

# LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS SOBRE AGRICULTURA EN EL MARCO DE LA UNION EUROPEA (\*)

Por

LUIS POMED SÁNCHEZ  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Letrado del Tribunal Constitucional

*SUMARIO:* I. LA AGRICULTURA COMO OBJETO DEL DERECHO. BREVE REFERENCIA A LA CUESTIÓN DEL DERECHO AGRARIO.—II. LA AGRICULTURA EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO: 1. *El diseño originario de la Política Agrícola Común. Política de precios y política de estructuras.* 2. *La reforma de la Política Agrícola Común y la incidencia del GATT.* 3. *La incipiente política forestal de la Unión Europea.*—III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL DERECHO ESPAÑOL: 1. *En torno a la posible existencia de una política agrícola autónoma en el marco de la PAC.* 2. *El tratamiento del sector agrario en el Bloque de la Constitucionalidad.* 3. *La distribución de competencias sobre agricultura en la jurisprudencia constitucional.*

## I. LA AGRICULTURA COMO OBJETO DEL DERECHO. BREVE REFERENCIA A LA CUESTIÓN DEL DERECHO AGRARIO

Una adecuada comprensión de la noción de *agricultura* relevante para el Derecho debe partir de su inserción en el denominado sector primario de la economía, que engloba lo estrictamente agrario, la ganadería, el subsector forestal, y el conjunto de actividades destinadas a la obtención de materias primas demandadas por las industrias agroalimentarias (1). Consideración amplia del objeto cuyo correlato inmediato es su imbricación en la intrincada red que articula las relaciones entre los Poderes Públicos en lo que atañe a la ordenación de la economía. Por otra parte, dicha caracterización y la acentuación de lo que tiene de *actividad* permite vislumbrar la existencia de otros tratamientos jurídicos del sustrato sobre el que se realizan tales actividades.

En consecuencia, al referir las distintas perspectivas con que se ha contemplado a la agricultura desde el mundo del Derecho parece

---

(\*) Dejo constancia de mi agradecimiento a Armando SALVADOR SANCHO, por sus enriquecedoras aportaciones al original. La responsabilidad del resultado es, por supuesto, exclusivamente mía.

(1) Vid., en sentido similar, si bien incluyendo las industrias agroalimentarias, M. RAPÚN GÁRATE y L. PÉREZ Y PÉREZ, «Agricultura e industrias alimentarias», en J. M. SERRANO SANZ (dir.), *Estructura económica del Valle del Ebro*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, pág. 197.

oportuno tener siempre presente su íntima relación con lo económico (2). A este respecto cabe incluso afirmar que las magnitudes económicas de la agricultura no son del todo ajenas a la evolución del tratamiento jurídico que aquélla ha recibido en nuestro ordenamiento. Y ello no sólo por lo que se refiere al estricto tratamiento normativo, sino incluso a las posturas doctrinales que han postulado la existencia de un Derecho agrario dotado de verdadera autonomía conceptual y científica.

Los orígenes mismos de este pretendidamente autónomo *Derecho agrario* no pueden considerarse ajenos al estado de la agricultura. Así, resulta altamente significativo el hecho de que la dedicación dogmática al *Derecho agrario* ofrezca una cierta concentración geográfica, correspondiendo, por lo que hace exclusivamente al marco europeo, la mayor densidad de estudios al área mediterránea, que quedó en su día al margen de la «revolución agrícola» (3).

La incapacidad de la agricultura para proporcionar los necesarios excedentes lastró indefectiblemente a las economías de estas naciones a lo largo del siglo XIX. En un contexto marcado por la propia teorización de la idea de progreso, la percepción de esas carencias había necesariamente de concitar la atención de amplios sectores de la comunidad científica en las naciones afectadas (4). No obstante lo cual, será necesario esperar hasta la primera posguerra europea para poder hablar del nacimiento de un *Derecho agrario* revestido de una pretendida autonomía dogmática (5). La simultaneidad de su apari-

---

(2) Conforme al sentido ya expuesto por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario y Derecho público*, «REDA», núm. 5 (1975), pág. 167. Por lo demás, esta noción jurídica de la agricultura ha sido, como tendremos ocasión de apreciar, acogida por el bloque de la constitucionalidad.

(3) Como es sabido, esta «revolución agrícola» supuso la transformación de los métodos de explotación de la tierra justamente en aquellas zonas —en especial, el norte y el oeste de Europa— que habían padecido un mayor atraso histórico en la evolución de los sistemas de cultivo, en tanto quedaron estancadas las agriculturas mediterráneas, donde continuaron empleándose métodos procedentes de la agricultura del Imperio romano. Vid., por todos, G. TORTELLA, *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, págs. 6 y ss.

(4) No parece necesario recordar cómo en todas las ramas de la ciencia abundaron, en el curso del siglo XIX —cuyo punto de partida bien puede situarse a estos efectos en el último tercio del XVIII— y comienzos del XX, las obras referidas a la agricultura. Interesa, por contra, destacar lo que de peculiar tienen dichas obras, pues si contienen por lo común unas elevadas dosis de arbitrio, resulta más compleja su adscripción al romanticismo.

(5) Sin que hayan faltado los lógicos intentos de identificar orígenes más remotos, con especial referencia al *Code rural* francés de 1808, como puede comprobarse en J. M. PEÑA VÁZQUEZ, *Nota sobre el moderno Derecho Agrario en España*, «Agricultura y Sociedad», núm. 1 (1976), págs. 167 y ss. A este respecto debe coincidir con J. BARNES VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 519, en nota, al situar en 1922, fecha de creación de la «Rivista di Diritto Agrario», el momento fundacional del Derecho agrario como *disciplina* científica.

ción con el surgimiento del denominado *Derecho económico* y con el proceso de reforzamiento de la componente social de los ordenamientos en su conjunto acaso ayude a comprender los anhelos globalizadores de esta nueva *disciplina* (6).

Liberado de toda excrecencia ideológica que lastrara sus orígenes, el Derecho agrario ha mantenido siempre vivo el afán de alcanzar el reconocimiento de su autonomía científica. Hasta el punto de que bien pudiera pensarse que la singularidad de esta *disciplina* jurídica radica justamente en su propia vocación de ser considerada como tal (7). La constante reivindicación de su autonomía se ha formulado bien a partir de la calificación del Derecho agrario como una nueva rama del Derecho privado, bien sosteniendo su consideración como una especie de *tertium genus* a través del cual se llevaría a cabo la reintegración a la unidad, para este concreto sector de la vida social, de la *summa divisio* del ordenamiento jurídico (8).

(6) Acerca de la voluntad de *reordenación* de las categorías e institutos jurídicos que se plasmó en esos primeros tratamientos del Derecho económico, vid., por todos, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, I, Editorial La Ley, Madrid, 1988, pág. 23. La íntima relación existente entre dichas aproximaciones al Derecho económico y al Derecho agrario se observa con especial intensidad en J. L. DE LOS MOZOS, *Estudios de Derecho agrario*, Tecnos, Madrid, 1972, págs. 36 y ss. Esta misma simultaneidad parece hallarse presente en las sucintas consideraciones formuladas por A. GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, III, Librería General, Zaragoza, 1964, pág. 164, acerca de las pretensiones de autonomía científica del Derecho agrario.

(7) Correlato acaso inevitable de esas reivindicaciones de autonomía científica y conceptual han sido las frecuentes pretensiones de incorporación de esta nueva disciplina a los planes de estudios universitarios (vid. J. M. PEÑA VÁZQUEZ, *Nota...*, op. cit., págs. 169 y ss.), con la consiguiente creación y provisión de las Cátedras de Derecho agrario.

(8) En esa reivindicación de la autonomía científica del Derecho agrario español se aprecia un excesivo peso de los componentes relacionales. Así, se ha planteado desde la exclusiva óptica del Derecho civil, en cuyo seno se integraría esta *nueva rama* del ordenamiento. Valga como autorizado ejemplo la monografía de A. BALLARÍN MARCIAL, *Derecho agrario*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1965, en especial págs. 360 y ss. Nótese que dicha vinculación, originariamente formulada para contrarrestar los intentos de ubicar lo agrario en la órbita del Derecho mercantil, al hacer de la empresa agraria el criterio del Derecho agrario, habría de servir a M. CASALS COLLEDECARRERA, voz «Derecho Agrario», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, I, Barcelona, 1975, pág. 126, para negar, con apoyo en la teorización de A. HERNÁNDEZ GIL acerca del concepto de Derecho civil, la *autonomía del Derecho agrario como disciplina diferenciada del puro Derecho civil*.

Por lo que hace a la defensa de la autonomía del Derecho agrario partiendo de su caracterización como ámbito de encuentro funcional de lo público y lo privado, debe advertirse que se trata de una proclamación puramente formal, pues en los tratamientos doctrinales el mayor peso ha seguido correspondiendo a las cuestiones relativas al Derecho privado, observándose una constante marginación de lo público. Hasta el extremo de que las exposiciones de las normas encuadrables en este sector del ordenamiento jurídico que disciplinan la realidad agraria, cuando existen, presentan un marcado carácter descriptivo. Vid., en este sentido, la «Parte Especial» de J. J. SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General, Autonomía y Comunitario*, vol. I, Reus, S.A., Madrid, 1985, págs. 387 y ss., o la obra de A. BALLARÍN MARCIAL, *Estudios de Derecho agrario y política agraria*, 1975, Zaragoza. Carece de toda referencia al «Derecho público agrario» la monografía de J. L. DE LOS MOZOS, *Estudios...*, op. cit. Como ha destacado S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., pág. 165, *los aspectos jurídico-públicos pasan prácticamente desapercibidos, formalizándose casi siempre unos esquemas institucionales que, con las variantes que se quiera, pero que, en*

La propia persistencia de la reivindicación resulta ilustrativa por demás de su escaso grado de satisfacción (9). Un hecho que, muy posiblemente, se explica por la ausencia de un sólido criterio vertebrador de las diferentes construcciones dogmáticas del Derecho agrario.

A este respecto, puede afirmarse que la definición del concepto de Derecho agrario ha mostrado una excesiva dependencia de otras aproximaciones a la cuestión agraria. Así, al margen de algunas caracterizaciones *subjetivas* del Derecho agrario, la mayoría de los tratamientos han resultado por lo común excesivamente contingentes, pues se han asentado sobre bases endebles e instrumentales, tributarias de las decisiones del legislador del momento (10). Particularmente representativas de esta insuficiencia han sido las perspectivas funcionalistas, que han definido al Derecho agrario como *Derecho de la reforma agraria* (11).

Las limitaciones que inevitablemente encierran estas aproximaciones funcionalistas han sido puestas de manifiesto en la formulación de criterios objetivos del Derecho agrario, entendido como el estudio de la *regulación del campo* (12). No han faltado tampoco posi-

---

*el fondo, son siempre variantes epidérmicas, no son sino los que se derivan de las instituciones jurídico-privadas.*

(9) Exposiciones críticas de este fenómeno y de los términos en que se ha expresado la mencionada reivindicación pueden hallarse en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., págs. 161 y ss.; F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», en S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.), *Derecho Administrativo Económico*, II, Editorial La Ley, Madrid, 1991, págs. 281 y ss., y J. BARNES VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional...*, op. cit., págs. 519 y ss.

(10) Deficiencia sobre la que ya advirtió en su momento F. DE CASTRO Y BRAVO, «El Derecho Agrario en España. Notas para su estudio», *ADC*, VII (1954), págs. 377 y ss., e insistió S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., págs. 164 y ss.

(11) Caracterización por lo demás pionera en la propia construcción del Derecho agrario en España. Buena muestra de ello es la afirmación vertida por SÁNCHEZ ROMÁN, quien fuera Presidente de la Comisión Técnica creada en mayo de 1931 para la elaboración de un texto provisional sobre legislación agraria. Para dicho autor, *hay Derecho agrario allí donde hay leyes que afectan a la redistribución de la tierra*. La doctrina de este primer cultivador del Derecho agrario en España se halla expuesta en su *Cursillo sobre Derecho Agrario en la cátedra de Derecho Civil de la Universidad Central*, 1934, Madrid. Esta perspectiva funcionalista sería posteriormente retomada, con las lógicas matizaciones, por A. BALLARÍN MARCIAL, *Estudios de Derecho agrario...*, op. cit., págs. 188 y s., y J. L. DE LOS MOZOS, *Estudios...*, op. cit., pág. 44, para quien, *podemos concluir que el Derecho agrario, no es más que el Derecho de reforma de la agricultura*. Interesa dejar constancia de la evolución del pensamiento del primero de los autores mencionados, expresada en su trabajo *Derecho Agrario, Derecho Alimentario y Derecho Agroalimentario*, en «Revista de Derecho Agrario y Alimentario», núm. 1 (1985), págs. 7 y ss. Como ha significado M. CASALS COLLECCARRERA, voz «Derecho Agrario», *op. cit.*, págs. 124 y ss., la acentuación del elemento telcológico que se aprecia en todas estas configuraciones del concepto de Derecho agrario revela bien a las claras su fuerte dependencia de las circunstancias políticas en que se elaboraron.

