se

⁴⁸Decisión citada *supra*, de 18 de diciembre de 1987.

⁴⁹Pueden encontrarse notas sobre esta Decisión en COCKBORNE, J.-E., *Les règles communautaires de concurrence...* cit., p. 229 y ss. y PEYDRO AZNAR, J., *Competencia en la agricultura: Especialidades del Derecho Comunitario*. NCEE, nº 91/92, 1992, p. 57

presenta bajo la forma de una organización nacional, tal como aparece definida en el artículo 2º del Reglamento nº 26 porque, tanto la constitución de las organizaciones profesionales de que se trata como sus decisiones y acuerdos examinados quedan sometidos al control de la autoridad pública francesa"⁵⁰.

-Los acuerdos y decisiones en cuestión "permiten la regulación del mercado y, por ello, forman parte integrante de la organización nacional del mercado examinada"⁵¹.

-Estos acuerdos "no ponen en peligro la realización de los principios fundamentales del Tratado y, en particular, el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común"⁵². La aparente contradicción que se nos presenta -reclamar la salvaguarda de una competencia no falseada cuando antes se reconoce caer en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 85 del Tratado- no es tal, y no hace sino confirmar cuanto ya defendimos sobre el juego "principio de competencia-política agrícola": las restricciones a la competencia pueden resultar admisibles, "consentidas", en aras a la consecución de determinados objetivos que devienen necesarios y de difícil logro en el puro mercado; pero éstas han de ser las indispensables, interpretarse restrictivamente y, por tanto, deben respetar en lo

⁵⁰Decisión cit., punto B, I, (2).

⁵¹Ibid., punto B, II, pfo. 2º.

⁵²Ibid., punto B, II, pfo. 4º.

posible las líneas maestras del sistema⁵³, en el cual la competencia no falseada ocupa lugar destacado.

2. Segunda excepción del artículo 2,1: acuerdos necesarios para la realización de los objetivos del artículo 39.

La interpretación restrictiva de la excepción, como veremos, ha conducido "prácticamente a vaciarla de su contenido"⁵⁴. La causa la explica con acierto el Segundo Informe sobre la política de competencia: el tercer considerando del Reglamento nº 26 muestra que la intención del legislador ha sido la de no paralizar la aplicación del artículo 85, párrafo 1º, sino en los casos en que esta aplicación impidiera a la política agrícola común alcanzar sus fines⁵⁵.

La contemplación de las decisiones de la Comisión y las sentencias del Tribunal dan fe del rigor con que se ha aplicado la excepción. Con ello se

⁵³No en vano la misma Decisión hace una llamada a la doctrina de la sentencia del Tribunal de 21 de febrero de 1973, ya citada, considerando 24, según la cual las restricciones a la competencia admitidas en ciertas condiciones no pueden pretender atentar contra las finalidades del mercado común. Para el Tribunal de Justicia "les restrictions de la concurrence que le traité admet dans certaines conditions, pour des raisons tirées de la nécessité de concilier les divers objectifs à poursuivre, prouvent dans les exigences des articles 2 y 3 une limite au-delà de laquelle le flechissement du jeu de la concurrence risquerait de porter atteinte aux finalités du marché commun".

⁵⁴Vid. BLAISE, J.-B., *Liberté de concurrence...* cit., p. 27.

⁵⁵COMISIÓN, **Deuxième rapport sur la politique de concurrence**. Bruselas-Luxemburgo, 1973, nº 75.

arroja un haz de luz en la comprensión de las relaciones entre competencia y política agrícola.

En primer lugar ha de tenerse en cuenta que la excepción se aplicará a los acuerdos "que sean necesarios para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39". Necesidad para la consecución de tales objetivos y no simplemente utilidad, como condición *sine qua non* para legitimar un tratamiento diverso.

Con este rigor interpretan los autores, con pocas voces discordantes⁵⁶, el carácter "necesario" que tales acuerdos han de tener para la consecución de los objetivos previstos para la política agrícola⁵⁷.

La Comisión ha sido extremadamente rigurosa al interpretar tal necesidad, hasta el punto de que aún no ha adoptado ninguna decisión favorable sobre la base de esta segunda excepción del artículo 2º de Reglamento en cuestión. El Tribunal de Justicia ha hecho eco a las decisiones de la Comisión al interpretar también literalmente aquella necesidad. La sentencia "Suiker Unie", de 16 de diciembre de 1975, resulta particularmente ilustrativa⁵⁸.

⁵⁶FRANCESCHELLI, PLAISANT, LASSIER, **Droit européen de la concurrence**, 2ª ed., p. 191. que defienden una interpretación extensiva, para no minimizar el alcance de la excepción.

⁵⁷BLAISE, J.-L., *Liberté de concurrence...* cit. p.27; ARPÓN DE MENDIVIL, A., *La aplicación de las normas de competencia...* cit., p. 19; COCKBORNE, J.-E., *Les règles communautaires de concurrence...* cit., p. 303.; CASTELL BORRÁS, B., **La defensa de la competencia en la C.E.E.**, Praxis, Barcelona, 1986, p. 25.

Y no sólo eso. Resulta insuficiente, en el sentir de Comisión y Tribunal, que los objetivos del acuerdo controvertido coincidan con los del artículo 39; es necesario además que aquél sea el único o el mejor medio de alcanzarlos⁵⁹.

En segundo lugar, un acuerdo puede exceptuarse en virtud del Reglamento nº 26 sólo si satisface a todos los objetivos de la Política Agrícola Comunitaria, tal como son enunciados en el artículo 39. Las sentencias "Fubro" y "Suiker Unie" son prueba del rigor con que el Tribunal de Justicia exige el cumplimiento simultáneo de tales objetivos.

En la sentencia Fubro⁶⁰ el Tribunal de Justicia hubo de enjuiciar la aplicabilidad del artículo 85,1 del Tratado a un acuerdo concluido en 1952 para el establecimiento de un sistema de ventas en subasta de cítricos, peras y manzanas de origen no comunitario, importadas en los Países Bajos, según el cual los mayoristas de estos productos eran obligados a negociarlos a través de una

⁵⁸Famosa y elaborada sentencia, Suiker Unie et autres c. Commission, (llaman la atención las 386 páginas que ocupa en el Recueil, sus 632 considerandos, y las 74 páginas en las que el Abogado General Mayras recoge sus conclusiones) en la que queda de manifiesto el juicio riguroso del Tribunal. Rec. p. 1663.

⁵⁹En la citada sentencia Suiker Unie, el Tribunal, para denegar la aplicación de la excepción del Reglamento nº 26 a un acuerdo de empresas del sector azucarero, razona que es suficiente con constatar que CSM -una de las sociedades implicadas- no ha intentado demostrar de manera aunque sea poco precisa que sólo sus compras a RT -el mecanismo restrictivo de la competencia fiscalizado- le habían permitido ofrecer a los productores de remolacha un precio superior al precio mínimo previsto por la reglamentación comunitaria, al objeto de cumplimentar el objetivo de la letra b) del artículo 39. (Considerando 215). Vid. también el considerando 224.

⁶⁰Sentencia Nederlandse Vereniging voor fruit en groentenimporthandel. Nederlandse Bond van grossiers in zuidvruchten en ander geïmporteerd fruit "Fubro" c. Comisión des C.E. et Vereniging de Fruitunie, de 15 de mayo de 1975. As. 71/74. Rec. p. 563.

subasta de importación, salvo que los compraran de un mayorista-importador establecido en otro Estado miembro, y sólo si los productos habían realmente entrado en los Países Bajos, habiendo pasado por Aduana. Valoró para ello la aplicabilidad al acuerdo del artículo 2,1 del Reglamento nº 26, en el cual se apoyaban las empresas afectadas por la Decisión para justificar una conducta que, pese a atentar al normal desenvolvimiento del libre comercio, era necesaria para alcanzar los objetivos del artículo 39 del Tratado.

El Tribunal entiende que, "en efecto, el acuerdo tiene por consecuencia favorable el concentrar la oferta y la demanda de frutas importadas de países terceros en las subastas de importación de Rotterdam y asegurar así la estabilidad del mercado, la seguridad de los abastecimientos y unos precios razonables en los suministros a los consumidores"⁶¹. Es decir, reconoce que el acuerdo era beneficioso para la consecución de tres de los cinco objetivos de la PAC.

Pero la propia sentencia, en los dos considerandos siguientes, afirma que "visto que, sin embargo, la excepción prevista en el artículo 2, párrafo 1º del Reglamento nº 26 sólo se aplica a los acuerdos 'necesarios para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado'(...) y que los requirentes no han demostrado en qué su acuerdo (...) podría ser necesario para incrementar la productividad de la agricultura, para garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, que son los dos primeros objetivos de la Política Agrícola Comunitaria", concluye el Tribunal que tal excepción resulta inaplicable⁶². La

⁶¹Vid. considerando nº 24 de la sentencia.

cláusula examinada se declara prohibida por cuanto, restringiendo la libertad de los adquirentes de importar directamente en los Países Bajos, "era susceptible de desviar las corrientes comerciales de su orientación natural y de afectar así al comercio entre países miembros", sin mediar las circunstancias que justifiquen su necesidad por requerimientos de la política agrícola.

El mismo criterio riguroso de interpretación de la excepción del Reglamento nº 26 es seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Suiker Unie⁶³. Manifestó entonces que el objetivo que consiste en el aseguramiento de precios razonables a los consumidores tiene la misma importancia que el de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; al marginar la consecución de tal fin, se hacía reprochable la conducta de la empresa inculpada, Raffinerie Tirlemontoise⁶⁴.

Llevando a su extremo el rigor interpretativo, entienden algunos -da la impresión de que también la Comisión- que para apartarse del régimen general de la competencia, beneficiándose de la excepción prevista en el Reglamento nº 26, los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas deben formar parte de los medios que, para alcanzar los objetivos de la política agrícola común, se preveen en la

⁶²Vid. los considerandos 25, 26 y 27 de la sentencia. Concluye en este último que "dès lors, la Commission pouvait à juste titre estimer que l'article 2 du Règlement nº 26 était inapplicable". (Rec. p. 583).

⁶³BLAISE, J.- B., *Liberté de concurrence...* cit., p. 27 y CASTELL BORRÁS, B., **La defensa de la competencia...** cit., p. 25, entienden que la sentencia "Fubro" confirma la doctrina ya postulada por la sentencia "Suiker Unie", cuando en realidad esta última es posterior en el tiempo, aunque el proceso fuera incoado con anterioridad.

⁶⁴Vid. sentencia cit., considerando 223, Rec. p. 1950.

reglamentación comunitaria que instituya la organización común de mercado en cuestión⁶⁵.

En varias Decisiones la Comisión se enfrenta a la aplicabilidad de tal excepción, siguiendo *prima facie*, al menos en el sentir de los autores citados, aquella visión reduccionista, que tacha por incompatible con el mercado común cualquier medida por el sólo hecho de no figurar entre los medios previstos en el Reglamento que regula el sector. Las Decisiones "Industrie européen du sucre"⁶⁶, "Fubro"⁶⁷, "Choux-fleurs"⁶⁸, "semences de maïs"⁶⁹, "Meldoc"⁷⁰, "Remolacha azucarera"⁷¹ son prueba de este criterio. Con parecidos términos, ponen de manifiesto que "los medios necesarios para la realización de los objetivos del artículo 39 del Tratado han sido establecidos en los Reglamentos por los que se establece la organización común de los mercados en cada sector" (así se expresa el Alta Institución en la última de las Decisiones mencionadas⁷²).

⁶⁵Con esta rotundidad se expresan BLAISE, J.-B., *Liberté de concurrence...* cit., p. 28; COCKBORNE, J.-E., *Les règles communautaires de concurrence...* cit., p. 304, CASTELL BORRÁS, B., **La defensa de la competencia...** cit. p. 26; GOLDMAN, B. y LYON-CAEN, A., **Derecho Comercial Europeo**, cit., p. 659; GAVALDA, C. y PARLEANI, G., **Traité de Droit Communautaire des affaires**, Litec, París, 1992, 2ª ed., p. 779.

⁶⁶Decisión de 2 de enero de 1973, JOCE L 140.

⁶⁷Decisión de 25 de julio de 1974, JOCE L 237, de 29.7.74

⁶⁸Decisión de 2 de diciembre de 1977, JOCE L 21, de 26.1.78.

⁶⁹Decisión de 21 de septiembre de 1978, JOCE L 286, de 12.10.78.

⁷⁰Decisión de 26 de noviembre de 1986, DOCE L 348, de 10.12.86.

⁷¹Decisión de 19 de diciembre de 1989, DOCE L 31, de 2.2.90.

No obstante, a renglón seguido, la Comisión examina las medidas sometidas a su consideración, y ello porque en ocasiones el propio Reglamento del Consejo deja un margen de iniciativa a los operadores económicos privados o públicos, que pudieran adoptar acuerdos repetuosos con los mecanismos diseñados por la organización común o con los mismos principios fundamentales del Tratado.

En la Decisión de la "remolacha azucarera", después del juicio transcrito, se nos dice que "en cualquier caso, las cláusulas que concedían prioridad de entrega a la remolacha cultivada en Bélgica, así como la exclusión de los proveedores de Bavay-Maubeuge eran contrarias al principio de un mercado agrícola abierto y también al principio de no discriminación enunciado en el artículo 40 del Tratado, *a fortiori* cuando dicha discriminación provoca la ruptura de las corrientes de intercambio ya establecidas. Estas restricciones, por lo tanto, no pueden ser consideradas necesarias para la realización de los objetivos del artículo 39 del Tratado". Concluye, a resultas de su examen, que "por consiguiente, no pueden justificarse semejantes medidas restrictivas".

Otro tanto puede observarse en el discurso de la Decisión "Meldoc". Parte del mismo principio de que los medios admisibles para la realización de los objetivos de la política agrícola común, en este caso en el sector lechero, son los establecidos en el correspondiente Reglamento del Consejo (804/68) que instituye su organización común de mercados. Pero añade que "aun cuando deja un ámbito determinado para las iniciativas privadas, en el marco de los medios establecidos por el Reglamento (C.E.E.) nº 804/68 para alcanzar los objetivos del

⁷²Vid. Decisión 90/45/CEE, "remolacha azucarera", cit., punto 89.

artículo 39 del Tratado, las actividades del grupo Meldoc en este caso (...) suponen un intento de establecer un mecanismo privado de intervención muy distinto de la intervención que prevé el Reglamento (C.E.E.) nº 804/68 y que debe tipificarse de forma que 'no impida la libre circulación de las mercancías en cuestión dentro de la Comunidad' (quinto párrafo)"⁷³.

De lo expuesto se desprende que, incluso en el entender de la Comisión, la mera falta de previsión en el derecho derivado no determina, sin más, un juicio negativo sobre la necesidad de los medios pactados para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado, con la consiguiente posibilidad de que tales medios se beneficien, eventualmente, de la excepción del artículo 2,1 del Reglamento nº 26.

Contrariamente a lo que entienden varios de los autores citados, el Tribunal de Justicia no parece exigir para que los acuerdos, decisiones o prácticas se beneficien de la excepción del Reglamento nº 26, que éstos figuren entre los medios previstos en el normativa comunitaria que establece la organización común de mercados. No comparto la postura de COCKBORNE que pretende extraer la conclusión contraria del análisis de las sentencias "Suiker Unie" y "Nungesser"⁷⁴. En la primera de ellas ciertamente se cita el argumento que había esgrimido la Comisión de que la excepción prevista en el Reglamento nº 26 no podría aprovechar a los reclamantes debido a que "las prácticas encausadas... no

⁷³Vid Decisión 86/596/CEE, "Meldoc", cit., punto 54.

⁷⁴COCKBORNE, J.- E., *Règles communautaires de concurrence...* cit., 304. En términos semejantes se manifiestan también otros autores citados *supra*, como CASTELL BORRÁS, o GOLDMAN y LYON-CAEN.

forman parte de los medios previstos por la reglamentación comunitaria"⁷⁵; pero el Tribunal ni corrobora ni desmiente el juicio de la Comisión; reprocha las conductas que conoce en base a razones que ya fueron expuestas, y que, como quedó dicho, revelan la preocupación del Tribunal de hacer uso de aquellas excepciones sólo cuando resulte imprescindible para el logro de los objetivos del artículo 39.

Igualmente, en la sentencia "Nungesser"⁷⁶, en la que el Tribunal enjuicia la Decisión "Semences de maïs", tampoco se rectifica ni se confirma la interpretación que había hecho la Comisión del Reglamento nº 26. Entiende justificado un contrato de exclusividad para la comercialización en Alemania de ciertas variedades de semillas en base a la preocupación por la protección de una tecnología nueva y el fomento de la investigación. Concluye que tal licencia de exclusividad no es incompatible con el artículo 85, párrafo 1 del Tratado, y por lo tanto no ha lugar a examinar la aplicabilidad del Reglamento nº 26.

Por todo ello entendemos más equilibrada la postura de BELLAMY y CHILD para quienes "en la práctica, por tanto, resulta difícil establecer que un acuerdo es necesario para la obtención de los objetivos señalados en el artículo 39 a no ser que la organización común de mercado contemplara expresamente o permitiera implícitamente un acuerdo de tales características"⁷⁷. Igualmente

⁷⁵Considerando 217 de la sentencia Suiker Unie ya citada.

⁷⁶Sentencia L.C. Nungesser KG y Kurt Eisele c. Comisión, de 8 de junio de 1982, As. 258/78, Rec. 1982, p. 2015.

⁷⁷BELLAMY, C. y CHILD G., **Derecho de la competencia en el Mercado Común**, Cívitas, Madrid, 1992, traducción de Enric Picañol, p. 749.

compartimos el juicio de PEYDRO, que otorga una "presunción de legalidad" a los acuerdos o prácticas realizados al amparo de las disposiciones de una organización común de mercados, que se presumirán necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la P.A.C⁷⁸. Paralelamente, resulta difícil probar la necesidad de un acuerdo si éste no está cubierto por la organización común.

B. Tratamiento de las agrupaciones profesionales e interprofesionales

1. Agrupaciones de agricultores

La segunda frase del artículo 2, párrafo 1º del Reglamento nº 26, que no figuraba en la proposición inicial de reglamento de la Comisión, fue introducida a petición del Parlamento Europeo para proteger a las cooperativas agrícolas. Especifica que:

"No se aplicará en particular a los acuerdos, decisiones y prácticas de agricultores, de asociaciones de éstos o de asociaciones de estas asociaciones pertenecientes a un solo Estado miembro, en la medida en que, sin llevar consigo la obligación de aplicar un precio determinado, afecten a la producción o a la venta

⁷⁸PEYDRO AZNAR, J., *Competencia en la agricultura...* cit., p. 63

de productos agrícolas, o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrícolas, a menos que la Comisión compruebe que la competencia queda de este modo excluida o que los objetivos del artículo 39 del Tratado son puestos en peligro".

Se ha planteado si con esta segunda frase el Consejo pretendía añadir una nueva excepción al artículo 85, en beneficio de las agrupaciones agrarias. Así lo pretendió -a pesar de que la introducción de la disposición por las palabras "en particular" hacía pensar en la alusión a una forma particular de alguna de las excepciones previstas en la primera frase del mismo párrafo- una parte importante de la doctrina en un primer momento e incluso la propia Comisión -decisiones "Fubro, "Choux-fleurs"- . El juicio riguroso, confuso, y hasta contradictorio, de la Comisión en decisiones posteriores (vid. decisión "Meldoc", en la que, en principio, parece referirse al supuesto de la frase segunda como una *forma particular de los acuerdos cubiertos por la frase primera*⁷⁹ -imponiéndole

⁷⁹Punto 55 de la decisión, ya citada:

"Cuando no se cumplan las dos condiciones previstas (habrá que entender que se refiere a una de éstas) en la primera frase de apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26, no se aplicará la excepción prevista en la frase segunda, ya que se refiere a una forma particular de los acuerdos cubiertos por la primera frase y requiere que el caso cumpla una de las dos condiciones para la excepción prevista en la primera frase y que reúna también las características en la segunda frase"

Prueba de poca coherencia es el párrafo segundo, según el cual:

"Sin embargo, incluso si las especiales circunstancias descritas en la segunda frase pretendieran constituir una excepción por separado, no se encontraría aquí esta prueba adicional independiente. Puesto que ML es una empresa privada y no una asociación de granjeros, no puede sostenerse que el acuerdo Meldoc quede cubierto por la *excepción prevista en la segunda frase del apartado 1 del artículo 2*".