(12) En este sentido, F. DE CASTRO Y BRAVO, «El Derecho Agrario en España...», *op. cit.*, págs. 389 y ss. Este autor recuerda que dicha regulación no se agota en la reforma agraria, cuyo marcado carácter histórico la hace inadecuada para estructurar toda una disciplina jurídica, sino que descansa en la interacción de los elementos personal, real y funcional de lo agrario. Igualmente, A. GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, III, *op. cit.*, pág. 164.

cionamientos eclécticos en torno a la noción de Derecho agrario (13), ni aquellos otros que han tratado de llevar a cabo una notable extensión de su objeto con apoyo en la histórica y siempre fértil vinculación entre espacio rural y Derecho agrario (14).

Como corolario de esta somera referencia al Derecho agrario, puede señalarse que acaso la nota común más destacada de los diversos intentos por afirmar un criterio sobre el que asentar la autonomía científica de dicha disciplina sea su falta de correspondencia entre el fin que se dice perseguir y los medios efectivamente utilizados para alcanzarlo. Cabe incluso apreciar una inusitada quiebra en los desarrollos dogmáticos que se siguen de las diferentes nociones del Derecho agrario, por lo común inadecuados para captar la cambiante realidad del sector agrario en su globalidad (15). A este respecto, sorprende el constante olvido de la perspectiva que proporcionan las normas jurídico-públicas, algo que contrasta vivamente con la habitual proclamación del carácter integrador del Derecho agrario.

Adviértase que en modo alguno se trata de restar protagonismo a lo privado en este contexto, sino, más modestamente, de recordar que, junto a las regulaciones civiles y mercantiles, existe un complejo entramado de disposiciones jurídico-públicas que inciden de manera decisiva en la evolución del sector agrario. La agricultura, entendida en términos amplios, es un ámbito de la realidad social incisivamente intervenido por los Poderes Públicos y sobre el que se proyectan, con intensidad variable, la totalidad de las ramas del ordenamiento. En el bien entendido que se trata de una realidad en absoluto exclusiva de lo agrario; antes bien, común a la totalidad de sectores económicos (industria, comercio, banca, etc.), sin que ello pueda servir como argumento decisivo para cimentar una completa disciplina dotada de sustantividad propia (16).

---

(13) Es el caso de J. J. SANZ JARQUE, quien, de manera un tanto sorprendente, proporciona en su *Derecho Agrario*, op. cit., pág. 26, tres definiciones del Derecho agrario (sintética, extensa e intermedia). En la definición intermedia identifica el Derecho agrario como *el conjunto de normas que en el ámbito de la ordenación del territorio regulan la propiedad de la tierra, la empresa agraria y la reforma y desarrollo de las estructuras del campo*. Esta definición se desglosaría en dos elementos integradores del moderno Derecho agrario: el estatuto jurídico de la propiedad de la tierra y la *normativa e instituciones dirigidas a renovar las anacrónicas estructuras y situaciones de hecho de nuestro campo*. En similares términos, del mismo autor, su «Discurso académico», en AA.VV., *Derecho Agrario Español y de todas las Comunidades Autónomas. Congreso Internacional e Iberoamericano de Derecho Agrario*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1993, págs. 22 y ss.

(14) Así, J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*, Aranzadi, Pamplona, 1992, págs. 40 y ss., quien identifica en la noción de espacio rural el elemento sobre el que se asentaría la pretendida autonomía del Derecho agrario.

(15) Esta falta de idoneidad para captar lo cambiante del sector llevó a S. MARTÍN-RE-TORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., pág. 162, a denunciar la osificación del Derecho agrario.

(16) Al respecto, sirva remitir a las serenas reflexiones, referidas en estos casos a la pretendida autonomía del Derecho público de la economía, efectuadas por M. S. GIANNINI,

Sentado esto, interesa poner el acento en la caracterización de la agricultura como un sector de actividad económica objeto de ordenación global por los Poderes Públicos, dato determinante en la evolución de nuestro ordenamiento jurídico (17). En efecto, desde el punto de vista práctico debe importar fundamentalmente la acotación conceptual de lo agrario como materia competencial en el Estado autonómico. Una tarea que difícilmente puede realizarse de manera satisfactoria con los materiales suministrados por los estudios elaborados a partir de la proclamación de la plena autonomía científica del Derecho agrario (18).

Así, recuérdese en primer lugar que el propio constituyente partió, en la delimitación de esferas competenciales, de la inserción de la agricultura en el marco general de la actividad económica, permitiendo su configuración como un ámbito concurrente (art. 148.1.7.ª Const.). La posterior actuación de los legisladores estatutarios no hizo sino reforzar esta consideración de lo agrario como una competencia *exclusiva dentro de las bases de la ordenación económica* (19).

La significación de esa consideración de la agricultura como competencia *exclusiva dentro de las bases* de ordenación económica se expresa con toda claridad en la STC 80/1985, de 4 julio, asunto «procesionaria del pino», donde el Alto Tribunal pone de manifiesto cómo aquella representa *el reconocimiento en favor del Estado de la facultad para regular o incluso adoptar las medidas necesarias a fin de integrar la agricultura de la Comunidad Autónoma en la política económica general, a cuyo efecto puede determinar las bases a que ha de atenerse la Generalidad en el ejercicio de sus propias competencias* (FJ 1.º) (20). Se trata de una afirmación verdaderamente capital para

---

*Diritto pubblico dell'economia*, 3.ª ed., Il Mulino, Bolonia, 1989, pág. 15, y, entre nosotros, por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, I, op. cit., pág. 26.

(17) Una caracterización sobre la que insistiría S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., pág. 167.

(18) En tal sentido, resulta significativo el hecho de que en Italia, posiblemente el país donde mayor desarrollo han conocido los estudios de Derecho agrario, la jurisprudencia constitucional haya debido operar prácticamente en el vacío a la hora de acotar el alcance de la agricultura como título competencial. Al respecto, vid. las referencias a la Sentencia de la Corte Constitucional número 142, de 24 julio 1972, contenidas en S. MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura*, «Agricultura y Sociedad» (en adelante, «AS»), núm. 21 (1981), pág. 283.

(19) Baste citar por el momento los artículos 10.9 EAPV, 12.1.4) EA Cat., 10.Uno.6 EA Ast., 35.1.12.ª EA Ar., 8.Uno.6 EALR, 34.1.Cuatro EA Val. (cuya redacción difiere un tanto de los anteriores preceptos) y 50.1.a) LORAFNA, mediante los cuales las respectivas Comunidades asumen la competencia sobre agricultura, ganadería e industrias agropecuarias, que se configura como *exclusiva de acuerdo con la ordenación general de la economía*.

(20) Fue ponente de la Sentencia, por la que se resolvía el conflicto positivo de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña frente a la Resolución de la Dirección General de Producción Agraria de 7 julio 1983, relativa a la campaña contra la procesionaria del pino, el Magistrado constitucional F. Rubio Llorente.

la adecuada comprensión de la jurisprudencia constitucional en la materia y sobre la que habrá ocasión de volver.

## II. LA AGRICULTURA EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Según se ha apuntado, la agricultura representa un sector de la actividad económica integrado por tres subsectores —agrario, ganadero y forestal—, objeto de ordenación por los Poderes Públicos, pudiendo afirmarse que la intervención pública en dicho sector presenta un carácter especialmente incisivo, como consecuencia de su escasa adaptabilidad a las condiciones que impone un mercado verdaderamente libre y abierto (21). Esta realidad, con todas las modulaciones que se quiera, halla reflejo normativo en el propio texto constitucional español (art. 130.1 Const.) y en la actuación de los diversos Poderes Públicos competentes. Igualmente, cabe añadir que contribuye a explicar razonablemente la fuerza expansiva que la agricultura ha tenido en la jurisprudencia constitucional, simultánea al reconocimiento de potestades de intervención en su seno a las instancias centrales del Estado.

Innecesario resulta indicar que la situación actual del sector agrario en España se explica en gran medida por la incidencia que sobre la misma ha tenido la adhesión a las Comunidades Europeas. La temprana configuración de la agricultura como una política común de la Unión y las modificaciones en su diseño institucional marcan decisivamente su evolución y transformaciones, al tiempo que parecen perfilar las perspectivas de futuro del sector.

### 1. *El diseño originario de la Política Agrícola Común. Política de precios y política de estructuras*

La agricultura ha representado un papel principal en el proceso de integración europea. Las necesidades de financiación de la política común tempranamente afirmada en este sector han tenido en numerosas ocasiones efectos retardatarios de la evolución de la Comu-

---

(21) Esta escasa adaptabilidad se explicaría, según recuerda E. REIG, «La política agrícola común», en J. M.<sup>o</sup> JORDAN GALDUF, *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2.<sup>o</sup> ed., 1997, pág. 302, por dos razones: la reducida elasticidad de la demanda de alimentos respecto a la renta de poblaciones que ya han alcanzado un alto nivel de bienestar material y la continua presión en favor de un aumento de rendimientos tanto en la agricultura como en la ganadería como resultado de la continua aplicación de innovaciones técnicas.

nidad Europea, lo que explica en gran medida las sucesivas reformas a que se ha visto sometida en el curso de los últimos años (22).

Los términos en que se incorporó la agricultura como un ámbito de política común europea en el primer Derecho originario son ilustrativos de las preocupaciones continentales del momento. De este modo, tras afirmarse que uno de los medios apropiados para la consecución de los fines de la Comunidad Económica Europea, enumerados en el artículo 2 TCEE, había de ser *el establecimiento de una política común en el sector agrario* [art. 3.d)], el artículo 38.1 identificaba, en conexión con el artículo 38.4, el alcance objetivo de esa política común:

«El mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas. Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos.»

Primaba en esta delimitación de lo agrícola la preocupación por el abastecimiento, en lógica consonancia con las experiencias vividas por los países fundadores en la posguerra (23). Esta misma preocupación se hallaba presente, junto con la mejora de la situación de los agricultores, en la definición de los objetivos básicos que debía alcanzar la política agrícola común. Así, por una parte, había de garantizarse un nivel de vida equitativo a la población agrícola, mediante el incremento de la productividad agrícola y la estabilización de los mercados [art. 39.1.a), b) y c) TCEE], al tiempo que se pretendía garantizar los abastecimientos de los consumidores a precios razonables [art. 39.1.d) y e) TCEE] (24).

---

(22) M. TRACY, *Política agraria e integración europea*, «AS», núm. 51 (1989), págs. 21 y ss.

(23) Acerca de la incidencia del *síndrome del desabastecimiento* en la originaria delimitación del mercado agrícola común, vid. L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma de la política agraria comunitaria*, «AS», núm. 70 (1994), págs. 10 y ss.; en torno a los problemas planteados por la agricultura en la Comisión Spaak, antecedente inmediato del TCEE, M. TRACY, *Política agraria e integración europea*, op. cit., págs. 23 y ss. La inclusión de la pesca en este sector se explica, entre otras razones, por el limitado desarrollo de la ordenación de aprovechamiento de estos recursos, de tal suerte que los Estados únicamente disponían de soberanía sobre los recursos vivos existentes en su mar territorial, como recuerda L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, «El Derecho de pesca», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO (dirs.), *Tratado de Derecho comunitario europeo (estudio sistemático desde el Derecho español)*, Civitas, Madrid, 1986, tomo III, pág. 351.

(24) En palabras de F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», op. cit., pág. 304, los objetivos de la política agrícola común beneficiarían tanto al agricultor como al consumidor. En esta misma línea puede señalarse que los objetivos relativos al incremento de la productividad

La adecuada realización de estos objetivos de contenido económico y social demandaba, en opinión de los redactores del Tratado, una regulación específica del sector, como expresamente se establece en su artículo 42:

«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.»

El precepto ahora transcrito resulta clave para comprender la futura evolución de la política común europea en este sector, toda vez que condicionaba la aplicación a la agricultura de lo dispuesto en los artículos 85 y ss. TCEE, el artículo 42 venía a excluir la caracterización del mercado común agrícola como un mercado abierto, con libre formación de los precios en función de las relaciones entre oferta y demanda.

Desde sus orígenes, la acción de la Comunidad en el sector agrario se ha desarrollado a través de dos grandes líneas de actuación: política de precios y mercados y política de estructuras (25). La evolución de estas políticas ha resultado un tanto desigual, por la primacía que tradicionalmente se ha venido otorgando a la primera de ellas, en demérito de la transformación de las estructuras agrarias.