En el mismo sentido: decisión "Milchförderungsfonds", de 7 de diciembre de 1984, JOCE L 35, 1985.

el gravamen adicional del cumplimiento de las condiciones descritas en la propia frase segunda-, para terminar admitiendo la posibilidad teórica de que se constituya en una excepción en sí misma) ha provocado dudas interpretativas y, con ello, opiniones doctrinales dispares sobre el alcance de la presunta excepción.

Para OLMÍ -y parece indudable que así es- la conjunción de estas exigencias, tal como la entiende la Comisión, vacía prácticamente a esta disposición de todo su contenido⁸⁰. Críticos con esta interpretación de la Alta Institución, me parece correcta la de GOLDMAN y LYON-CAEN⁸¹ o de COCKBORNE⁸², para quienes las cooperativas y las agrupaciones de agricultores constituyen una ilustración común a las dos excepciones instituidas en la frase primera del párrafo 1 del artículo 2 -hasta aquí de acuerdo con el juicio de la Comisión-, pero que gozan de una presunción de cumplimiento de las condiciones que allí se imponen. De esta manera se opera un inversión de la carga de la prueba en favor de los agricultores: éstos no han de probar que sus acuerdos son necesarios para la realización de los objetivos del artículo 39, correspondiendo a la Comisión demostrar que tales acuerdos resultan incompatibles con ciertos objetivos del Tratado. De otro modo no se explica la exigencia de un conjunto de condiciones específicas para los acuerdos referidos⁸³, que sería ilógico añadir a las ordinarias de la primera frase: estamos ante una disposición cuya razón de ser es precisamente proteger a las agrupaciones de

⁸⁰OLMÍ, G., *Politique agricole commune*, cit., p. 281.

⁸¹GOLDMAN B. y LYON-CAEN, A., *Derecho Comercial Europeo*, cit., p. 657.

⁸²COCKBORNE, J.-E., *Les règles communautaires de concurrence...* cit., p. 306.

⁸³Sobre tales condiciones vid. BELLAMY, C. y CHILD, G., *Derecho de la competencia...* cit., p. 750, o COCKBORNE, op. cit., p. 306.

agricultores⁸⁴, sustrayéndolas con mayor facilidad a la normativa ordinaria sobre acuerdos y prácticas anticompetenciales. Es lo coherente también con la previsión de la posibilidad de que Comisión desautorice el acuerdo al comprobar "que los objetivos del artículo 39 del Tratado son puestos en peligro": con tal observación no se añadiría nada a la excepción de la frase primera, de no presumirse *a priori* con estas prácticas un más fácil cumplimiento de los objetivos de la política común.

La tendencia de las instituciones comunitarias a considerar como necesarios para el cumplimiento de los fines del artículo 39 únicamente los instrumentos previstos por el derecho agrario derivado se manifestó también aquí. De esta manera, las dudas interpretativas de la disposición en cuestión pierden en gran parte su trascendencia, en cuanto que el Consejo ha adoptado disposiciones en favor de las agrupaciones de productores en algunos reglamentos relativos a organizaciones comunes de mercado⁸⁵. Además, aprobó el reglamento horizontal, el n° 1360/78, en el que establecía un régimen de fomento de la formación de agrupaciones de productores y sus asociaciones⁸⁶, recientemente reemplazado por el Reglamento n° 952/97⁸⁷. Limitado inicialmente a ciertas regiones en las que "las deficiencias estructurales a nivel de la oferta y de la comercialización de

⁸⁴Expresamente lo reconoce el considerando cuarto del Reglamento n° 26.

⁸⁵Reglamentos del Consejo estableciendo las organizaciones comunes de mercado en los sectores de materias grasas (n° 136/66), lúpulo (n° 1696/71) y frutas y legumbres (n° 1035/72).

⁸⁶Reglamento (CEE) n° 1360/78 del Consejo de 19 de junio de 1978, relativo a las agrupaciones de productores y sus asociaciones; JOCE L 166, de 23.6.78, E.E. 03/vol. 14, p. 125.

⁸⁷Reglamento aprobado el 20 de mayo de 1997, publicado en DOCE L 142, de 2.6.97, p. 30.

productos agrícolas" eran particularmente graves, resulta hoy aplicable en la mayoría de los países de la Comunidad, con un régimen de favor para Portugal.

No es que tales reglamentos instituyan una excepción especial o prejuzgen de modo absoluto la legitimidad de los acuerdos adoptados a su sombra -el reglamento 952/97 prevé que la Comisión pueda comprobar, "en virtud del artículo 2 del Reglamento nº 26", si el apartado 1 del artículo 85 es aplicable a estos acuerdos, decisiones o prácticas concertadas-. Pero no cabe duda de que la presunción de excepción que respaldaba *in genere* a estas agrupaciones resultará reforzada en la medida de que su existencia figure como uno de los medios previstos en la reglamentación comunitaria para el cumplimiento de los fines del artículo 39 del Tratado. Prueba de ello es que la Comisión no se ha opuesto, hasta la fecha, a ninguna de las agrupaciones expresamente amparadas por las organizaciones comunes de mercado⁸⁸.

2. Acuerdos interprofesionales

La segunda frase del artículo 2.1 del Reglamento nº 26, que venimos analizando, es únicamente aplicable cuando el acuerdo es adoptado exclusivamente entre agricultores, no si se concluye entre agricultores y

⁸⁸Y es que, como advierte COCKBORNE (op. cit., p. 310) cuando la Comisión ha prohibido determinadas prácticas en sectores en que existía una organización común de mercados, antes ha constatado que estas prácticas no formaban parte de los medios previstos a este efecto por la reglamentación comunitaria.

comerciantes⁸⁹. Es lo coherente con el tenor literal de la disposición, que se refiere a "acuerdos, decisiones o prácticas de *agricultores*⁹⁰, de asociaciones de éstos o de asociaciones de estas asociaciones".

Pero junto a estas agrupaciones, varios reglamentos relativos a organizaciones comunes de mercado preveen y fomentan la adopción de acuerdos interprofesionales -concluidos entre agricultores y compradores, es decir, entre quienes producen, transforman y comercializan- como medio específico para la consecución de los objetivos de la política agrícola en el sector en cuestión; en particular se pretende favorecer así la adaptación de la oferta a las exigencias del mercado. Así se ha hecho en los sectores del azúcar, frutos y legumbres transformados y del lino y cáñamo.

En cuanto previstos en la reglamentación de sus organizaciones de mercado, estos acuerdos interprofesionales pueden ser fácilmente considerados como necesarios para la realización de los objetivos del artículo 39 del Tratado, beneficiándose entonces de la inaplicabilidad de las reglas de competencia conforme al párrafo 1 del artículo 2, frase primera, del Reglamento nº 26. Todo ello sin perjuicio de la facultad de la Comisión de declarar la no necesidad del acuerdo, y la consiguiente aplicación del artículo 85 del Tratado.

⁸⁹Tajantemente, BELLAMY, C. y CHILD, G., **Derecho de la competencia...** cit., p. 750.

⁹⁰No hay ningún obstáculo para que se beneficien de la "excepción" a la aplicabilidad del artículo 85,1 los acuerdos entre agricultores individuales (entiéndanse incluidas, lógicamente, las empresas) que cumplan las condiciones fijadas en la frase segunda del artículo 2,1. No parece lógico por tanto, el criterio de la Comisión en la decisión Meldoc, precitada, según la cual "Puesto que ML es una empresa privada y no una asociación de granjeros, no puede sostenerse que el acuerdo Meldoc quede cubierto por la excepción prevista en la segunda frase del apartado 1 del artículo 2" (punto 55).

Más allá del marco de las organizaciones comunes de mercado los acuerdos interprofesionales agrarios resultan comprometidos con mayor facilidad por la normativa sobre competencia, si perjuicio de que su papel en la reestructuración del sector haya ido creciendo con el tiempo⁹¹. Por ello la Ley española 38/1994, de 30 de diciembre de 1994⁹², reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias se cuida de advertir, en su Exposición de Motivos, que "la constitución y funcionamiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias deben hacerse, en cualquier caso, respetando estrictamente las normas reguladoras de la competencia, que dimanen del derecho comunitario, así como de nuestro ordenamiento jurídico, cuya referencia fundamental viene constituida por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia". Más específicamente, el artículo 7 dispone que "las organizaciones interprofesionales agroalimentarias se ajustarán, para la adopción de sus acuerdos, a las normas y a los principios recogidos en la Ley de defensa de la competencia, y a las disposiciones reguladoras de esta materia en el derecho comunitario"⁹³.

⁹¹Vid. 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, p. 274. Más recientemente y con mayor extensión, de los mismos autores, vid.: **Las interprofesionales agroalimentarias en Europa**, MAPA/SGT, Madrid, 1995.

⁹²BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1994. Esta Ley fue modificada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (a través de la disposición adicional primera), BOE nº 315, de 31 de diciembre de 1996.

⁹³No contempla esta Ley excepciones para el sector agrario, como hacía la anterior "Ley de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia" de 20 de julio de 1963, que reproducía la excepción contenida en el artículo 2,1, frase segunda, del Reglamento nº 26, en su artículo 4º, párrafo 4. Sobre tal excepcionalidad y sobre las actuaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia en materia agraria al amparo de la antigua Ley, vid. BRIZ ESCRIBANO, J., *Anotaciones sobre la defensa de la competencia en el sector agroalimentario*, AS, nº 23, 1982,

C. Aplicabilidad del artículo 86

A instancias de Parlamento Europeo, y a pesar de que la Comisión parecía dispuesta a una aplicabilidad limitada del artículo 86 en el sector agrícola⁹⁴, el Consejo, al adoptar el Reglamento nº 26, no previó ningún tipo de excepción a su plena vigencia. De hecho, la Comisión -y el Tribunal-⁹⁵ han incriminado conductas de la empresas agrarias como constitutivas de abuso de posición dominante en los sectores del azúcar y de los plátanos⁹⁶.

Como advierte OLMI, esto no significa que la Comisión deba adoptar en materia agrícola la misma actitud que en la industrial. Así la explotación de una posición dominante no tendente a asegurar unas ventajas indebidas a quien la practica, sino a alcanzar un fin del artículo 39 en conformidad a los esfuerzos desplegados en el marco de la organización común, no podría ser calificada de abusiva⁹⁷.

p. 301, particularmente pp. 315 y ss. Producida la adhesión, particularmente integradora en materia de política de mercados agrarios, no tenía sentido reproducir la normativa y aún menos introducir excepciones distintas.

⁹⁴Vid. PEYDRO AZNAR, J., *Competencia en la agricultura...* cit., p. 61.

⁹⁵Decisión de 2 de enero de 1973, "Industrie européenne du sucre", confirmada por la sentencia *Suiker Unie* cit., y decisión de 17 de diciembre de 1975, "Chiquita", confirmada por la sentencia *United Brands*, de 14 de febrero de 1978, as. 27/76, Rec. p. 207.

⁹⁶Consultar también VALLEJO LOBETE, E., *La PAC: sus fundamentos...* cit., pp. 141 y ss.

⁹⁷OLMI, G., *Politique agricole commune*, cit., p. 283.

IV. LAS AYUDAS ESTATALES: APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 92 A 94 AL SECTOR AGRARIO. REMISIÓN

Sabemos que las particularidades de la agricultura movieron a los redactores del Tratado a poner en manos del Consejo el nivel de aplicabilidad de las normas generales de la competencia en el sector (artículo 42). Ello supuso que el ya de por sí excepcionable principio general de incompatibilidad de las ayudas nacionales establecido en el artículo 92 resultaría aún "menos absoluto e incondicional en materia agrícola"⁹⁸, sólo aplicable -como el resto de reglas de competencia- "en la medida determinada por el Consejo". Ello ha impedido, como veremos al analizar el derecho derivado, considerar automáticamente prohibidas todas las ayudas nacionales, lo que supone, de inicio, una flexibilización del sistema⁹⁹.

Si el régimen de aplicabilidad de los artículo 85 y 86 al ámbito agrícola, esbozado en el Reglamento nº 26 y remitido en definitiva al derecho derivado, plantea dudas interpretativas, el régimen de las ayudas nacionales permanece en mayor grado oculto¹⁰⁰, en cuanto no ha recibido ninguna solución que pretenda ser global. En realidad se trata, como han dicho GABALDA y

⁹⁸Son palabras de GABDIN, D., *Le contrôle communautaire des aides nationales en agriculture*, en **Politique agricole commune et construction...** cit., p. 70.

⁹⁹MARTÍNEZ LÓPEZ- MUÑIZ, J. L., *Ayudas agrícolas estatales...* cit. p. 12.

¹⁰⁰En este sentido, vid. BLAISE, J.-B., *Liberté de concurrence...* cit., p. 31, igualmente ARPÓN DE MENDIVIL Y DE ALDAMA, A: *La aplicación de las normas...* cit., p. 24.

PARLEANI, del **dominio más vivo de la política de competencia en el sector agrícola**¹⁰¹. No en vano la mayoría de las intervenciones estatales -y las comunitarias- se manifiestan en forma de ayudas. El propio artículo 42, referido a la totalidad de las normas sobre competencia menciona expresamente, en un segundo párrafo, la posibilidad de autorizar ayudas estatales "para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales" o "en el marco de programas de desarrollo económico"¹⁰².

No obstante, en concordancia con el criterio que hemos mantenido de considerar la política de competencia como un elemento más de la política agrícola y pese a que en el Tratado constitutivo la agricultura parece gozar de una cierta independencia en relación a la reglas comunitarias de la competencia en general y en particular -visto el derecho derivado que analizaremos más adelante- en lo relativo a las ayudas de Estado, lo cierto es que, como ha mantenido SCHEUING, un régimen propio de las ayudas agrícolas no debe ser introducido sino en función de los progresos y necesidades de la política agrícola comunitaria¹⁰³. Ello ha impulsado a las instituciones de la Comunidad a procurar una aplicación cada vez con mayor rigor de los artículos 92 a 94 del Tratado también en el ámbito agrícola¹⁰⁴.

¹⁰¹GABALDA, C. y PARLEANI, G., **Traité de droit...** cit., p. 780.

¹⁰²En realidad se trata de una precisión innecesaria, redundante, ya que se antes se había dotado al Consejo de la más amplia potestad para determinar la medida en que deberán aplicarse las normas de competencia, por tanto también las relativas a las ayudas, al sector agrario.

¹⁰³SCHEUING, D. H., **Les aides financières...** cit., p. 328.

Remitimos el estudio pormenorizado del régimen particular de las ayudas agrícolas nacionales a la parte siguiente de nuestro estudio.

V. RECAPITULACIÓN

Es cierto que el artículo 42 del Tratado permitía la posibilidad de otorgar a la agricultura un régimen especial en materia de competencia. Incluso el Reglamento nº 26, a la vez que adoptaba disposiciones que permitían una aplicación limitada de las reglas ordinarias de la competencia al sector agrícola, hablaba de "reunir los elementos necesarios para el posterior establecimiento de un régimen de competencia adaptado al desarrollo de la política agrícola común" (considerando segundo).

En realidad, el régimen especial previsto en tal Reglamento ha resultado meramente teórico¹⁰⁵ y puede afirmarse, por contra y como ha quedado

¹⁰⁴En el "Balance de la política agrícola común" publicado por la Comisión el 11 de noviembre de 1975 ya mantenía dicha institución que "era indispensable adoptar las medidas particulares que permitieran aplicar con mayor rigor los artículos 92 a 94 del Tratado".

demostrado, que el derecho comunitario derivado extiende a la agricultura, salvo ciertas reservas secundarias, las reglas de competencia definidas por el Tratado¹⁰⁶.

La consideración de la competencia como elemento nuclear de sistema comunitario supone que las excepciones que a ésta se establezcan, no sólo han de estar específicamente arbitradas -ya lo mantuvimos con carácter general en el capítulo segundo- en el Tratado constitutivo o en el derecho derivado -con la habilitación que le otorga el propio Tratado-, sino que han de contar con justificación suficiente. Es lo coherente con el contenido del artículo 38,2, cuando extiende *las normas previstas para el establecimiento del mercado común* a los productos agrícolas *salvo disposición en contrario de los artículos 39 a 46, ambos inclusive*.

De esta manera, *en el orden de los principios* la competencia lo es también para el sector agrario; otra cosa es que en su *instrumentación histórica*, en el momento presente, se requieran inevitables correcciones, que impiden podamos hablar -como pretendía la Comisión- de una aplicación de las normas de

¹⁰⁵Vid. la opinión de BLAISE, J.-B., *Liberté de concurrence...*cit., p. 29, para quien es difícil hablar de un régimen de competencia específico, adaptado a la agricultura; o la de CASTELL BORRÁS, B., *La defensa de la competencia...* cit., p. 26, donde afirma que "el régimen especial que ha establecido el Reglamento nº 26 es meramente teórico".

¹⁰⁶Es precisamente la tercera conclusión de la Comisión primera -dedicada a la "Política Agrícola Común y Mercado Común"- en el seno del coloquio organizado por el *Commission pour l'Etude des Communautés Européennes (CEDECE)* sobre **Politique Agricole Commune et construction communautaire**, cuyas conclusiones fueron publicadas con este título (op. cit.). El informe de síntesis de esta comisión primera fue redactado por el profesor TEITGEN, P.-H., *En réalité, sous certaines réserves secondaires, le droit communautaire dérivé étend maintenant à la agriculture les règles de concurrence définies par le Traité* (vid. p. 464).

competencia *tan estricta en el sector de la agricultura como en los demás sectores de la economía.*

PARTE TERCERA

**DERECHO COMUNITARIO DE
LAS AYUDAS AGRÍCOLAS
NACIONALES**

CAPÍTULO SEXTO
RÉGIMEN APLICABLE A LAS AYUDAS
AGRÍCOLAS NACIONALES EN GENERAL

Entramos en la parte central de nuestro estudio: el análisis de las ayudas nacionales destinadas específicamente a la agricultura. Nos planteamos aquí la medida en que puedan ser acreedoras a un régimen específico, que excepcione en alguna manera el régimen general previsto por el derecho de la Comunidad para las ayudas de los Estados.

En este primer capítulo nos ocuparemos de las líneas generales del régimen de estas ayudas, para lo que nos detenemos en el análisis de la aplicabilidad a las mismas de los artículos 92 a 94 -extremo que acometió el Reglamento nº 26-, las orientaciones que se imponen a estas ayudas en el marco de la PAC para que puedan ser consideradas compatibles con el mercado común, y las posibilidades de su control.

Los dos capítulos siguientes los dedicaremos ya al estudio pormenorizado de las distintas categorías de ayudas, sus condiciones peculiares de compatibilidad o lo específico de su régimen jurídico.

I. LAS AYUDAS AGRÍCOLAS NACIONALES EN EL REGLAMENTO N° 26

Sabemos que en virtud del artículo 42 del Tratado corresponde al Consejo de la Comunidad determinar cómo y con qué alcance habrán de aplicarse a la agricultura "las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia", entre las que se encuentran las relativas a las ayudas de Estado (artículos 92 a 94).

La irresolución del Tratado sobre el régimen de las ayudas agrarias de los Estados no fue solventada plenamente por el Consejo al redactar el Reglamento n° 26; en su artículo 4 dispuso:

"Las disposiciones del apartado 1 y de la primera frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, serán aplicables a las

ayudas concedidas en beneficio de la producción o del comercio de los productos enumerados en el Anexo II del Tratado".

Es decir, se establece que no es de aplicación el régimen sustantivo de las ayudas estatales, establecido en el artículo 92 del Tratado, declarando aplicable únicamente una parte de las previsiones sobre el procedimiento de control. Tratándose de ayudas, el Reglamento nº 26 "se contenta"¹ con invitar a la Comisión a proceder junto con los Estados miembros a examinar los regímenes de ayuda existentes y a proponerles "las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común". Igualmente, la Comisión debe ser informada por los Estados miembros de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para que ésta pueda presentar sus observaciones. Se pretendía, como aclara el considerando séptimo del Reglamento, que la Comisión pudiera hallarse en condiciones de establecer un inventario de las ayudas existentes, nuevas o proyectadas², como paso previo "para la ejecución, en el marco del desarrollo de la política agrícola común (en esos momentos aún por erigir en su mayor parte), de las normas relativas a las ayudas a la producción o al comercio de los productos agrícolas".

La decisión del Consejo de declarar en el Reglamento nº 26 la inaplicabilidad de los artículos 92, 93 (párrafo 2) y 94 al sector de la agricultura pudo sin duda estar justificada en aquellos momentos incipientes y transitorios de

¹La expresión es de CONSTANTINIDES-MEGRET, C., **La politique agricole commune en question**, cit., p. 83.