La política de precios y mercados ha tenido por objeto la realización del mercado único en el sector agrario, conforme a las modulaciones establecidas por los artículos 38.2 y 42 TCEE (26). De tal modo que, lejos de optarse por una solución plenamente liberalizadora, la consecución del mercado único agrícola se ha llevado a cabo

---

agrícola y la estabilización de los mercados parecen diseñados no sólo en beneficio de los agricultores, sino como garantía estructural de satisfacción de las necesidades de los consumidores. Por otra parte, no siempre será posible la consecución conjunta de estos equilibrios. En tales supuestos, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades ha reconocido margen de discrecionalidad en la priorización de los objetivos a alcanzar a las instituciones comunitarias (SSTJCEE de 13 marzo 1968 y 24 octubre 1973, entre otras).

(25) Esta doble vertiente de la acción comunitaria en este sector quedó pronto asentada en la Conferencia de Stressa (julio 1958); vid. E. REIG, «La política agrícola común», *op. cit.*, pág. 303.

(26) Conforme al artículo 38.2 TCEE, las reglas para el establecimiento del mercado único son aplicables a los productos agrícolas salvo excepción expresa, como la recogida en el primer párrafo del artículo 42 respecto del Derecho comunitario de la competencia. Al alcance que han tenido esas modulaciones se refiere F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, pág. 307.

mediante políticas de intervención en los diversos mercados agrarios, de signo proteccionista.

Concretamente, desde inicios del año 1962 el Consejo procedió a establecer las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) correspondientes a los diversos productos. Esencialmente, las OCM han venido garantizando a los productos agrarios comunitarios unos precios comunes superiores a los vigentes en el mercado mundial, complementados con un sistema de protección en frontera (27).

El diseño originario de las OCM se ha asentado sobre tres principios rectores: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. El primero de ellos garantiza la libre circulación de productos agrícolas en el interior de la Comunidad. El principio de preferencia comunitaria tiene por finalidad la defensa de los productores europeos frente a sus competidores extracomunitarios (28). Por último, el principio de solidaridad financiera implica la participación conjunta de todos los Estados miembros en la financiación de esta política a través de la Sección de Garantía del FEOGA (29).

Para la realización de estos principios ha resultado capital el empleo a fondo de la política de precios. Dicha política, en cuya complejidad no será preciso ahondar, se asienta sobre tres conceptos clave: precios indicativos, precios umbral y precios de intervención (30). Los *precios indicativos* señalan el nivel de precios considerado deseable en el mercado doméstico, por lo que actúan como punto de referencia obligado para los restantes tipos de precios institucionales. Los *precios umbral* tienen por finalidad garantizar el

---

(27) Vid., sintéticamente, R. MILÁN DÍEZ, *Evolución de la política agrícola común y comercio agrario: los acuerdos de la Ronda Uruguay y su inserción en el marco de la PAC renovada*, «Noticias de la Unión Europea», núm. 129 (1995), pág. 74, y A. MASSOT MARTÍ, *El sistema agromonetario comunitario: balance y perspectivas en el horizonte de la UEM*, «Revista de Estudios Europeos», núm. 12 (1996), pág. 3.

(28) De tal suerte que los agricultores europeos han sido beneficiarios de una serie de ayudas directas (remuneración de sus productos superior a la del mercado) e indirectas, tendentes a desincentivar la importación de productos agrícolas (mediante la imposición de exacciones equivalentes a la diferencia entre el precio comunitario y el precio de mercado) y a favorecer su actividad exportadora (restituciones de efecto contrario). En general, vid. N. CASTILLA GAMERO y A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «La política agraria», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO (dirs.), *Tratado de Derecho comunitario europeo*, op. cit., pág. 313. La referencia al conjunto de los agricultores europeos no debe hacer olvidar que los principales beneficiarios de la política agrícola común han sido aquellos cuya actividad se ha centrado en los productos básicos de la agricultura continental (cereales, leche, carne de vacuno), como han destacado E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 308, y C. TÍO SARALEGUI, *Crítica de la reforma de la PAC*, «Información Comercial Española», núms. 720-721 (1993), también recogido en el suplemento núm. 60/61 de «Papeles de Economía Española», por donde se cita, pág. 127.

(29) La creación del FEOGA, en paralelo con los primeros pasos de la política agrícola común, tuvo lugar mediante el Reglamento núm. 25 del Consejo, de 4 abril 1962.

(30) Vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», op. cit., pág. 306, y E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 306.

principio de preferencia comunitaria, pues representan los precios mínimos de entrada para las importaciones agrícolas extracomunitarias; dichos precios se calculan a partir de los precios objetivos, teniendo en cuenta los costes de distribución comercial interior. Finalmente, los *precios de intervención* indican el nivel mínimo a partir del cual las instancias competentes están obligadas a comprar aquellos productos agrícolas con derecho a intervenciones de apoyo.

Bajo el impulso del Plan Mansholt de 1968, la Comunidad puso en práctica una política de estructuras agrarias, de la que se ocupa la Sección de Orientación del FEOGA, como complemento de la vertiente social de la agricultura comunitaria con la toma en consideración de su realidad económica (31). Concretamente, el 17 abril 1972 se aprobaron las Directivas 72/159, sobre modernización de explotaciones agrícolas; 72/160, sobre cese de la actividad agraria, y 72/161, en materia de cualificación profesional de los agricultores. La incorporación de esa variable *social* a la política de estructuras se inició en 1975, con la aprobación de la Directiva 75/268, sobre agricultura de montaña y otras zonas desfavorecidas, que introdujo un sistema de indemnizaciones compensatorias para los agricultores de estas áreas (32).

La política de estructuras sufrió una profunda alteración con la aprobación del Reglamento 797/85, con el que se trató de adaptarla a las modificaciones habidas en la política de mercados en un contexto de aumento de los excedentes e incremento de los costes presupuestarios. El nuevo régimen de ayudas a las inversiones tuvo por objetivo primordial que el aumento de la competitividad no agravara la ya de por sí difícil situación de los sectores excedentarios, al tiempo que se establecía un sistema de fomento para la instalación de jóvenes agricultores (33).

La adopción del Reglamento 797/85 ponía de relieve la toma de conciencia de que el desarrollo de la política de estructuras agrarias, cuyo objetivo básico ha consistido en favorecer la existencia de explotaciones rentables, tendía a acentuar de manera considerable las disfunciones existentes en la política de precios y mercados. Este he-

---

(31) Vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, pág. 309, quien, al igual que L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, *op. cit.*, pág. 11, hace hincapié en esa vertiente *económica* de la primera política de estructuras agrarias, pues tiene por objeto principal favorecer el establecimiento de explotaciones agrarias viables, lo que puede generar disfunciones en la política de precios y mercados, como luego se indicará. En torno al Plan Mansholt, verdaderamente capital para el diseño de la política de estructuras agrarias, vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, Ed. Thebook, s.f., págs. 78 y ss.

(32) En torno a esta Directiva, recientemente derogada por el Reglamento 950/97, de 20 mayo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, vid. J. OLIVÁN DEL CACHO, *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 62 y ss.

(33) Vid. E. REIG, «La política agrícola común», *op. cit.*, pág. 304.

cho bien puede explicar la posterior evolución de la propia política de estructuras agrarias, vinculada a partir de 1988 a la consecución de los objetivos establecidos para los tres Fondos Estructurales [Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y FEOGA-Orientación], atendiendo en especial a una reordenación global del sector (34). Desde la reforma de dichos fondos llevada a efecto en 1993, el FEOGA-Orientación atiende a los objetivos 1 (fomento del desarrollo rural y del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas), 5a (aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agrícola común) y 5b (fomento del desarrollo rural en las zonas de la Comunidad específicamente designadas) (35).

En este nuevo contexto se ha producido una ampliación de las actuaciones cofinanciadas por el FEOGA-Orientación, con lo que parece avanzarse hacia la inserción de la política de estructuras agrarias en el seno de una auténtica política de desarrollo regional (36). Esta hipotética evolución futura, que implica un considerable reforzamiento del peso de la política de estructuras en el conjunto de la política agrícola común, debe observarse desde la perspectiva que ofrece la reciente reforma de la PAC (37).

---

(34) En el curso de los años 1987 y 1988 tuvo lugar la aprobación de un conjunto de Reglamentos cuyo propósito era la disminución de los productos excedentarios (Reglamento 1094/87), el abandono de ciertas tierras cultivables (Reglamento 1094/88) e incluso la cesación completa de la actividad por parte de los agricultores de más de 55 años (Reglamento 1096/88), medida de especial trascendencia si se toma en consideración el elevado grado de envejecimiento de los productores en este sector. La reforma de los Fondos Estructurales se integraba en un conjunto de medidas más amplias (conocido como *paquete Delors*), con vista a la plena realización del mercado interior. Por lo que se refiere a las intervenciones del FEOGA-Orientación en este ámbito, deben tenerse en cuenta el Reglamento 2052/88, de 24 julio, relativo a la coordinación de actuaciones de los diferentes Fondos Estructurales entre sí y con el Banco Europeo de Inversiones, y los Reglamentos de desarrollo 4253 y 4256/88 (este último reformado por el Reglamento 2085/93), de 19 diciembre. Una exposición del capítulo agrícola de estas medidas, en R. MILÁN DÍEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., pág. 75.

(35) En el objetivo 1 el FEOGA-Orientación actúa en colaboración con el FEDER, en tanto que en la realización del objetivo 5b lo hace tanto con el FEDER como con el FSE. Acerca de la participación de los Fondos Estructurales en la política de estructuras agrarias, vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 162 y ss. Actualmente esta vinculación debe establecerse igualmente con los Fondos de Cohesión.

(36) Vid. E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 305, y T. GARCÍA AZCÁRATE, *Modernización agraria y reforma de la PAC*, en «Papeles de Economía Española», núms. 60-61 (1984), págs. 30 y ss. Esta transformación de la PAC se vio considerablemente favorecida por las disposiciones relativas a la *cohesión económica y social* incorporadas al Acta Unica Europea de 1986. En este contexto resulta obligada la referencia al Reglamento 950/97, de 20 mayo, relativo a la mejora de eficacia de las estructuras agrarias, pues en él se prevén una serie de ayudas comunitarias, destacadamente a la inversión y de fomento a los jóvenes agricultores, en cuya regulación se contempla expresamente la diversificación de las actividades realizadas por sus beneficiarios.

(37) Según indica E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 314, la mayor

## 2. *La reforma de la Política Agrícola Común y la incidencia del GATT*

La puesta en práctica del diseño originario de la PAC dio lugar a un crecimiento espectacular de la agricultura europea. Hasta el punto de que entre 1965 y 1985 el sector experimentó un crecimiento de producción de hasta el 40 por 100. La fuerza impulsora de este crecimiento ha sido el avance en la productividad de los factores intermedios de tipo tecnológico, apreciándose una constante reducción en el empleo del factor trabajo y una ligera disminución de la superficie agrícola utilizada (38).

Consecuencia inmediata de esta favorable evolución del sector fue la desaparición del denominado *síndrome de desabastecimiento*, que aquejara a la Comunidad en sus inicios, llegando incluso a convertirse en exportadora neta de determinados productos agrícolas (39). Ello ha sido posible por la aparición de excedentes estructurales en determinados productos (en especial trigo, leche y derivados, vino, aceite de oliva, azúcar). Sin embargo, esta actividad exportadora no se ha desarrollado en condiciones beneficiosas para la Comunidad —los precios del mercado mundial son inferiores a los abonados por el FEOGA a los agricultores europeos—, ha resultado perjudicial para los grandes exportadores agrarios y, por último, no ha impedido la formación de cuantiosos *stocks* de costosa financiación.

Justamente éste ha sido uno de los más graves problemas que han lastrado el desarrollo de la PAC, el derivado de sus crecientes costes de financiación, pues se ha convertido en la principal línea de gasto del presupuesto comunitario, llegando a sobrepasar a mediados de los ochenta el 70 por 100. Debiendo advertirse al respecto que se trataba de un auténtico gasto *cautivo* por el predominio de la política de precios. A mayor abundamiento, durante esa misma década se comprobó que los mecanismos monetarios ideados para tratar de introducir una cierta estabilidad en la intervención comunitaria en el

---

parte del gasto del FEOGA, más del 90 por 100, e incluso del 95 por 100, ha correspondido a la Sección de Garantía (política de precios y mercados). Las deficiencias endémicas apreciables en el desarrollo de la política de estructuras se explican igualmente por la no aplicación a la misma del principio de solidaridad financiera, sustituido por el de corresponsabilidad, de tal suerte que las medidas deben ser financiadas por la Comunidad y los Estados directamente afectados (vid. L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 19).