²Sobre la base de las informaciones suministradas por los Estados miembros, la Comisión elaboró un informe y un inventario general de las ayudas en agricultura, transmitido al Consejo en marzo de 1966.

la política común, en los que aún estaban en fase de gestación las organizaciones comunes de mercado, por lo que parecía inevitable una mayor transigencia con los sistemas nacionales de apoyo público (sin perjuicio de reservarse a la Comisión la posibilidad de proponer las medidas que estimase apropiadas o hacer las observaciones oportunas sobre las ayudas nacionales, con vistas al "desarrollo progresivo" del mercado común).

Esta situación de excepcionalidad pierde su justificación desde el momento en que la política agrícola común alcanzó cierto grado de desarrollo, al instituirse las organizaciones comunes de mercado para los principales productos, con la consiguiente adopción del principio comunitario de solidaridad financiera³.

La aceptación de esta inaplicación como solución meramente transitoria parecía estar en el propósito de la Comisión, como prueba el hecho de que en marzo de 1966 presentara al Consejo una comunicación sobre "criterios para el establecimiento de una política común de ayudas en agricultura"⁴, en la que incluía una proposición de reglamento modificando el Reglamento nº 26, en el sentido de hacer aplicables a todos los productos enumerados en el anexo II del Tratado las disposiciones de los artículos 92 y siguientes.

Inicialmente el Consejo adoptó, el 24 de julio de 1966, una resolución en base a la proposición de la Comisión. Esta planteó, en octubre del mismo año,

³Esta era también la opinión de VENTURA, ya en el año 1967, cuando publica su obra **Principes de droit...** cit., p. 137.

⁴Doc. COM (66) 60 final, de 23 de marzo, presentado al Consejo el 25 de marzo de 1966.

una modificación de la propuesta inicial, que finalmente no fue adoptada por el Consejo⁵.

La consecuencia que de ello se deriva es que para hacer aplicables los artículos 92 a 94 del Tratado a las ayudas prestadas por los Estados a la producción y al comercio de un determinado producto agrícola, posibilitando que la Comisión obligue a su supresión o modificación, era necesario prever dicha aplicabilidad en el reglamento que instituía la correspondiente organización común de mercado. Así ha ocurrido de manera generalizada, de tal modo que los reglamentos de base que instituyen las distintas organizaciones de mercado⁶ o que regulan la política de estructuras⁷ declaran aplicables el conjunto de disposiciones del Tratado relativas a las ayudas de Estado, de modo supletorio, como sabemos, a las previsiones de sus respectivos articulados. No obstante el nivel de respeto de las políticas nacionales de ayuda, y por ende de operatividad de los artículos 92 a 94 varía sustancialmente de la política de mercados a la de estructuras. Nos ocuparemos detenidamente de esta cuestión cuando ensayemos más adelante el encuadramiento comunitario de las ayudas nacionales en los

⁵Sobre ello, puede consultarse, además de la obra citada de VENTURA, la de CONSTANTINIDES-MEGRET, C., op. cit., p. 83.

⁶Que incluyen una prescripción según la cual "Salvo disposición en contrario del presente Reglamento, los artículos 92 a 94 del Tratado serán aplicables a la producción y al comercio de los productos mencionados en el artículo 1". Vid., a título de ejemplo, el artículo 19 del Reglamento (CEE) n° 1766/92 sobre organización común de mercados en el sector de cereales.

⁷Las ayudas más importantes son encuadradas o sometidas a los artículos 92 a 94 en virtud de las directivas o reglamentos de política estructural. Vid., por ejemplo, el artículo 35 del Reglamento (CEE) 2328/91 relativo a la mejora de las estructuras agrarias: "El presente Reglamento no prejuzga la facultad de los Estados miembros de adoptar (...) medidas de ayuda suplementarias cuyas condiciones o modalidades de concesión se aparten de las previstas en los mismos, o cuyos importes excedan de los límites previstos, siempre que dichas medidas se adopten con arreglo a lo dispuesto en los artículos 92, 93 y 94 del Tratado".

distintos ámbitos de intervención sobre la agricultura. Baste ahora anotar que, mientras la política de estructuras se caracteriza -como ya conocemos- por el reconocimiento de una mayor autonomía y entidad de las competencias de los Estados, con lo que los artículos 92 a 94 serán ordinariamente aplicables; en la política de mercados, la normativa del Tratado sobre ayudas de Estado, a la que formalmente se remiten los reglamentos de base, raramente podrá desplegar su eficacia, por cuanto las únicas intervenciones sobre los mercados que supongan un sostén público y que puedan resultar admisibles serán las expresamente previstas y reguladas en sus respectivas reglamentaciones⁸. Por tanto, aquí la operatividad de los artículos 92 y siguientes, sin desconocerla, tendrá un carácter no sólo supletorio, sino incluso marginal.

No resulta tan clara la cuestión de la aplicabilidad íntegra del régimen de las ayudas estatales a los productos no sometidos a organización común de mercados, por pocos que hoy sean.

A la vista del contenido del artículo 4 del Reglamento nº 26, y en ausencia de otras disposiciones específicas, únicamente les es aplicable el apartado 1 y la primera frase del apartado 3 del artículo 93, con lo que -en principio, en el estadio actual- el poder de la Comisión se limita a formular recomendaciones sobre los regímenes de ayuda de los Estados. Esta interpretación -coherente, por otra parte, con la literalidad del precepto mencionado- es adoptada, al menos en un principio, por la Comisión⁹, refrendada

⁸Como ya señalara MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., en *Ayudas agrícolas estatales...* cit., p. 11, aunque advirtiendo sobre la operatividad de del artículo 92.2 y 3 y de los procedimientos de control del artículo 93.

rotundamente por el Tribunal de Justicia¹⁰, y también asumida pacíficamente por la mayoría de los autores¹¹.

En línea con lo mantenido anteriormente sobre la idea de provisionalidad del Reglamento nº 26, dictado en circunstancia de transitoriedad, en pleno asentamiento de la política común, no encuentro tampoco justificación para la inaplicación del régimen de los artículos 92 a 94 del Tratado a productos no sometidos a organizaciones comunes de mercado. Al contrario, liberados estos productos del régimen de intervención comunitaria que supone la instauración para ellos de una organización común -que de por sí limita sobremanera la posibilidad de auxilios nacionales, como hemos advertido-, el conceder a los Estados la facultad incontrolada de subvencionar sus productos es tanto como legitimar una situación incompatible con las reglas generales relativas a la instauración de un mercado común, también pretendido en lo agrícola¹².

⁹Vid. GADBIN, D., *Le contrôle comunitaire...* cit., p. 71.

¹⁰Vid. sentencia *Société coopérative agricole et autres c. Comisión* de 5 de julio de 1984, as. 114/83, Rec. p. 2589, que afirma en su considerando 27: "el artículo 4 del reglamento del Consejo nº 26/62, que ha declarado aplicables a los productos agrícolas los apartados 1 y 3 del artículo 93, no lo ha hecho sin embargo con el artículo 92, que contiene la prohibición de las ayudas estatales y con el apartado 2 del artículo 93, que atribuye a la Comisión el poder de decidir que un Estado deba suprimir o modificar estas ayudas. Para las patatas, no estando sometidas a una organización común de mercados, la disposición del artículo 4 precitado son hasta el presente las únicas aplicables a este respecto". En parecidos términos y referida al alcohol etílico agrícola, se pronuncia la sentencia de 21 de febrero de 1984, recaída en demanda de decisión prejudicial, as. 337/82, Rec. 1051, que concluye, en su considerando 12, que "La Comisión está entonces privada de la poder de someter a este respecto al procedimiento previsto por el artículo 93, párrafo 2, del Tratado".

¹¹Así, OLMÍ, G., op. cit., p. 284 o BARTHÉLÉMY, M., *La politique communautaire...* cit., p. 81, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., op. cit. ult., p. 10

Coincidió básicamente con las opiniones expresadas por el Abogado General CAPOTORTI en las conclusiones presentadas en el asunto 91/78¹³, donde mantiene que las exclusiones referidas tenían -o debieran haber tenido, más bien- un carácter provisional. Entiende que, en armonía con el sistema del Tratado, ha de admitirse que a la expiración del período transitorio, las disposiciones de los artículos 92 y 93 se aplican igualmente a la agricultura. Y concluye:

"El artículo 4 del Reglamento n° 26, devenido incompatible con el sistema de reglas comunitarias que están hoy en vigor en materia agrícola, debe ser considerado como abrogado en razón de esta incompatibilidad"¹⁴.

La Comisión, como asumiendo una revocación tácita de la excepcionalidad establecida en 1962 -en cuanto que no hace distinción entre productos sometidos a organizaciones de mercado de aquéllos que no lo están- manifiesta con rotundidad, en un reciente informe sobre política de competencia, que "*conviene destacar que las normas de competencia formuladas en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado son, en principio, tan válidas para la*

¹²*Mutatis mutandis*, es aplicable aquí la doctrina de la sentencia "Charmasson", ya citada (cap. 5º, nota 41), según la cual, expirado el período transitorio, en el caso de que una organización común de mercado no haya sido creada en un sector de productos ya sometidos a una organización nacional de mercado, esta no puede funcionar derogando las reglas generales del Tratado, en particular obstando la libre circulación de los productos. Vid. el comentario que hace de esta sentencia LÓPEZ MEDEL Y BÁSCONES, M., *La política agrícola común*, cit.

¹³Que dió lugar a la sentencia *Hansen GmbH & Co. c. Hauptzollamt de Flensburg*, en demanda de decisión prejudicial, dictada el 13 de marzo de 1979, Rec. p. 935; conclusiones en p. 959.

¹⁴Vid. punto 2 de las conclusiones, Rec. p. 965.

agricultura como para los distintos sectores industriales"¹⁵. No obstante lo cual, y asumiendo la realidad del derecho en vigor, en el informe elaborado tres años más tarde, se lamentaba por el hecho de que "la intervención de la Comisión se ve obstaculizada cuando se trata de productos agrarios para los que no hay una organización común de mercado, como por ejemplo, las patatas. Para estos productos, las disposiciones del Tratado sobre ayudas estatales no permiten a la Comisión evitar la concesión de ayudas estatales que distorsionen 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"¹⁶. Obsérvese que hace una llamada, como obstáculo a la plena aplicabilidad del régimen general de las ayudas, únicamente a "las disposiciones del Tratado", silenciando toda referencia al Reglamento n° 26.

En cualquiera de los casos, partiendo de la base de que una abrogación expresa no se ha producido, y que por otra parte, la válida aplicación de las normas generales de competencia al sector agrario -entre ellas las relativas a las ayudas de Estado- exige una declaración o reconocimiento *ex profeso* por parte del Consejo -de acuerdo con el artículo 42 del Tratado-, se impone una **reforma del Reglamento n° 26** en el sentido de declarar aplicables las disposiciones de los artículo 92 y siguientes a todos los productos agrícolas, como ya se pretendiera en 1966. De esta manera no se requeriría la remisión puntual en cada reglamento que instituye una organización de mercado al régimen sustantivo del

¹⁵COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES, **XVII Informe sobre la política de la competencia**, 1987, n° 260, p. 193.

¹⁶Idem: **XX Informe sobre política de competencia**, 1990, n° 337, p. 224

Tratado (como han tenido que hacer), ni escaparían de éste los productos no intervenidos a nivel comunitario.

Todo ello se entiende sin perjuicio de que las normas generales sobre ayudas de Estado se apliquen a la agricultura, como ya sabemos, "a reserva de las específicas disposiciones del derecho comunitario agrario derivado"¹⁷, que se superponen lógicamente a aquéllas. Recuérdese la doctrina de la sentencia "Pigs and Bacon", según la cual "si los artículos 92 a 94 son aplicables de pleno (en este caso al sector de la carne porcina) esta aplicación permanece sin embargo subordinada a las disposiciones que rigen la organización común de mercado instituida por el reglamento"¹⁸.

Junto a ello, sería necio no reconocer que las particularidades de la agricultura -también la europea- la hacen acreedora, en el estadio actual, de una atención específica y de un apoyo público reforzado por vía de ayudas, que legítimamente pueden provenir, en sus justos términos, de los Estados miembros. Lo cual es perfectamente posible en el marco del régimen general de las ayudas estatales del Tratado, que no establece una rigurosa prohibición, sino una fiscalización de las mismas que consiente y legitima abundantes excepciones, diversas en cualquier caso según sectores. Bien lo expresa la Comisión en el informe precitado, correspondiente de 1987: *El carácter peculiar del sector agrario y los objetivos de la Política Agrícola Común han de tenerse en cuenta, en concreto, a la hora de que determinadas ayudas se beneficien de las*

¹⁷Idem: XVII Informe sobre la política de la competencia, 1987, nº 260, p. 193.

¹⁸Considerando 11 de la sentencia.

*excepciones previstas en el artículo 92 del Tratado*¹⁹ -y en el párrafo segundo del propio artículo 42.

La conjunción de un inevitable "trato peculiar" a la agricultura y del deseo de ocasionar el menor daño posible a la libre competencia en los mercados agrarios de la Comunidad puede ser factible si el discernimiento y el régimen básico de las distintas ayudas nacionales consentidas se fija a nivel comunitario. Tales **encuadramientos** revisten para la agricultura, por tanto, una importancia superior que en otros sectores, tanto por el importante volumen que alcanzan como por su propia inevitabilidad. De ellos nos ocuparemos en los capítulos siguientes.

¹⁹Ibidem, nº 260, p. 193.

II. SOBRE EL CONTROL DE LAS AYUDAS AGRÍCOLAS NACIONALES

De la primacía de las reglamentaciones establecidas en el seno de la Política Agrícola Común sobre las reglas comunitarias de competencia, ya expuesta, y de la indudable aplicabilidad directa de los reglamentos que instituyen las organizaciones comunes de mercado, bien puede deducirse que las violaciones de los reglamentos agrícolas podrían ser fiscalizadas en base al artículo 169 del Tratado -recurso de incumplimiento ejercido por la Comisión- o en virtud del artículo 170 -que faculta a los Estados para acudir al Tribunal de Justicia, previo sometimiento del asunto a la Comisión-; e incluso podrían ser denunciadas por las personas físicas o morales ante las jurisdicciones nacionales, por virtud de aquel efecto directo de la reglamentación comunitaria²⁰.

A. Control comunitario de las ayudas agrícolas nacionales

²⁰Vid. GADBIN, D., *Rapport général introductif*, en *Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE*, cit., p. 52.

Cabría preguntarse, como hace GADBIN, si tratándose de ayudas nacionales tales procedimientos *ex* artículo 169 son admisibles cuando el Tratado ha instituido un procedimiento específico para el control de estas ayudas, que ofrece unas garantías adecuadas a todas las partes interesadas, es decir, el Consejo, la Comisión y los Estados miembros²¹. A tal cuestión contesta el profesor citado -como había hecho años atrás en otro trabajo, en el que se refería al *élargissement des bases juridiques du contrôle des aides*²²- que la Comisión puede oponerse a un régimen nacional de ayuda incompatible con la organización común de mercados también en el marco del procedimiento normal de incumplimiento del artículo 169 del Tratado, en cuanto el parámetro de incompatibilidad no sería el artículo 92 del Tratado sino la reglamentación del mercado agrario en cuestión, imperativamente regulado por un reglamento del Consejo. De hecho, así lo había admitido el Tribunal de Justicia en sentencia de 24 de abril de 1980:

"Puede el Consejo fijar, en el marco de los Reglamentos por los que se establece la organización común de los mercados de productos agrarios, reglas por las que se prohíban total o parcialmente algunas modalidades de ayudas nacionales para la producción o la comercialización de los citados productos, y que las infracciones contra tales prohibiciones puedan valorarse en el marco propio de tal organización. Efectivamente, la existencia del

²¹Ibid. pp. 52-53.

²²GADBIN, D., *Le contrôle communautaire des aides...* cit, en vol. col. **Politique Agricole Commune et construction communautaire**, cit., p. 71. Una traslación al castellano de las ideas de GADBIN allí plasmadas la hace ARPÓN DE MENDIVIL Y DE ALDAMA, A., *La aplicación de las normas de competencia...* cit., pp. 22-23.

procedimiento especial del artículo 93 del Tratado para valorar la compatibilidad de los regímenes nacionales de ayudas con el mercado común no modifica las exigencias que derivan, para los Estados miembros, de la observancia de las normas relativas a la organización común de mercados".²³

En realidad, la postura aquí mantenida con particular rotundidad por el Tribunal de Justicia se había ya apuntado, aunque con algunas incertidumbres, en causas anteriores. En la sentencia "Russo", de 22 de enero de 1976, se enjuiciaba, por vía de cuestión prejudicial, la actividad de un Estado miembro -Italia- consistente en adquirir trigo duro en el mercado mundial y revenderlo en el mercado comunitario a un precio inferior al precio indicativo, lo que se juzgó "incompatible con la organización común de mercados en el sector de cereales"²⁴. Tal operación comportaba un sacrificio financiero para el Estado, a través del organismo de intervención, y constituía, por tanto -al menos en principio- una ayuda. Pero en ningún momento del proceso se planteó su enjuicimiento por vía del procedimiento del artículo 93. Como manifestó el Abogado General REISCHL en sus conclusiones "no hay lugar, a los fines de la interpretación solicitada, para calificar las medidas de AIMA con relación al régimen de ayudas (artículos 92 a 94); es suficiente notar que aquéllas constituyen una intervención directa sobre el mercado de trigo duro, intervención que mira a modificar y que

²³Sentencia Comisión c. Italia, as. 72/79, Rec. 1980, p. 1411.

²⁴Sentencia Carmine Antonio Russo c. Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA), as. 60/75, Rec.1976, p. 45; considerando 5º, p. 55.

efectivamente modifica la formación de precios en un régimen de competencia que el Tratado pretende proteger"²⁵.

Resulta interesante también -aunque podría pecar de contradictoria- la sentencia "Benedetti", de 3 de febrero de 1977²⁶, también dictada en cuestión prejudicial, y que vuelve a incriminar la conducta del organismo de intervención italiano con los mismos argumentos. Pero se había planteado aquí frontalmente por la parte demandante que tal actuación constituía una ayuda en el sentido de los artículos 92-94 del Tratado, de tal manera que "sería necesario aplicar, además del derecho en materia agrícola, la reglamentación relativa a las ayudas, siendo así que la reglamentación agrícola preveía incluso la aplicación de la reglamentación relativa a las ayudas en el cuadro de las organizaciones de mercado"²⁷. El Tribunal, siguiendo el parecer de la Comisión, después de reprobado la conducta enjuiciada invocando la doctrina contenida en la sentencia "Russo" y sin negar la calificación de la medida como ayuda pública, excusa pronunciarse sobre la aplicabilidad del régimen de las ayudas alegando "defecto de precisiones relativas a los efectos del comportamiento apuntado", no sin antes recordar que el artículo 92 exige que las ayudas afecten a los intercambios entre Estados miembros. En este sentido había dicho la Comisión que, para verificar este punto sería necesario disponer de datos en posesión de las autoridades italianas y que ella aún no había podido obtener. "No sería pues posible -concluyó entonces la Comisión- hacer un juicio definitivo sobre la

²⁵Ibid. p. 61.

²⁶Sentencia Luigi Benedetti c. Munari F.lli S.a.s., as. 52/76, Rec. 1977, p. 163.

²⁷Ibid. p. 169, en los *hechos*.

compatibilidad de las medidas italianas con los artículos 92 y siguientes del Tratado CEE²⁸.

En realidad, pienso que cabría calificar aquí la resolución del Tribunal como desatinada²⁹: la aplicabilidad del artículo 92, de pretender demostrarse, ha de hacerse en el marco del procedimiento del artículo 93, sin perjuicio de poder calificar la ayuda como ilícita o prohibida por contravenir normas comunitarias distintas a las del artículo 92 -en este caso, la reglamentación prevista para la organizaciones de mercado.

Pronunciamientos como éstos han provocado que algunos adviertan una oscilación jurisprudencial sobre el juego de los artículos 92-93 y 169 del Tratado en el control de las ayudas agrícolas nacionales³⁰. Y ello particularmente a raíz de la sentencia sobre las ayudas "Cresson", de 30 de enero de 1985³¹, en la que -se dice- el Tribunal de Justicia ha terminado asumiendo la postura que al respecto

²⁸Ibid. p. 176.

²⁹En similar descriterio había incurrido ya el Tribunal, a mi juicio, en la sentencia *Société des produits Bertrand S.A. c. Comisión*, de 21 de enero de 1976, as., 40/75, Rec. p. 1. Se alegaba por la sociedad demandante la aplicabilidad de los artículos 92 a 94, reclamando a su vez la responsabilidad de la Comisión por abstenerse de abrir el procedimiento del artículo 93. El Tribunal justificó la conducta de la Comisión por entender demostrado (sin la mediación del procedimiento específico) que no resultaban afectados los intercambios intracomunitarios.