(38) Datos tomados de E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., págs. 308 y ss.

(39) La evolución del grado de autoabastecimiento, conforme a los datos suministrados por el EUROSTAT, puede consultarse en E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 313, y, con ligeras variaciones, en L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 12, y M. TRACY, *Política agraria e integración europea*, op. cit., pág. 37.

sector generaban efectos distorsionadores que amenazaban con dejar a la agricultura fuera del mercado interior (40).

Paralelamente, el desarrollo de la PAC hubo de enfrentarse con algunas deficiencias y resistencias de las que es preciso dejar constancia. Así, de entre los objetivos básicos enunciados en el artículo 39.1 TCEE, se apreció un elevado grado de satisfacción de las necesidades de demanda e incremento de producción, que no se correspondió con una elevación de la renta de los agricultores, en promedio por debajo de la percibida por otros sectores de población. De otro lado, la actuación del FEOGA garantizando unos precios por los productos agrarios superiores a los de mercado hizo de aquéllos uno de los capítulos más inflacionistas de las economías europeas. Igualmente, crecieron las críticas a los elevados costes de la PAC y, más allá de las fronteras comunitarias, a su componente proteccionista. Para concluir, la inmediata elevación del potencial agrario meridional de la Comunidad, con el ingreso de España y Portugal, hacía temer un aumento descontrolado de los excedentes. Todo lo cual contribuyó a dinamizar la reforma de la PAC, con el paulatino abandono de la política agrícola tradicional y la adopción de la denominada *nueva PAC* (41).

La primera fase de la reforma, que arrancó en 1983, tuvo por objeto el control de los gastos del FEOGA-Garantía mediante la reducción de excedentes (42). A tal fin se establecieron tasas de correspon-

---

(40) El capítulo agromonetario se introdujo en el seno de la PAC el año 1969 y partió de la decisión de no seguir en los mercados agrarios las paridades oficiales de las monedas, creando los denominados *tipos verdes* del ECU; con ello pretendía asegurarse la correspondencia entre la ortodoxia monetaria agraria y la variación derivada de las políticas económicas nacionales. Para contrarrestar las diferencias que pudieran producirse se establecieron los *montantes compensatorios monetarios*, positivos para los Estados miembros con moneda fuerte, en los que el tipo de cambio real —o general— era superior al tipo verde, y negativo para los Estados con moneda débil, en los que el valor real de la divisa era inferior al agrícola. Este sistema produjo unos efectos no deseados que, de acuerdo con la excelente exposición de A. MASSOT MARTI, *El sistema agromonetario...*, op. cit., pág. 4, podíamos resumir en los siguientes: distorsión de la competencia en favor de los agricultores de países con moneda fuerte, justamente aquellos en los que la agricultura representaba un menor porcentaje del PIB, al tiempo que se desincentivaba la competitividad de las explotaciones en los países con moneda débil; exigencia de un elevado volumen de recursos financieros y, por último, fomento de la especulación, e incluso del fraude. Igualmente, en torno al capítulo agromonetario, M. TRACY, *Política agraria e integración europea*, op. cit., págs. 33 y ss.

(41) Se opta conscientemente por hablar de dinamización de la reforma, pues, como ha expresado L. VILADOMIU CANEJA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 9, ésta ha sido un proceso continuo en la PAC, un elemento estructurante y no una realización concreta. Debe señalarse que la denominación *política agraria tradicional* no es referible en exclusiva a la Comunidad, siendo una calificación aplicable, según T. GARCÍA AZCÁRATE, *Modernización agraria...*, op. cit., pág. 29, a todas aquellas políticas agrarias de posguerra que compartieron los mismos objetivos de productividad y crecimiento económico.

(42) Esta primera fase de la reforma es tributaria de las propuestas recogidas en el Informe de la Comisión *Orientaciones para la agricultura europea*, más conocido como *Informe Thorn*. En torno a dicho Informe, vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 85 y ss.

sabilidad para ciertos productos (cereales) (43), cuotas a la producción de otros (leche y derivados) (44) y se introdujeron los umbrales de precios garantizados (45). Estas primeras reformas arrojaron unos resultados diametralmente opuestos a los perseguidos, pues al final de la campaña 1985-86 los *stocks* de la Comunidad alcanzaron sus niveles más elevados (46).

La segunda fase de la reforma se inició en 1985 y fue impulsada por el documento de reflexión elaborado por la Comisión, conocido como *Libro verde*, que realizaba un análisis prospectivo de la evolución del sector en el horizonte del año 2000 y teniendo presente la inmediata incorporación a la Comunidad de España y Portugal. El *Libro verde* tuvo una triple virtualidad. En primer lugar, identificó las exigencias del futuro de la PAC: *control de la producción* mediante una política de precios restrictiva, lo que conllevaba una reducción de los precios garantizados y una simultánea ampliación de la corresponsabilidad de los productores, *control del gasto* en el marco de la disciplina presupuestaria y *mantenimiento de los ingresos de los agricultores* (47). Además, contribuyó a impulsar la reforma de los Fondos Estructurales. Para concluir, representó un cambio en el discurso comunitario, al hacerse hincapié en la protección de los valores ambientales y en el desarrollo rural (48).

La última y más reciente fase de la reforma comenzó en 1992, año verdaderamente capital para la construcción de la Unión Europea (49). La intesidad que presenta la reforma aprobada por el Con-

---

(43) R. MILÁN DIEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., pág. 74, recuerda que esta técnica de corresponsabilidad de los productores en el mantenimiento de las OCM ya se había introducido en la campaña 1977-78 para el sector lácteo.

(44) La intervención sobre los productos lácteos es uno de los capítulos más acabados y complejos de la PAC, como consecuencia de la especial atención otorgada a los productos de agricultura continental. Ayudan a desentrañar esa complejidad los rigurosos trabajos de O. HERRAIZ SERRANO, *Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea*, «RARAP», núm. 9 (1996), págs. 149 y ss., y M. FUERTES LÓPEZ, *Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea*, núm. 142 de esta REVISTA (1997), págs. 155 y ss.

(45) Al margen de todo ello, debe destacarse que entre 1984 y 1988 tuvo lugar una modificación en profundidad del capítulo monetario de la PAC; acerca de esta reforma, vid. A. MASSOT MARTÍ, *El sistema agromonetario...*, op. cit., págs. 4 y ss.

(46) Vid. las cifras proporcionadas por R. MILÁN DIEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., pág. 75.

(47) Vid. R. MILÁN DIEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., pág. 75. La realización de estos objetivos se tradujo especialmente en la introducción de los estabilizadores, que representaban límites en las cantidades sometidas a precios garantizados en las diversas OCM, cuya superación producía un efecto penalizador, al disminuirse correlativamente los precios de garantía (vid. L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 17).

(48) Vid. L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 18, y J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, op. cit., pág. 91.

(49) A pesar de la coincidencia temporal de esta fase de la reforma (conocida como *reforma MacSharry*, comisario de Agricultura) con la aprobación del TUE, la política agrícola común no se vio directamente afectada por las modificaciones del Derecho origina-

sejo de Ministros el 21 mayo 1992 ha permitido hablar de una *nueva PAC* para los años noventa.

La toma de conciencia del fracaso a que irremisiblemente habían conducido las sucesivas reformas parciales llevó a la Comisión a auspiciar una reforma global de la PAC en sus propios fundamentos estructurales, procediéndose así a la reorganización profunda de las organizaciones comunes de mercado (50). Por otra parte, se sustituyó el régimen de intervención basado en precios garantizados y en el compromiso de adquisición de la totalidad de la producción por una ayuda directa a los productores. En lo que respecta a la política de precios, se plantea una paulatina aproximación a los vigentes en los mercados mundiales, cuya consecuencia inmediata más destacable en el comercio exterior de la Comunidad viene dada por la posibilidad de realizar exportaciones sin necesidad de restituciones (51). Por otro lado, la reforma incluye una serie de medidas de acompañamiento, con tres tipos de programas: ayudas para la protección del medio ambiente, para la forestación de tierras agrícolas y para la jubilación anticipada de los trabajadores agrarios (52).

Conviene no olvidar que la reforma MacSharry tuvo un condicio-

---

rio. Sin embargo, quizá no hubiera sido inoportuno incorporar al nuevo Tratado de la Comunidad Europea un deslinde más preciso entre las políticas agrícola y pesquera. El anticipo de esta tercera fase de la reforma se halla en el documento *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*, hecho público en febrero de 1991; vid. R. MILÁN DÍEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., pág. 76. El capítulo monetario de la PAC fue modificado en enero de 1993 para adecuarlo a las exigencias del mercado único en el contexto de la nueva política agrícola de la Comunidad. Sin embargo, la entrada en crisis del SME en el verano de ese mismo año, que condujera a una ampliación de las bandas de fluctuación de las monedas integradas en el mecanismo regulador de cambios, obligó a una nueva reforma de dicho capítulo (vid. A. MASSOT MARTÍ, *El sistema agromonetario...*, op. cit., págs. 5 y ss.).

(50) Esta reforma se inició en los sectores de cultivos herbáceos, tabaco, vacuno, ovino y leche y derivados. Exposiciones pormenorizadas de estas reformas sectoriales pueden hallarse en E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., págs. 320 y ss.; R. MILÁN DÍEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., págs. 77 y ss., y J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 173 y ss. En R. MILÁN DÍEZ, *Aprobación de la nueva política agrícola común. Principales modificaciones que se introducirán a partir de la campaña 1993-1994*, «Boletín Económico de Información Comercial Española», núm. 2333 (julio 1992), págs. 2276 y ss., hallará el lector una amplia exposición de la reforma en su conjunto.

(51) Adviértase que la reducción de precios en el interior de la Comunidad a que tiene la reforma se acompañaba de un sistema de compensaciones o primas a los productores basado en el modelo clásico de los *deficiency payments*, conforme al cual las autoridades comunitarias garantizan a los productores un precio total determinado, pero permiten que el producto se importe y venda libremente en el mercado europeo; la diferencia entre el precio de mercado y el garantizado se compensa mediante subvenciones directas. Al respecto, vid. L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 21, y E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., págs. 307 y ss.

(52) Vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, op. cit., pág. 120; L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 23, y E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 321.

nante externo de especial relevancia: la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), iniciada en septiembre de 1986 con la llamada *Declaración de Punta del Este* (53). Dicha Declaración estableció como objetivo prioritario de las negociaciones del grupo sobre agricultura lograr una mayor liberalización del comercio internacional (54). Las discrepancias existentes entre Estados Unidos y la Unión Europea fueron salvadas a finales de 1992 con el denominado *Acuerdo de Blair House*, cuya firma evitó una guerra comercial y allanó el camino para el Acta Final de 15 abril 1994 (Conferencia de Marrakech) (55). Estos acuerdos incorporan un conjunto de medidas destinadas a reducir las ayudas internas al sector agrario, facilitar el acceso a los mercados nacionales de los productos agrícolas e introducir la competencia en el sector de la exportación (56). Unos objetivos que no parecen afectar a las líneas básicas de la reforma MacSharry puesto que en el nuevo sistema las ayudas comunitarias —por hectárea y por cabeza de ganado— quedan excluidas del compromiso de reducción.

Ciertamente, la reforma MacSharry ha suscitado serias críticas entre sus más reputados analistas (57). Ello no obstante y sin desco-

---

(53) Para un análisis en profundidad de la interacción de la reforma MacSharry con la Ronda Uruguay del GATT, vid. I. SÁNCHEZ CUENCA, *La reforma de la Política Agrícola Común y las negociaciones de la Ronda Uruguay*, «AS», núm. 76 (1995), págs. 99 y ss., donde se apunta que la mencionada reforma habría fortalecido sensiblemente la posición negociadora de la Comunidad en el marco internacional.

(54) Según recuerda R. MILÁN DIEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., págs. 81 y ss., este punto de partida implicaba el sometimiento de todas las medidas que afectan al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a la disciplina del GATT mediante la mejora del acceso al mercado reduciendo los obstáculos a las importaciones, un manejo más adecuado de las subvenciones que afectan directa o indirectamente al comercio y la reducción de los efectos desfavorables para el comercio de las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias.

(55) Los Estados Unidos han visto con cautela el desarrollo de la PAC, preocupados por sus componentes proteccionistas y por el sistema de exportaciones subvencionadas, que han disminuido su cuota de mercado en el comercio agrícola internacional. En el bien entendido que también los Estados Unidos han venido subvencionando a la agricultura (L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 15, en nota) y que en destacadas ocasiones —Ronda Kennedy del GATT (1964-1967)— se han mostrado reticentes a alcanzar un acuerdo que regularizara el comercio agrícola internacional y contribuyera a su paulatina liberalización (E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 325).