³⁰Vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Ayudas agrícolas estatales...* cit., p. 11, donde resume los sucesivos pronunciamientos del Tribunal de Justicia hasta 1990.

³¹Sentencia *Comisión c. Francia*, as. 290/83, Rec. p. 439. Comentada por 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, p. 143. Aunque admite que el Tribunal señala aquí "certains limites à l'élargissement des bases juridiques du contrôle des aides"

venían manteniendo algunos Abogados Generales en sucesivas causas³². Allí manifestó el Tribunal de Justicia que:

"Por consiguiente, si bien la existencia del citado procedimiento especial (artículo 93.2) en modo alguno impide que se aprecie la compatibilidad de un régimen de ayudas con normas comunitarias distintas de las del artículo 92, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 169, sin embargo es indispensable que la Comisión siga el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93, si pretende declarar la incompatibilidad de este régimen, en su concepto de ayuda, con el mercado común"³³.

En realidad, entiendo que no cabe inferir de este pronunciamiento una modificación de la postura que con anterioridad se había mantenido -salvadas imprecisiones como las citadas en que incurrió el Tribunal- sobre las posibilidades de control de las ayudas agrícolas nacionales por vía de los artículos 93 ó -si nos encontramos ante productos sometidos a una OCM- del 169³⁴. Y así puede deducirse de posteriores interpretaciones que de aquella

³²Particularmente el Sr. MAYRAS, que en las conclusiones previas a la sentencia de 24 de abril de 1980 había mantenido que "cuando la Comisión se encuentra con un ayuda, debe recurrir al procedimiento del artículo 93 y, entre los argumentos que puede tener en cuenta para emplazar al Estado miembro para que renuncie a la ayuda en cuestión, figura la eventual incompatibilidad de la ayuda con el artículo 95" (Rec. p. 1439).

³³Apartado 17, Rec. p. 450.

³⁴GADBIN, en el comentario citado a la sentencia "Cresson", se cuestiona si en ella se está excluyendo la posibilidad de recurso al artículo 169 para los casos de ayudas incompatibles con las organizaciones de mercado. Tal conclusión sería -dice- muy aventurada, arriesgada

sentencia realizaron distintos Abogados Generales³⁵, así como de ulteriores fallos del Tribunal de Justicia. Es sintomático que éste, en su sentencia de 12 de julio de 1990, se remitiera -entre otras- a la de 30 de enero de 1985³⁶, después de poner de manifiesto que:

"Sin embargo, es reiterada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia que el procedimiento aplicable para la declaración de incumplimiento de las normas de una organización común de mercados, es el de la declaración de incumplimiento

(*hasardeuse*). Concluye que la formulación transcrita de la sentencia resulta conciliable con los términos de la sentencia de 24 de abril de 1980 (p. 148).

³⁵Glosando lo manifestado por el Tribunal en el asunto "Cresson", observó el Abogado General MISCHO, en sus conclusiones de la sentencia de 12 de julio de 1990, ya citada,:

"De lo anterior se deduce que, en todos aquellos casos en que la Comisión fundamenta su recurso en una disposición distinta del artículo 92, puede recurrir al artículo 169. Esto es lo que ocurre precisamente en el caso de autos ya que, sin perjuicio de la imputación específica de la falta de notificación de las medidas financieras con arreglo al apartado 3 del artículo 93 y de la pretendida infracción del artículo 5 del Tratado, el recurso de la Comisión tiene por objeto que se declare la infracción de las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo. Al exponer la pretensión de la demanda de la Comisión, no se menciona el artículo 92". (Rec. p. 3138).

Vid. igualmente, conclusiones del Abogado General GULMANN, en la sentencia de 7 de abril de 1992, ya citada, Rec. p. 2427.

³⁶No obstante, lo cierto es que es esta sentencia el Tribunal de Justicia termina declarando la inadmisibilidad del recurso, por inadecuación de la vía empleada -la del artículo 169, en lugar de la del 93-. Tal vez la explicación de esta postura esté en el hecho de que en ningún momento se alegó contravención de un reglamento, sino una violación del artículo 5 del Tratado. De entenderse vulnerado directamente un reglamento "agrícola" del Consejo, sin duda el fallo del Tribunal hubiera sido otro.

En definitiva, como explica GADBIN, la valoración y enjuiciamiento de las ayudas agrícolas nacionales en el marco de las organizaciones comunes de mercado (en base al procedimiento del artículo 169) resultará admisible en el caso de infracciones directas a las reglas de estas organizaciones (si, por ejemplo, se declaran prohibidas determinadas categorías de ayudas), lo que en este caso -subsidios familiares a la renta- no resulta claro se produzca. Op. cit., p. 148.

previsto en el artículo 169 del Tratado. Si bien, según esta jurisprudencia, el Tratado, en el apartado 2 del artículo 93, ha establecido un procedimiento adoptado específicamente a los problemas particulares que plantean las ayudas estatales a la competencia dentro del mercado común, la existencia de este procedimiento de modo alguno impide que se aprecie la compatibilidad de un régimen de ayudas con normas comunitarias distintas de las que se contienen en el artículo 92, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 169³⁷.

Parece que esta interpretación es la coherente con la primacía de las disposiciones que reglamentan la política agrícola sobre las que persiguen salvaguardar la competencia. Es por lo que los reglamentos que instituyen las organizaciones comunes de mercado declaran aplicables los artículos 92 a 94 "salvo disposición en contrario del Reglamento", lo que atribuye a aquéllos un papel supletorio³⁸: prohibidas en los reglamentos de aplicación determinadas actuaciones de los Estados, no resulta exigible, si nos enfrentamos a ayudas públicas, el enjuiciamiento de éstas por la vía procedimental del artículo 93. Por contra, si la normativa específica no se opone frontalmente a la medida nacional proyectada, de tal manera que se deja algún margen a la estimación de una

³⁷Apartado 11 de la sentencia (Rec. p. 3154), de lo que concluye, en el siguiente, que "por todo ello, la circunstancia que alega la República Helénica, en el sentido de que la intervención estatal que se discute, de suponerla demostrada, constituye un régimen de ayuda, no impide que la Comisión impugne, mediante el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado, la incompatibilidad de esta intervención con las normas por las que se rige la organización común de los mercados de cereales".

³⁸Esto sin perjuicio de que fuera deseable, como ya hemos mantenido, que tal supletoriedad fuera establecida con carácter general en el Reglamento nº 26 del Consejo.

posible compatibilidad de la que pueda calificarse como "ayuda", habría que acudir al procedimiento del artículo 93. En la práctica la Comisión acude habitualmente a este procedimiento específico, aun tratándose de ayudas que han de presumirse incompatibles con la normativa de las organizaciones comunes de mercado. Volveremos sobre ello al examinar en el capítulo siguiente las concretas categorías de ayudas.

B. Control desde las jurisdicciones internas

Es claro que el juicio de compatibilidad con el mercado común *ex* artículo 92 es competencia exclusiva de la Comisión (vid. capítulo tercero), de tal manera de la apreciación de este extremo permanece vedado a las jurisdicciones internas. Pero, como puso de manifiesto el Abogado General WARNER en las conclusiones de la sentencia "Pigs and Bacon" ya citada, "la circunstancia de que los artículos 92 a 94 se apliquen a una ayuda no impide en sí misma impugnar cada uno de los aspectos de la ayuda (incluido el método de financiación) ante la jurisdicción nacional sobre la base de cualquier otra disposición de Derecho comunitario"³⁹ que pueda ser de directa aplicación, como de hecho lo son los reglamentos agrícolas. Son aleccionadoras, también, en este sentido las apreciaciones que hace el Abogado General REISCHL en sus conclusiones del asunto "Russo":

³⁹Rec. 1979, p. 2208.

"El pretore de Bovino querría saber si existe, en derecho comunitario, un principio que permita a los particulares hacer prevalecer el efecto directo de los reglamentos comunitarios para, en caso de violación de éstos por un Estado miembro, evitar (...) un perjuicio de orden pecuniario resultante de los comportamientos del Estado miembro en cuestión, constitutivos de un incumplimiento de sus obligaciones (...).

El derecho comunitario, ha dicho el Tribunal (sentencia de 4 de abril de 1968, "Lück", as. 34/67, Rec. p. 359) "no limita el poder de las jurisdicciones nacionales competentes para aplicar, entre los diversos procedimientos de orden jurídico, aquéllos que son apropiados para salvaguardar los derechos individuales conferidos por el Tratado. Cuando una legislación nacional es contraria a la legislación comunitaria, el juez interno debe abstenerse de aplicar las disposiciones de esta legislación. En el plano contencioso administrativo el juez debe abstenerse de aplicar las disposiciones nacionales contrarias"⁴⁰.

Ha manifestado también el Tribunal que "el control de la acción administrativa de los Estados miembros en la aplicación del derecho comunitario corresponde en primer lugar a las jurisdicciones nacionales, sin perjuicio de la

⁴⁰Rec. 1976, p. 61-62.

posibilidad que éstas tienen de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal en virtud del artículo 177 del Tratado CEE"⁴¹.

De lo dicho puede concluirse que es perfectamente concebible el planteamiento de recursos ante la jurisdicción interna contra el otorgamiento de ayudas nacionales, cuando lo que pretende hacerse valer es la infracción directa de la normativa prevista en los reglamentos que instituyen las organizaciones comunes de mercado, por virtud de la aplicabilidad directa de éstos⁴².

⁴¹Sentencia Sucrimex SA et Westzcker GmbH c. Comisión, de 27 de marzo de 1980, as. 133/79, Rec. 1980, p. 1299; vid. apartado 24, p. 1311.

⁴²Dictaminó en este sentido la sentencia "Pigs Marketing Board" cit. que "en respuesta a las cuestiones planteadas por el Resident Magistrate, hay que precisar asimismo que todas las disposiciones citadas son directamente aplicables y que en cuanto tales confieren a los individuos derechos que las jurisdicciones de los Estados miembros tienen que salvaguardar" (apartado 66).

III. ORIENTACIONES QUE HAN DE ASUMIR LAS AYUDAS AGRÍCOLAS NACIONALES

En la línea que hemos expuesto, la inicial excepcionalidad que ha caracterizado el régimen de las ayudas nacionales agrarias⁴³ y paralelamente, su misma irrenunciabilidad -en el estadio actual-, ha provocado que las instituciones de la Comunidad hayan, por una parte, abogado por la reconducción progresiva a los principios y normas de la competencia válidos con carácter general en el ámbito comunitario⁴⁴, y, junto a ello, fijado unos objetivos específicos a los que

⁴³Ha de advertirse que la intervención de la Comisión en su control no se produce a través de la Dirección General IV, de la Competencia, sino a través de la VI, Agricultura.

ha de orientarse la política de competencia en este sector y, en particular, los cometido a los que han de contribuir las ayudas nacionales. En este último sentido, la Comisión puso de manifiesto en el *XVI Informe sobre la política de competencia* que "teniendo en cuenta la orientación fundamental que el propio Tratado proporciona, la política perseguida en materia de ayudas nacionales a la agricultura no se ha dissociado nunca de la política agrícola general"⁴⁵.

Es sabido que la aprobación del documento de la Comisión **Agenda 2000. Por una unión más fuerte y más amplia**⁴⁶, marca en cierto modo un nuevo rumbo para la política agrícola de la Comunidad (se ha hablado incluso de "la reforma de la reforma"⁴⁷). Haremos en lo sucesivo frecuentes llamadas a las ideas allí contenidas. Para lo que ahora nos interesa, ha de advertirse que si la Comisión había manifestado años atrás que "sería ciertamente deseable que tales objetivos sean perseguidos y financiados por la misma Comunidad. Sólo las dificultades presupuestarias bien conocidas se oponen a tal objetivo"⁴⁸, hoy

⁴⁴Sirva citar la *Resolución sobre el 15º Informe sobre la política de competencia* (nº 43) elaborado por el Parlamento Europeo en diciembre de 1986 en la que "suscribe la incorporación de las ayudas públicas en favor de la agricultura y de la pesca en el informe anual y estima que, sin perjuicio de los trazos propios de estos sectores, no faltan argumentos de peso para que no se consideren como zonas de actividad comunitaria completamente distintas" (**XVI Informe sobre política de competencia**, Bruselas-Luxemburgo, 1987, p. 268). En la *Resolución sobre el 17º Informe*, en el apartado nº 44, el Parlamento manifestó que "espera que la Comisión dé curso -mediante una exhaustiva y rápida propuesta orgánica- a las exigencias de comenzar a introducir en la práctica, también en el sector de los productos agrícolas, los principios y normas de la competencia en el ámbito comunitario" (**XVIII Informe sobre la política de competencia**, p. 252).

⁴⁵**XVI Informe sobre la política de competencia**, cit., nº 286, p. 198.

⁴⁶Presentado en Bruselas el 15 de julio de 1997, COM (97) 2000 final.

⁴⁷Así la calificó el profesor LAMO DE ESPINOSA, en una reciente conferencia.

parece más irrenunciable el compromiso financiero de los Estados para colaborar -incluso asumir en su mayor parte- los nuevos retos y orientaciones de la política agraria. En este sentido, la **Agenda 2000** aboga por una "mayor *descentralización* de la aplicación de las políticas, dejando un mayor margen de actuación a los Estados miembros y a las regiones", aunque advierte que "el aumento de la descentralización no deberá, sin embargo, conducir a una renacionalización de las políticas" (realmente ésta, en algunos aspectos, entiendo que resultará inevitable).

Habiéndose acometido en fechas recientes -o proyectándose para las venideras- medidas como la reducción de los precios de garantía, la limitación de los pagos directos a la renta (propuesta por la Comisión), la reducción de la protección fronteriza y la disminución de las subvenciones por exportación (impuestas por el contexto internacional), unido a las nuevas prioridades reconocidas en el ámbito de la agricultura (calidad del producto como apuesta de competitividad, medio ambiente), el futuro apunta a una reorientación del apoyo público en la que se hace necesario el concurso financiero de los Estados. El fomento de producciones de calidad, vinculadas con orígenes geográficos específicos o métodos específicos de producción, o de conductas del agricultor encaminadas -incluso de manera directa- a la protección medioambiental, o la creación de posibilidades de renta y empleo complementarias o alternativas para éstos y sus familias (diversificación rural: turismo rural, etc., teniendo en cuenta que se prevé una mayor reducción aun del número de agricultores-), constituyen actuaciones públicas para las cuales la prestación de ayudas está plenamente **justificada** y cuya financiación, en buena lógica y en gran medida, corresponderá a los propios Estados miembros. "Justificación" de las ayudas públicas,

⁴⁸*Ayudas nacionales y Política Agrícola Común*, nº 191 de la serie **La Europa Verde. Noticias de la Política Agrícola Común**, p. 10.

comunitarias y nacionales, a la que se refiere también -loablemente- la Comisión en la **Agenda 2000**⁴⁹, y que no es sino una manifestación de lo expuesto en el capítulo anterior: se admitirán excepciones en el ámbito agrario a las reglas de competencia, tales como las referidas a las ayudas públicas -inicialmente prohibidas-, en la medida en que resulten necesarias y proporcionales. Y no cabe duda que finalidades como las mencionadas justifican una actitud favorable ante las medidas nacionales de apoyo público, hasta el punto de que se integran en los objetivos de la propia política de competencia en el sector agrícola.

Ya en el *XVI Informe de política de competencia* más atrás citado, redactado hace una década, se citaban como *objetivos principales de la política de competencia en dicho sector*:

-asegurar el 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;

-sostener la política de estructuras perseguida por la Comunidad también en el ámbito de las explotaciones agrícolas, autorizando las ayudas que refuercen dicha acción;

-intensificar la modernización de las estructuras de transformación y comercialización vinculando estrechamente esta acción con las exigencias de la

⁴⁹En estos términos: "la ayuda pública debe hallarse plenamente justificada", a lo que añade que "ello significa que es preciso demostrar claramente el papel crucial que desempeña la agricultura para producir elementos de calidad alta, mantener vivas las zonas rurales, proteger el medio natural y preservar los valores culturales".

política de mercados y de precios, y favoreciendo a la vez el desarrollo de dicho sector en las regiones deficitarias, así como la disminución y racionalización de la capacidad de producción de productos excedentarios;

-no obstaculizar las políticas nacionales en favor de las 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"⁵⁰.

Es de notar, en lo que a nosotros interesa destacar, el último de los apartados. Más adelante, en el mismo informe, precisaba la Comisión las prioridades esenciales de la Comunidad, para los diez años siguientes, en materia de política agraria: "para poder acogerse a las exenciones previstas en las normas sobre competencia recogidas en el Tratado, las ayudas nacionales deben contribuir, por tanto, a la realización de esta nueva orientación de la política agrícola, tendiendo a:

-reducir progresivamente la producción en los sectores excedentarios y moderar las cargas que de ello se deriven para el contribuyente⁵¹;

-promover la diversificación y la mejora cualitativa de la producción en función de los mercados interiores y de los deseos de los usuarios⁵²;

⁵⁰Doc. cit., nº 286, p. 198.

⁵¹La preocupación por el equilibrio de los mercados en una constante en las instituciones de la Comunidad desde tiempo atrás, como en la actualidad. Ha de apuntarse que es, curiosamente, el propio sistema de apoyo comunitario el causante de aquellos desequilibrios, en muchos casos, para muchas explotaciones, carentes de justificación.

-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;

-promover una mayor sensibilidad en los agricultores acerca de los problemas del medio ambiente⁵³;

-contribuir al desarrollo, en el territorio comunitario, de las industrias dedicadas a la transformación de los productos agrícolas y conseguir, así, que el agricultor participe en los grandes cambios tecnológicos de nuestro tiempo⁵⁴.

A esto se añade que la Comisión, en el marco de las normas sobre la competencia, debe seguir tomando además en consideración "la necesidad de los Estados de resolver problemas económicos resultantes de situaciones aún no asumidas por las reglamentaciones específicas que rigen la PAC".⁵⁵

⁵²Más adelante trataremos de la actitud favorable de la Comunidad hacia las ayudas nacionales en favor de la mejora cualitativa, a la que ya hemos aludido. Recuérdese que ya nos referimos *supra* a la protección de los consumidores como un objetivo sobrevenido de la PAC. Puede leerse en la **Agenda 2000**: "una obligación fundamental es garantizar la seguridad de los consumidores tanto fuera como dentro de la Unión, por lo que esta cuestión debe constituir *una de las grandes prioridades de la PAC*".

⁵³A la protección del medio ambiente, a las que se refiere este apartado y el anterior, prestaremos una especial atención.

⁵⁴La promoción de desarrollo tecnológico es también hoy considerado de un relevante interés comunitario, lo que determinará, como también analizaremos, una actitud favorable hacia las ayudas estatales con esta finalidad.

⁵⁵Ibid., nº 289, p. 202, reproducido también, en terminos prácticamente idénticos, en el informe del año siguiente (nº 261, p. 193).

Se recogen aquí unas orientaciones que ya habían sido publicadas por la Comisión en "*Un futuro para la agricultura europea (Libro verde)*", al que se remite expresamente el informe citado, y después detalladas en documentos posteriores⁵⁶. Huelga decir que estas previsiones de concreción del interés comunitario en materia agrícola publicadas en aquel momento por la Comisión, inspiraron, siquiera sea parcialmente los acuerdos de reforma de la PAC, adoptados años más tarde, en mayo de 1992, por el Consejo de Ministros de la Comunidad.

Intereses como los citados -que incluso se superponen al de libre competencia en un sentido puro- justifican, por tanto, ayudas nacionales a la agricultura, en cuanto quedan erigidos en auténticos "intereses comunitarios". Es por lo que la Comisión advierte, genéricamente, que "*la acción propiamente nacional de los Estados miembros debe adecuarse a las orientaciones adoptadas a nivel comunitario y no falsearlas*". De ahí la importancia del papel de las instituciones de la Comunidad de crear un "cuerpo jurídico" que legitime aquellas ayudas, e impida que con ellas se menoscabe alegremente un irrenunciable principio de libertad de competencia.

Lo dicho sobre las orientaciones que han de asumir las ayudas nacionales ha de servirnos de base para el análisis de las distintas categorías de ayudas, que analizaremos según su finalidad en el capítulo siguiente.

⁵⁶**La Europa verde. Noticias de la Política Agrícola Común: Ayudas nacionales y Política Agrícola Común** (nº 191), *La política de competencia en agricultura* (nº 221).