(56) En el primer apartado se prevé una reducción de las ayudas internas del 20 por 100 respecto al nivel medio existente en el trienio 1986-1988. Por lo que hace al segundo, se prevé la transformación de las exacciones variables a la importación en aranceles fijos, calculados en función de la medida del trienio citado, cuyos importes habrán de disminuirse en un 36 por 100 a lo largo del sexenio 1995-2000, asegurándose igualmente el acceso a los mercados internos de aquellos productos en los que no existan importaciones significativas. En cuanto al tercero, el compromiso es doble: reducción de las exportaciones subvencionables en un 21 por 100 y de los desembolsos presupuestarios en un 36 por 100 a lo largo del sexenio 1995-2000. Vid. R. MILÁN DIEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., págs. 82 y ss.

(57) Destacados representantes de la opinión crítica con la reforma entre nosotros han sido J. LAMO DE ESPINOSA, *Reflexiones críticas sobre la nueva PAC*, «Revista de Estudios

nocer la existencia de elementos disfuncionales, que afectan de manera especial a las agriculturas meridionales, en la valoración global de la *nueva PAC*, las soluciones concretas que incorpora habrán de insertarse en el proceso permanente de reforma de la política agrícola común. Teniendo presente que la más reciente fase de la reforma se aborda en un momento en que la Comunidad atraviesa profundas transformaciones (ampliación, reforma de los Tratados fundacionales, fijación de plazos para la realización de la Unión Económica y Monetaria), que han dado como resultado una alteración sustancial del discurso al que responde la PAC. En este sentido, debe ponerse de manifiesto que, junto con la preocupación por asegurar la productividad del sector, la *nueva PAC* persigue igualmente la preservación de otros valores de relevancia comunitaria directamente conectados con la mejora de la calidad de vida.

Esta visión de la agricultura, que sin desatender a su condición sustancial de sector de la actividad económica trata de insertarla en su contexto territorial, parece informar la futura evolución de la PAC. Tal es, cuando menos, la conclusión que se extrae de la lectura del documento «Agenda 2000-Agricultura», adoptado por la Comisión el 15 julio 1997 y en el que se avanza las líneas de evolución de la PAC para el comienzo del nuevo siglo (58).

El mencionado documento identifica expresamente los objetivos que debe alcanzar el desarrollo de la política agrícola común: aumentar la competitividad interna y externa de la agricultura europea en el mercado internacional, garantizar un nivel de vida justo a la comunidad rural y contribuir a la estabilidad de la renta agraria, in-

---

Agro-Sociales», núm. 156 (1991), págs. 67 y ss., y C. TÍO SARALEGUI, *Crítica de la reforma de la PAC*, op. cit., quien dedica a la reforma los siguientes calificativos: social y tecnológicamente regresiva, psicológicamente desmovilizadora, compleja, difícil de gestionar y de controlar, precipitada y parcial. En especial, las críticas suelen poner el acento en el incremento del coste presupuestario que conlleva su financiación y en los efectos socialmente distorsionadores que de ella pueden derivar como consecuencia de las asimetrías que inevitablemente incorpora el paso de las ayudas a la producción a las ayudas por hectárea o cabeza de ganado. Otro aspecto también criticado, estrechamente ligado con este cambio de criterios para el otorgamiento de ayudas, es la complejidad burocrática de la gestión de la reforma, pues si hasta ahora la PAC había ignorado las diferentes estructuras productivas de la agricultura europea, en el futuro estas diferencias se convierten en un factor determinante de su evolución.

(58) Este documento forma parte de un programa global de medidas de reforma de la Unión Europea («Agenda 2000») formulado con la vista puesta en la futura ampliación hacia el Este, la realización de la Unión Económica y Monetaria y la reforma de los Tratados fundacionales. El mencionado documento se estructura en cuatro grandes apartados: «Evaluación del proceso de reforma» (donde se analizan las políticas de mercado y de desarrollo rural), «Perspectivas a largo plazo» (evolución futura del sector agroalimentario y del comercio internacional), «Objetivos políticos de la PAC» y «Nuevas reformas» [estructuradas por sectores de cultivos (cereales, oleaginosas y proteaginosos, carne de bovino, productos lácteos y productos mediterráneos), técnicas (diferenciación y límites de los pagos directos) y políticas conexas (política rural y política agroambiental)].

tegrar los objetivos medioambientales en la PAC, crear empleos alternativos y nuevas fuentes de ingresos para los agricultores y, por último, simplificar la legislación comunitaria en la materia. Como puede apreciarse, a los objetivos de tipo socioeconómico, que traen causa de lo dispuesto en el artículo 39.1 TCE, se añade en particular la incorporación de las exigencias propias de las políticas comunitarias transversales (medio ambiente y, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, empleo). Pues bien, según se ha indicado con anterioridad, la realización de los citados objetivos parece demandar una visión global de la agricultura en el contexto de una política de desarrollo rural (59).

### 3. *La incipiente política forestal de la Unión Europea*

Ese cambio en el discurso que refleja la *nueva PAC* se manifiesta muy especialmente en las estrechas relaciones que presenta con otras políticas comunitarias próximas, cuales puedan ser la política de medio ambiente y la embrionaria política de desarrollo regional. Adviértase que en ambos casos se trata de políticas respecto de las cuales los Estados miembros retienen amplios márgenes de decisión.

Así, como ya se ha indicado con antelación, las modificaciones introducidas a partir de 1988 en las actuaciones del FEOGA-Orientación, en especial su vinculación a los objetivos perseguidos por los Fondos Estructurales, hicieron de la política comunitaria de estructuras agrarias una acción próxima a las tradicionales políticas de desarrollo rural (60). Por lo que hace a la conexión de la PAC con la política de protección ambiental, se trata en la actualidad de una exigencia directamente derivada del artículo 130.R.2 TCE (61). El

---

(59) En el epígrafe dedicado a la política rural de la «Agenda 2000-Agricultura» se apunta que «durante el próximo decenio, la agricultura deberá adaptarse a los cambios que caracterizarán la evolución del mercado, la política de mercado y las reglas comerciales. Estos cambios afectarán no sólo a los mercados agrícolas, sino también a las economías locales de las regiones rurales en general. Entre estas regiones son numerosas aquellas que deben hacer frente en la actualidad a graves problemas de desarrollo económico. Por otro lado, las zonas rurales deben desempeñar funciones de orden ecológico y recreativo cada vez más importantes y las exigencias derivadas de estas funciones podrían requerir nuevas adaptaciones de la agricultura, principal explotación de la tierra. Al mismo tiempo, la importancia creciente de las actividades de orden ecológico y recreativo ofrecerá nuevas posibilidades de desarrollo para los explotadores agrícolas y sus familias.»

(60) Conviene añadir la incidencia, a partir del Reglamento 4253/CEE/1988, del programa LEADER, donde la iniciativa comunitaria tiene por finalidad la coordinación y optimización de las políticas sectoriales relevantes para el desarrollo rural. Vid. al respecto J. OLIVÁN DEL CACHO, *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, op. cit., págs. 355 y ss.

(61) Recuérdese que, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 130.R.2 TCE *in fine*, artículo 6 tras el Tratado de Amsterdam, las exigencias de la protección ambiental *deberán integrarse en la definición y realización de las demás políticas*

cumplimiento de esta exigencia ha dado lugar a la aparición de una incipiente política forestal de la Comunidad de particular interés, puesto que su previsible desarrollo habrá de servir para colmar los contenidos de la acción comunitaria en la ordenación conjunta del sector agrícola.

Con independencia de algunos antecedentes en los que la cuestión forestal era objeto de atención marginal, la acción comunitaria en esta materia se inició simultáneamente a la reforma de los Fondos Estructurales y de la vertiente también estructural de la PAC (62). En concreto, el origen de esa acción se encuentra en el documento elaborado por la Comisión y denominado «Estrategia y acción de la Unión Europea en el sector forestal» [COM(88) 255 final, de 23 septiembre 1988], que anticipaba el *Programa Forestal Comunitario* adoptado por el Consejo de Agricultura celebrado los días 29 y 30 mayo 1989 (63).

Los principales objetivos contemplados en el *Programa Forestal* hacían referencia a la reforestación de tierras agrícolas, el desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales, la comercialización de la madera y la protección de los bosques contra los incendios y la contaminación. A ello se añadían la creación de un Comité Permanente Forestal y de un Sistema Europeo de Información Forestal (EFICS). La consecución de estos objetivos trató de llevarse a cabo a través del llamado *paquete forestal*, un conjunto de Reglamentos, Directivas y Decisiones en la materia (64).

---

*de la Comunidad.* Parece oportuno recordar el establecimiento de medidas de fomento para las prácticas agropecuarias compatibles con la preservación ambiental, destacadamente el Reglamento 2078/92, de 30 junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. En general, el lector interesado hallará unas completas exposiciones de las medidas comunitarias de carácter agroambiental en S. LECIERC, *Politique agricole commune et environnement*, Ed. Apogée, Rennes, 1993, y J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 235 y ss. Por otro lado, téngase presente que en la más reciente normativa agroambiental de la Comunidad se apunta la consideración de los agricultores como colaboradores de la función pública ambiental. Así se pone de manifiesto, significativamente, en la definición de las zonas de montaña como áreas beneficiarias de programas de ayuda en el artículo 22.1 del Reglamento 950/97, de 20 mayo: *las zonas desfavorecidas comprenderán zonas de montaña en las que la actividad agrícola sea necesaria para salvaguardar el espacio natural, en especial por razones de protección contra la erosión o para atender las necesidades en materia de esparcimiento.*

(62) Acerca de estos antecedentes, vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 323 y s., y S. MARRACO SOLANA, *La política forestal comunitaria*, «Revista de Estudios Agrosociales», núm. 148 (1989), págs. 12 y ss.

(63) Vid. J. ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 164.

(64) Para una exposición del contenido del *paquete forestal*, vid. J. ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes...*, op. cit., págs. 164 y ss.; J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 327 y ss., y S. MARRACO SOLANA, *La política forestal comunitaria*, op. cit., págs. 22 y ss.

Habida cuenta de su íntima relación con la más reciente reforma de la PAC a la que complementa, interesa detenerse en el análisis de las líneas de actuación encaminadas a favorecer la forestación de las tierras de cultivo como alternativa a los excedentes agrícolas (65). En un principio, dicha alternativa fue contemplada, en términos claramente insatisfactorios, por el Título VIII del Reglamento 2328/91, de 15 julio, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (arts. 25 a 27) (66).

Los mencionados preceptos establecieron un sistema de ayudas comunitarias carentes de precisos condicionamientos subjetivos (conforme al art. 25.1, cualquier persona que procediera a la repoblación de superficies agrícolas podía ser beneficiaria) u objetivos (con la salvedad de la plantación de alcornoques, art. 25.4). Por lo que respecta a la puesta en práctica de las medidas de fomento previstas en el Reglamento, cofinanciadas por el FEOGA-Orientación, cabe destacar el marcado protagonismo de los Estados, a salvo las obligaciones de información mencionadas en el artículo 27.2. En consecuencia, el diseño que de las medidas de fomento para la forestación de tierras de cultivo se contenía en el Reglamento 2328/91 propiciaba el desarrollo de explotaciones con elevados rendimientos inmediatos pero de fuerte impacto ambiental. Del mismo modo, al no efectuarse una distinción en función de los beneficiarios de las ayudas, podía dar lugar a situaciones fraudulentas.

La conciencia de estas deficiencias impulsó la aprobación del Reglamento 2080/92, de 30 junio, que establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura y que ha significado una superación del régimen establecido en el anterior Reglamento de 1991 (67). Se condiciona la atribución de las diferentes ayudas a la concurrencia de determinados criterios subjetivos, entre los que destaca la limitación de las subvenciones para la plantación

---

(65) Vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, op. cit., pág. 327; acerca del desarrollo concreto de esta línea de actuación, J. ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes...*, op. cit., págs. 168 y ss., y R. VICENTE DOMINGO, *Espacios forestales (su ordenación jurídica como recurso natural)*, Civitas, Madrid, 1995, págs. 130 y ss.

(66) La insatisfacción generada por la aplicación de las medidas contempladas en el Reglamento de 1991 se pone de manifiesto en el considerando segundo del Reglamento 2080/92, de 30 junio, donde se reconoce *que la experiencia en materia de forestación de tierras agrarias por los agricultores ha demostrado que los regímenes de ayudas para fomentar esta actividad son insuficientes y que las operaciones de forestación de las superficies retiradas de la producción agraria en los últimos años han resultado poco satisfactorias*.

(67) Puede afirmarse que con la aprobación este Reglamento la acción forestal de la Comunidad comenzó a adquirir sustantividad propia. Así, se constata que el Reglamento 950/97, de 20 mayo, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, redactado como texto único (Considerando 1), que sustituye al Reglamento 2328/91, no ha incluido en su articulado las ayudas para la forestación de tierras de cultivo.

de especies de crecimiento rápido a los titulares de explotaciones agrícolas a título principal [art. 2.2.c)]. Asimismo, se introduce una escala de importes máximos subvencionables en función de los tipos de especies a que se destinen [art. 3.a) y b)] (68). La cofinanciación comunitaria, que puede alcanzar el 75 por 100 de los costes, se condiciona a la previa elaboración por los Estados de programas nacionales o regionales de forestación, cuya adecuación a los objetivos enunciados por el Reglamento será objeto de examen por la Comisión (arts. 4 y ss.) (69). Interesa destacar que entre esos objetivos, enumerados en el artículo 1, figuran los de *contribuir a una gestión del espacio natural más compatible con el equilibrio del medio ambiente y luchar contra el efecto invernadero y absorber el dióxido de carbono*, significativo ejemplo de incorporación de las exigencias de la protección ambiental al diseño de otras políticas.

### III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL DERECHO ESPAÑOL

Una vez examinada la evolución de la Política Agrícola Común y su progresiva vinculación con otros ámbitos de acción comunitaria, parece llegado el momento de examinar el sistema de distribución de competencias en la materia dispuesto en Derecho interno. A la vista del nuevo diseño de la PAC interesa especialmente preguntarse acerca de los márgenes de discrecionalidad de que gozan los Poderes Públicos en el ejercicio de las competencias atribuidas por el Bloque de la Constitucionalidad con incidencia en la materia. Se trata de una cuestión previa a la exposición de las relaciones competenciales que en materia agraria se establecen entre las instancias centrales del Estado y las CC.AA.

#### 1. *En torno a la posible existencia de una política agrícola autónoma en el marco de la PAC*

Según se ha señalado, la puesta en práctica de la PAC ha transformado profundamente la agricultura europea en su conjunto, lo que

---

(68) Estos preceptos contienen una escala creciente de ayudas según se trate de plantaciones de eucaliptos, coníferas o frondosas. Tales importes han sido objeto de posterior actualización en el Reglamento 231/96, de 7 febrero.

(69) Durante la vigencia del Reglamento 2328/91, que ha sido derogado por el Reglamento 950/97, de 29 mayo, el margen de discrecionalidad de que disponían los Estados miembros en el condicionamiento de las ayudas para la forestación era considerablemente superior, al establecerse tan sólo una comunicación posterior a las instancias comunitarias (art. 27).

no autoriza a ignorar las considerables asimetrías y disfunciones que el desarrollo de la PAC ha conllevado, pues en términos generales esta política comunitaria ha tendido a favorecer a la agricultura continental en detrimento de la meridional. Asimismo, convendrá advertir que con esta aseveración se está formulando tan sólo un juicio de eficiencia de las medidas que integran esta política común, que no prejuzga el alcance de las competencias comunitarias ni la cuestión relativa a la monopolización por la Comunidad de la totalidad de facultades para la ordenación del sector.

Dicho de otro modo, no interesa en estos instantes recordar la profunda incidencia que la PAC ha ejercido sobre la agricultura española desde nuestra adhesión a las Comunidades Europeas, sino determinar hasta qué punto para alcanzar esa eficiencia relativa a que se alude en el párrafo anterior ha sido necesario un previo desapoderamiento de las autoridades nacionales en este ámbito (70). Como acertadamente se ha indicado, la respuesta que se dé a esta pregunta resulta clave para evaluar las responsabilidades de los distintos Poderes Públicos nacionales en la regulación y ordenación del sector agrícola (71).

Esa respuesta ha de comenzar recordando la dualidad funcional de la política agrícola común: de precios y mercados y de estructuras. Mientras en la primera de ellas las instancias comunitarias han asumido un protagonismo casi excluyente (ordenación por medio de Reglamentos, plena vigencia del principio de solidaridad financiera, actuación a través de las Organizaciones Comunes de Mercado), en la segunda los Estados miembros han retenido amplios márgenes de decisión.

Pues bien, el diseño de la *nueva PAC* ha supuesto un reforzamiento del papel de las autoridades nacionales. En primer lugar, la reforma de la política de estructuras agrarias emprendida en 1988 se ha vinculado estrechamente a la articulación de los distintos Fondos Estructurales, hasta hacerse de este conjunto de técnicas de fomento el embrión de una auténtica política europea de desarrollo rural, en la que adquieren una creciente importancia los aspectos ambientales y de política económica general. Respecto de los primeros, conviene no olvidar que la incorporación del principio de subsidiariedad al Derecho originario europeo se llevó a cabo por relación a este ámbi-

(70) Como se recordará, el capítulo agrícola fue uno de los más complejos en las negociaciones previas a la adhesión española a las Comunidades Europeas y del Tratado de Adhesión en que éstas cristalizaron. A este respecto, vid. N. CASTILLA GAMERO y A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «La política agraria», *op. cit.*, págs. 329 y ss., y F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, págs. 311 y ss.

(71) Vid. J. M. SUMPISI VIÑAS, *La autonomía de la política agraria y el marco institucional español*, «Información Comercial Española», núms. 720-721 (1993), pág. 151.

to material de intervención. Por lo que hace a la segunda, debemos tener presente el carácter dual de la Unión Económica y Monetaria, fruto de la combinación de una política monetaria única con la coordinación de las diferentes políticas económicas nacionales.

La definición de esta nueva política de estructuras agrarias ha requerido la previsión de una serie de medidas de acompañamiento con fuerte componente territorial. Habida cuenta de la inexistencia de una auténtica política comunitaria europea de ordenación de territorio, no puede extrañar el considerable margen de autonomía que en su concreción —principalmente a través de las diversas figuras de planificación— corresponde a los Estados (72).

Al hilo de todo ello, parece oportuno insistir en el fortalecimiento de los componentes estructurales de la PAC que ha supuesto la reforma MacSharry, operándose incluso un cambio de modelo en el proteccionismo agrario, pasando de una protección vía precios (propia de la política de precios y mercados) a una protección vía ayuda por hectáreas o cabezas de ganado (solución de política estructural). Este cambio de modelo resulta trascendental, en lo que aquí interesa, en cuanto su efectiva aplicación requiere de un conjunto de actuaciones nacionales (73). Actuaciones no sólo normativas o de programación, sino también —y destacadamente— ejecutivas. En efecto, el principio general de administración indirecta, que la originaria primacía de la política de precios había venido prácticamente a orillar en el campo de la PAC, hace su entrada en este sector al tomarse en consideración la diversidad de las agriculturas europeas (74).

En este sentido, puede avanzarse que la *nueva PAC* ha supuesto un considerable incremento de las facultades nacionales en la orde-

---

(72) Este margen se aprecia destacadamente en los programas de ayudas agroambientales y para la retirada de tierras con vistas a su forestación, recogidas en los Reglamentos 2078 y 2080/92, ambos de 30 junio.

(73) Como recuerda J. M. SUMPSI VÍÑAS, *La autonomía de la política agraria...*, op. cit., pág. 154, la originaria articulación del proteccionismo agrario vía política de precios excluía todo margen de decisión por parte de los Estados miembros, en tanto éste era incompatible con el principio de unidad de mercado.

(74) Según destaca C. TÍO SARALEGUI, *Crítica de la reforma de la PAC*, op. cit., págs. 127 y ss., en la definición originaria de la PAC no se contemplaban las diferencias existentes entre la agricultura continental —por entonces mayoritaria— y la meridional. Sin embargo, la reforma MacSharry, al reforzar los componentes estructurales, impone la toma en consideración de dichas diferencias. Lo que conlleva un incremento de los costes de gestión, tanto para los propios agricultores como para el conjunto de las Administraciones Públicas competentes. A este respecto debe tenerse especialmente presente el Reglamento 950/97, de 29 mayo, de estructuras agrarias, en cuya parte expositiva se toma en consideración el hecho de que *la disparidad de causas, índole y gravedad de los problemas estructurales de la agricultura puede exigir soluciones diferentes para cada región, y adaptables en el tiempo*; igualmente, se afirma reiteradamente la conveniencia de reconocer a los Estados miembros un amplio margen de decisión para la atribución de ayudas y el establecimiento de condiciones suplementarias (Considerandos 11 y 30).

nación del sector agrario contemplado en su escala continental. Constatación, por tanto, de la existencia de una autonomía nacional —sin prejuzgar por el momento el sistema interno de distribución de competencias— *en el seno de la política agrícola común*. Es éste un dato que interesa subrayar: el establecimiento de la política agrícola común europea no empece la existencia de otras políticas autónomas con incidencia en el sector agrario (75). Bien entendido que en este punto se produce un paradójico efecto de la asimetría del proceso de unidad europea. De tal modo que si, por una parte, en la esfera propia de la PAC se aprecia un incremento de los márgenes de actuación de las autoridades nacionales, por otra, el desarrollo del Derecho comunitario europeo produce una creciente modulación de los instrumentos propios de las políticas agrícolas autónomas.

Esta modulación puede ser el resultado inevitable de la definición de las *políticas comunitarias transversales*, cuyas exigencias deben incorporarse a las restantes políticas sectoriales, como pueda ser la política ambiental y tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la política de empleo (76). Asimismo, ha de considerarse el corolario lógico de la armonización y coordinación de concretas políticas nacionales relevantes para la realización de la Unión Económica y Monetaria.

No obstante lo cual, los Estados miembros continúan disponiendo de un amplio arsenal de intervención sobre el sector agropecuario. En primer lugar, conviene no olvidar que, en el caso de las políticas que podríamos engrosar en la función pública ordenación territorial —singularmente las políticas de desarrollo rural y de zonas de montaña—, la Comunidad únicamente proporciona un marco normativo y suministra los medios de cofinanciación. Por otro lado, existe un amplio elenco de técnicas, especialmente de Derecho privado (arrendamientos rústicos, derechos de tanteo y retracto, regulación de la propiedad y del régimen sucesorio), pero también de Derecho público (v. gr., unidades mínimas de cultivo, legislación sobre ex-

---

(75) En este sentido, puede afirmarse que los objetivos enunciados en el actual artículo 39.1 TCE revisten la condición de fundamentos teleológicos legitimadores de la acción comunitaria europea en el sector agropecuario. Una acción a la que resulta de plena aplicación el principio general de subsidiariedad (art. 3B TCE), que implica un reconocimiento de un margen de intervención en favor de los Estados miembros. Por otro lado, no parece necesario insistir en que la realización de dichos objetivos acaso no pueda asegurarse exclusivamente con la política agrícola común, ni excluya la definición de otras políticas autónomas, compatibles con la PAC y con el conjunto del Derecho comunitario europeo, especialmente con el Derecho de la competencia.

(76) Parece evidente que, al tratarse de políticas directamente encaminadas a la realización de objetivos de la Comunidad, esa incorporación no puede limitarse a las políticas comunitarias europeas, debiendo extenderse igualmente a las políticas nacionales en la materia. A ello obligarían una cabal comprensión del principio de subsidiariedad y de lo dispuesto en el artículo 5 TCE.

propiación forzosa), respecto de las cuales la incidencia del Derecho comunitario europeo es todavía meramente tangencial (77). Finalmente, la adecuada aplicación del principio de subsidiariedad a las *políticas comunitarias transversales* implica el reconocimiento de unas competencias nacionales en su realización.

A la vista de todo ello, debe tratar de evitarse una identificación sin más de la política agrícola con la política agrícola común europea. Junto a la PAC pueden coexistir otras políticas agrícolas *no comunes*, compatibles con aquélla pero con unos ámbitos de actuación propios y singulares, en los que la responsabilidad descansa prioritariamente sobre las instancias nacionales competentes de acuerdo con el Derecho interno de cada Estado.

## 2. *El tratamiento del sector agrario en el Bloque de la Constitucionalidad*

El Derecho comunitario europeo parece apuntar una caracterización de la agricultura a partir de su consideración como un sector económico cuya actividad fundamental consiste en la explotación *natural* del suelo (78). Esta caracterización *dual*, en cuanto atiende tanto a la función económica desarrollada como al recurso natural utilizado, de la agricultura resulta de especial relevancia pues viene a coincidir en sus rasgos fundamentales con la manejada por el Bloque de la Constitucionalidad.

Coincidencia que no puede estimarse casual y que importa destacar, pues acaso sirva para comprender determinadas opciones del texto constitucional en relación con la ordenación del sector agrario y matizar así algunos juicios, quizás excesivamente críticos, formulados acerca del tratamiento de lo agrario en nuestra Ley Fundamental (79).

---

(77) En relación con esas políticas estructurales y el campo de acción de que disponen las CC.AA., resulta capital la STC 37/1987, de 26 marzo (pte.: J. Leguina Villa), Ley andaluza de Reforma Agraria.

(78) Evidentemente, la calificación de los aprovechamientos agrícolas del suelo como *naturales* se formula por oposición a otros usos de los que es igualmente susceptible este recurso, pero que incorporan un cierto componente artificial, de ordenación normativa, como sucede singularmente en los usos urbanísticos. Por otro lado, acaso fuera más preciso hablar de la *gea* (integrada por el suelo, el subsuelo y, con las oportunas matizaciones, también el vuelo) como sustento material de las actividades englobadas en el sector agrícola (agrarias, forestales y ganaderas), cuyo desarrollo demandará la utilización, bien que con un carácter marcadamente funcional e instrumental, de otros recursos naturales.

(79) Así, en especial, los estudios de G. GARCÍA CANTERO y A. LUNA SERRANO recogidos en «Rivista di Diritto Agrario», I (1979). Resulta obligado destacar que a estos primeros trabajos han seguido con posterioridad análisis más matizados y *constructivos*. Es el caso, destacadamente, de las aportaciones de A. MARTÍN VALVERDE, *Sistema económico y agricultura en la Constitución española*, «AS», núm. 21 (1981), págs. 9 y ss.; J. BARNES VÁZQUEZ, *La*

A mayor abundamiento, la integración de los preceptos constitucionales relativos a la agricultura en su contexto sirve para desentrañar los motivos por los cuales la Constitución española de 1978, apartándose de otros modelos que tenía a la vista, renunció a incorporar un programa tendencialmente completo de política agraria (80).

Así, en primer lugar, es preciso recordar que esta renuncia no es una carencia, sino una característica esencial de nuestra Constitución económica formal. Se trata, por lo demás, de una decisión plenamente acertada, habida cuenta que una norma de opciones, como es la Ley Fundamental, no puede incluir las rigideces propias de una programación de la acción política. Lo que no implica, como en ocasiones se ha sostenido, la neutralidad de las cláusulas económicas de la Constitución, pues éstas definen un modelo, un sistema económico que plasma sobre esta parcela de la vida social los principios de libertad y participación (81).

Principio participativo que en el caso del sector agrario incorpora una dimensión competencial al tratarse de una materia cuya regulación específica queda a la disposición de las CC.AA. *de acuerdo con la ordenación general de la economía* (art. 148.1.7 Const.). De este modo, el texto constitucional reconoce implícitamente la existencia de *agriculturas diferentes* que, sin quebrar el principio de unidad de mercado tan trabajosamente realizado, requerirán tratamientos diversos de conformidad con el más elemental respeto a la autonomía política de que gozan las CC.AA. (82).

Por otra parte, es sabido que la Constitución española de 1978 refleja, junto a la *opción autonómica*, una *opción europea* (83). Pues bien, parece lógico pensar que al recoger esta última se tuvo muy presente el proceso de construcción de la unidad europea y, más concretamente, la evolución de la política agrícola común europea, con

---

*propiedad constitucional...*, op. cit., págs. 531 y ss., y F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», op. cit., págs. 292 y ss.

(80) Modelos tanto de nuestro Derecho constitucional histórico (art. 47 de la Constitución republicana de 1931) como del Derecho constitucional comparado (arts. 44 de la Constitución italiana de 1947 y 81 de la Constitución portuguesa de 1976). Parece que, por razones obvias, la incorporación de estos programas a la Norma Suprema del ordenamiento se ha convertido en una característica del constitucionalismo mediterráneo.

(81) Acerca de la Constitución económica formal, con especial referencia a las cláusulas económicas de nuestra Ley Fundamental, vid., por todos, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, I, op. cit., págs. 70 y ss.

(82) Sin perjuicio de volver más adelante sobre esta cuestión, interesa señalar que, como ha recordado F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», op. cit., págs. 300 y ss., la amplitud de las competencias reconocidas a las CC.AA. en materia agraria ha permitido el diseño de diferentes políticas sectoriales, que responden a la diversidad de realidades regionales existentes.

(83) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias*, «REDC», núm. 33 (1991), págs. 3 y ss.

todos sus requerimientos y exigencias. No puede por ello extrañar que la única referencia concreta al sector agrario contenida en la Ley Fundamental se refiera a su vertiente estructural, imponiendo la obligación de una acción positiva de reequilibrio del sector en el conjunto de la economía nacional (art. 130.1 Const.). La falta de precisión de los medios que deban utilizarse para el cumplimiento de este mandato es consecuencia inmediata de su carácter de directriz material dirigida a los Poderes Públicos en forma de mandato. A mayor abundamiento, esta condición esencialmente directiva del artículo 130.1 Const. se refuerza si tenemos presente la expresa identificación del fin que debe perseguir la acción de los Poderes Públicos en el sector: *equiparar el nivel de vida de todos los españoles*. Esta equiparación apunta hacia la igualdad material de los ciudadanos en cuanto presupuesto indeclinable para garantizar un pleno disfrute de los aspectos cualitativos del desarrollo, conectando por ello con el mandato contenido en el artículo 9.2 Const.

La mejora de la calidad de vida representa una aspiración común de los españoles, quedando reflejada en el propio Preámbulo de la Constitución, que da nuevo sentido al fin social del Estado (art. 1.1 Const.). Pero, además, ofrece una vertiente ambiental que, entre otras cosas, dispone la utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 Const.), cuyas determinaciones será preciso tomar en consideración si se desea obtener una cabal comprensión del Derecho constitucional de la agricultura.

Conviene advertir, no obstante, que, por encima de esta vertiente sustantiva, la agricultura es contemplada en el Bloque de la Constitucionalidad desde una perspectiva esencialmente competencial. Al respecto resultará oportuno comenzar señalando que si bien la Constitución parece considerar al sector agropecuario como un ámbito propio de la competencia autonómica, ello no excluye la existencia de destacados condicionamientos que, en última instancia, remiten a la necesaria inserción de lo agrario en el contexto económico —y también ambiental— en que se encuadra (84). Como ha subrayado el Tribunal Constitucional, la efectiva asunción por las CC.AA. de competencias sobre agricultura no significa su impermeabilización y aislamiento radical (STC 132/1989, de 18 julio, Cámaras Agrarias, pero

---

(84) Por lo que se refiere a los condicionamientos de lo agrario establecidos desde la normativa de protección ambiental, es preciso mencionar las SSTC 64/1982 (pte.: A. Latorre Segura), Ley catalana de protección de espacios protegidos por actividades mineras, y 170/1989, de 19 octubre (pte.: M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer), Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Si en la primera la limitación general e incondicionada de actividades determinó un pronunciamiento estimatorio del recurso de inconstitucionalidad, en la segunda la ponderación entre intereses en juego llevó a la desestimación del recurso.

también STC 64/1982, de 4 noviembre, Ley catalana de protección de espacios naturales afectados por actividades mineras, donde se afirma que la competencia para el establecimiento de las bases de protección ambiental habilita a las instancias centrales del Estado para llevar a efecto el encuadramiento de una política global del medio ambiente, por su alcance internacional y por el más elemental respeto a la doble solidaridad, interterritorial e intergeneracional, predicada en el art. 45.2 Const.) (85).

Ese encuadramiento aparece claramente en la identificación de la agricultura y la ganadería como títulos competenciales que todas las CC.AA. podían asumir desde un primer momento, llevada a cabo en el artículo 148.1.7 Const., ya aludida con anterioridad. También, por su efectiva incidencia en el sector, en la compartición de la materia forestal entre las CC.AA. (art. 148.1.8 Const., *montes y aprovechamientos forestales*) y las instancias centrales del Estado (art. 149.1.23 Const., *legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*) y que remite parcialmente al conocido binomio bases/desarrollo.

Por otra parte, la amplitud conceptual de lo agrario determina el inevitable condicionamiento de las competencias autonómicas en la materia por diferentes títulos competenciales reservados por el Estado ex artículo 149.1 Const. Una realidad sobradamente conocida y en la que no parece necesario detenerse (86). Mayor interés reviste examinar en qué medida el referido condicionamiento de lo agrario por otros títulos competenciales y su amplitud conceptual han tenido reflejo en los diferentes textos estatutarios.

A este respecto, debe ponerse de relieve la generalizada formulación autonómica de las competencias específicas sobre agricultura y ganadería respetando los términos recogidos en el artículo 148.1.7 Const. Un hecho que cobra especial significado en el caso de las Comunidades que no se hallaban inicialmente vinculadas por el precepto constitucional en cuestión (87). De este modo, los diversos legisla-

(85) Concretamente, en la STC 132/1989, de 18 julio (pte.: L. López Guerra), recursos de inconstitucionalidad y conflicto positivo de competencia cruzados en torno a la regulación de las Cámaras Agrarias, se indica que *el que las Comunidades Autónomas hayan asumido, en su totalidad, competencias en materia de agricultura no imposibilita que puedan existir relaciones entre las Cámaras Agrarias y los órganos de la Administración del Estado; la materia agricultura no está ni puede estar impermeabilizada y aislada radicalmente de otras materias competenciales reservadas al Estado* (FJ 24).

(86) Vid., a este respecto, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I, págs. 508 y ss., y *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura*, «AS», núm. 21 (1981), págs. 285 y ss. Igualmente, F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, págs. 299 y ss.

(87) Así, artículos 10.9 EAPV, en términos literalmente coincidentes con el artículo 148.1.7 Const.; 12.4 EA Cat., donde la competencia se asume «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado», y con

dores estatutarios parecen haber visto en el artículo 148.1.7 Const. la precisa formulación de una realidad insoslayable, cual es la integración de la agricultura en el conjunto de la actividad económica general (88).

En la intervención autonómica sobre el sector agrario inciden igualmente otros títulos competenciales distintos del específico sobre agricultura y ganadería. Así, la totalidad de las CC.AA. ostentan en la actualidad competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de montes y aprovechamientos forestales (89). No menos generalizada ha sido la asunción de competencias sobre obras públicas, aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuya relevancia sobre la agricultura *lato sensu* no es preciso ponderar (90).

Alguna submateria agraria ha sido objeto de un tratamiento singularizado en el Bloque de la Constitucionalidad. Concretamente, en los Estatutos de Aragón (art. 35.1.12.<sup>a</sup>), Extremadura (art. 7.Uno.6) y Castilla y León (art. 26.Uno.9) se observa la caracterización de las *industrias agroalimentarias* como título competencial específico, si bien vinculado a la agricultura y la ganadería. A su vez, el Estatuto de Extremadura proclama la competencia exclusiva de la Comunidad en la materia *fomento de la investigación científica en orden a los intereses de la región y, en especial, en lo que hace referencia a sus aspectos y aplicaciones agrarias* (art. 37.Uno.16) (91).

Por otro lado, la expresa referencia constitucional a las zonas de montaña (art. 130.2 Const.) parece haber propiciado su tratamiento como título competencial, en algún caso conectado con la materia agraria (art. 26.Uno.9 EACL) y, más frecuentemente, con las compe-

---

referencia expresa a los artículos 38, 131, 149.1.11 y 13 Const. Este precepto sirvió de modelo para los artículos 29.Tres EA Gal. y 18.4 EA And., por el que la mencionada Comunidad Autónoma asume igualmente *competencias relativas a la mejora y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestal*, atribuyendo con ello un tratamiento singular a estas submaterias agrarias.

(88) Necesidad ya subrayada en su momento por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., pág. 167, y común a todos los Estados de estructura territorial descentralizada, como ha señalado S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, op. cit., págs. 504 y ss., y *La distribución de competencias...*, op. cit., págs. 277 y ss.

(89) Baste mencionar en estos momentos los artículos 10.8 EAPV, 9.10 EACat., 31.Diez EA Val., 11.2 EA Ast., 35.1.15 EA Ar. y 27.Uno.5 EACL.

(90) Abstracción hecha de toda la complejidad que encierran estos títulos competenciales, en el caso de las obras públicas de *interés autonómico*, vid. artículos 10.33 EAPV, 9.13 EA Cat., 31.Trece EA Val. y 35.1.8 EA Ar. Respecto de la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuya interpretación deberá efectuarse a la vista de la STC 227/1988, de 29 noviembre (pte.: J. Leguina Villa), Ley de Aguas, artículos 10.11 EAPV, 9.16 EA Cat., 22.8 EA Cant., 8.Uno.4 EALR y 35.1.16 EA Ar.

(91) La prédica de la exclusividad, en cuanto titularidad de todos los elementos funcionales de la competencia, no parece entrar aquí necesariamente en colisión con la competencia estatal sobre fomento y coordinación general de la investigación (art. 149.1.15 Const.). Siendo así, por otro lado, que el Estatuto de Extremadura parece expresar una mayor atención a esta vertiente de la investigación aplicada.

tencias relativas a montes y espacios naturales (92). En el bien entendido que no se trata de la única alusión al artículo 130 Const. que puede hallarse en los diversos Estatutos, abundando los preceptos estatutarios que, con escaso acierto, proclaman que la Comunidad Autónoma en cuestión, *como poder público, podrá hacer uso de las facultades previstas en el apartado 1 del artículo 130 de la Constitución* (93), expresión que tiene la virtud de incorporar la vertiente estructural al tratamiento de la agricultura en los Estatutos de Autonomía (94).

Habida cuenta de su vinculación con la ordenación del sector agrario en su conjunto, parece adecuado cerrar este recorrido mencionando los títulos competenciales autonómicos sobre agricultura con los relativos a Cámaras Agrarias y Denominaciones de Origen. Sin que dicha vinculación permita desconocer que en la asunción estatutaria de competencias sobre Cámaras Agrarias ha predominado, fundamentalmente, su condición de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos (95). Al igual que deberá tenerse presente la multiplicidad de títulos competenciales de titularidad estatal que inciden sobre la materia específica Denominaciones de Origen (96).

---

(92) Esta vinculación se aprecia en la gran mayoría de los Estatutos, con las solas excepciones del ya mencionado artículo 36.Uno.9 EACL y de los Estatutos del País Vasco, Canarias e Islas Baleares, donde no figura referencia alguna a esta figura. La generalizada referencia a las zonas de montaña como título competencial específico parece hallar explicación en la consideración de esta expresión como sinónimo constitucional de zonas desfavorecidas, lo que permitiría una cierta conexión con los principios de solidaridad intra e interterritorial.

(93) Expresión empleada por vez primera en el artículo 55.1 EA Cat. y luego reproducida, con ligeras variantes, por los artículos 55.3 EA Gal., 69.1 EA And., 50.1 EA Ast., 56.4 EA Cant., 41.3 EALR, 53.3 EACM y 62.1 EA Ext.

(94) Vertiente que en algunos Estatutos cobra sustantividad propia, al hacerse de la reforma agraria uno de los objetivos que han de perseguir los Poderes Públicos en el ejercicio de sus potestades [arts. 12.3.11 EA And., 4.4.i) EACM y 6.2.d) EA Ext.]. Bien es cierto que la delimitación de lo que deba entenderse por reforma agraria que incluyen estos preceptos estatutarios se efectúa en unos términos lo suficientemente vagos e imprecisos, *transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias, (...) instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales*, como para que puedan dar acogida a diversas políticas sectoriales. Hasta tal punto que el verdadero sentido de estas definiciones parece ser el de conjurar las reticencias que la sola alusión a la *reforma agraria* pueda concitar en estas Comunidades, intentando privarla de toda carga polémica y componentes míticos.

(95) La singularización de las Cámaras Agrarias como materias competenciales se efectúa siempre como especies del género Corporaciones de Derecho Público (así se mantiene actualmente en los arts. 10.21 EAPV, 27.29 EA Gal., 13.16 EA And. y 44.24 LORAFNA). Tanto es así que, tras la reforma de los Estatutos de las CC.AA. *de vía lenta*, la inicial referencia específica a las Cámaras contenidas en los *programas de reforma* que incorporaban dichos Estatutos ha sido suprimida.

(96) Atendiendo únicamente a la competencia sobre Denominaciones de Origen, los Estatutos de Autonomía pueden clasificarse en tres grandes grupos. Así, predominan los Estatutos en los que la mencionada competencia se asume con carácter exclusivo (arts.

### 3. *La distribución de competencias sobre agricultura en la jurisprudencia constitucional*

La diversidad de competencias con incidencia en el sector agrícola asumidas por las CC.AA., así como la flexibilidad mostrada por lo agrario en los primeros Decretos de Transferencias, aconsejan un somero estudio de los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia. Parece conveniente centrar ese estudio con la determinación del alcance de las competencias agrarias —con particular atención a sus relaciones con otros títulos próximos— y la incidencia de la competencia estatal sobre bases de la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 Const.). Finalmente, se aludirá a la jurisprudencia constitucional relativa a la aplicación de la política agrícola común europea.

En primer lugar, nuestro Tribunal Constitucional ha acogido un concepto expansivo de la agricultura y la gandería en la delimitación del alcance de las submaterias sanidad vegetal y sanidad animal (97). Cuestión con la que hubo de enfrentarse por vez primera en la STC 80/1985, de 4 julio, lucha contra la procesionaria del pino (98).

---

10.27 EAPV, 12.5 EA Cat., 30.1.4 EA Gal., 13.16 EA And., 34.1.5 EA Val., 31.5 EA Can., 8.Uno.7 EALR y 35.1.13 EA Ar.). Un segundo grupo, lógicamente menor en número, lo integran aquellos Estatutos en los que sobre dicha materia se asumen competencias de desarrollo legislativo y ejecución (arts. 23.11 EA Cant., 32.10 EACM, 8.12 EA Ext., 11.7 EA Bal. y 27.Uno.5 EA CL, cuyo antecedente inmediato se encuentra en el art. 5.2 Ley Orgánica 9/1992, de 23 diciembre, de transferencia de competencias a determinadas Comunidades). Finalmente, las CC.AA. de Asturias (art. 12.3 EA Ast.), Murcia (art. 12.Uno.3 EA Mur.) y Madrid (art. 28.2 EA Mad.) han asumido tan sólo competencia ejecutiva en la materia.

(97) La determinación del contenido de las competencias sobre montes y aprovechamientos forestales apenas ha ocupado a nuestro Alto Tribunal, acaso debido a la eclosión de otros títulos conexos como consecuencia de la adopción de una nueva perspectiva en el tratamiento de la riqueza forestal en conexión con la preservación de la biodiversidad (al respecto, vid. J. ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes...* op. cit., en especial págs. 134 y ss.). Ello no obstante, interesa recordar que, según se afirma en la STC 71/1983, de 29 julio (pte.: A. Latorre Segura), la titularidad del Catálogo de Montes de Utilidad Pública forma parte de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en la materia, aun cuando nada se haya expresado al respecto en el Estatuto correspondiente, puesto que *cuando la Constitución o un Estatuto de Autonomía declara una atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia ni sería posible hacerlo* (FJ 2.º). Un tanto marginalmente, parece oportuno destacar asimismo que el Alto Tribunal, en su Sentencia 45/1991, de 28 febrero (pte.: C. de la Vega Benayas), Reglamento de desarrollo de la Ley de Agricultura de Montaña, saliendo al paso de la pretendida inserción de esta figura de desarrollo rural en la materia competencial de montes, defendida por el Gobierno vasco, subrayó que *las competencias autonómicas sobre montes (art. 10.8 del Estatuto vasco), o agricultura y ganadería (art. 10.8 del mismo Estatuto), o incluso la más específica sobre «tratamiento especial de zonas de montaña» (art. 9.10 del Estatuto catalán), o cualesquiera otras, no abarcan la totalidad de las facultades que se ejercen sobre estas zonas en la planificación discutida, de forma que las Comunidades Autónomas no pueden asumir la totalidad de las competencias controvertidas* (FJ 5.º).

(98) Como ya se indicó con anterioridad, la STC 80/1985, de 4 julio (pte.: F. Rubio

Dicha Sentencia no dudó en calificar a la regulación de las actividades de lucha contra las plagas vegetales de *contenido inherente* a la competencia sobre agricultura (FJ 1.º) (99). Esta conclusión se alcanza desarrollando una interpretación teleológica de las normas impugnadas, cuyo *fin primordial, cuando no exclusivo*, consistiría en *la defensa y fomento de la producción agrícola*. En apoyo de esta argumentación se aducen igualmente la inclusión por los Decretos de Transferencia de la sanidad vegetal en la rúbrica sobre agricultura y la adscripción orgánica del servicio estatal de que emana la Resolución objeto del conflicto (100).

En la STC 252/1988, de 20 diciembre, intercambio comunitario de carnes frescas, los títulos competenciales en conflicto fueron predominantemente los de agricultura y ganadería y sanidad interior (aducidos por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña) frente a los de sanidad y comercio exterior (invocados por el Gobierno de la Nación) (101). Primando una vez más el elemento teleológico de las normas impugnadas, concluyó el Tribunal que «no puede dejar de advertirse que las mismas afectan directamente a las condiciones sanitarias exigidas por las Directivas comunitarias para el comercio en el ámbito de la CEE y que, por consiguiente, los títulos competenciales aquí relevantes de modo directo son los relativos a la sanidad y al comercio» (FJ 3.º) (102).

En lo relativo al deslinde de las materias competenciales ganade-

---

Llorente), resuelve el conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña contra la Resolución de 7 julio 1983, de la Dirección General de Producción Agraria, por la que se aprobaban las normas para la campaña de lucha contra la procesionaria del pino.

(99) La STC 80/1985 descarta la integración de la Resolución impugnada dentro de la competencia sobre sanidad, pues *a pesar de la identidad semántica, la sanidad vegetal no forma parte de lo que, en el uso común del idioma, al que el intérprete en este caso ha de referirse, se entiende por sanidad, a secas, ni, sobre todo, en el uso político y administrativo se hace referencia a la sanidad vegetal cuando sólo de sanidad se hable* (FJ 2.º).

(100) Debe advertirse que el argumento orgánico se emplea *ex abundantia*. Por otro lado, acerca de la utilización por la jurisprudencia constitucional de los Decretos de Transferencias como instrumentos para la definición del alcance material de los títulos competenciales, vid., por todos, C. VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, en especial págs. 137 y s.

(101) Las normas objeto de conflicto en la STC 252/1988 (pte.: F. Rubio Llorente) fueron los RR.DD. 1754 y 1755/1986 y 1728/1987, así como el escrito del Director General de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo al Director General de Sanidad y Salud Pública del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, en cuanto establecían la competencia de la Administración central (Ministerios de Sanidad y Consumo y de Agricultura, Pesca y Alimentación) para la autorización de empresas e instalaciones que pretendan participar en el comercio con Estados miembros de la CEE en el sector cárnico y el nombramiento del Veterinario oficial.

(102) Para un comentario crítico de esta Sentencia haciendo hincapié en la diversidad de «mercados» y en los poderes generales de dirección de las instancias centrales del Estado, vid. A. SALVADOR SANCHO, *Modalidades de ejercicio de la competencia estatal en materia de sanidad exterior (Participación en la misma de las Comunidades Autónomas: Sentencia 252/1988)*, «REALA», núm. 250 (1991), págs. 195 y ss.

ría y sanidad ha de tenerse igualmente presente la STC 67/1996, de 18 abril, alimentación animal (103). Esta Sentencia afirma que, *naturalmente, para que entre en juego el título de sanidad es requisito indispensable que se trate de alimentos producidos para animales con incidencia en la salud humana* (FJ 2.º) (104). Si bien la concurrencia de dicho requisito debe reputarse *condición necesaria pero no suficiente*, puesto que no todo lo relativo a los alimentos destinados a estos animales *corresponde en su globalidad al título de sanidad*. Paralelamente, también entiende en esta ocasión el Tribunal que no puede rechazarse *ad limine* que desde la competencia en materia de sanidad pueda participarse en la autorización de la utilización de nuevos aditivos en ensayos científicos sobre alimentación animal con incidencia humana (FJ 4.º) (105).

Hallamos otra manifestación de ese concepto expansivo de lo agrícola en la STC 132/1989, de 18 julio, Cámaras Agrarias. Como se recordará, se sustanciaban en este proceso constitucional una serie de recursos de inconstitucionalidad cruzados y un conflicto de competencias, relativos todos ellos a la regulación e intervención pública sobre las Cámaras Agrarias. Pues bien, uno de los motivos de impugnación por el Gobierno de la Nación de la Ley del Parlamento catalán 18/1985, de 23 julio, de Cámaras Profesionales Agrarias, consistió en negar la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la materia, ya que su Estatuto de Autonomía no la había asumido como título competencial específico.

Ciertamente, el Estatuto de Autonomía para Cataluña, a diferencia de lo que sucede en otros texto estatutarios, no menciona expresamente a las Cámaras Agrarias como título competencial específicamente asumido por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, esto no

---

(103) La STC 67/1996, de 18 abril (pte.: C. Viver i Pi-Sunyer), resuelve el conflicto promovido por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos del RD 418/1987, de 20 febrero, sobre sustancias y productos que intervienen en la alimentación animal.

(104) Ya en la STC 80/1985, el Alto Tribunal había afirmado la relación entre las normas —impugnadas— para la lucha contra la procesionaria del pino con el título sobre sanidad de *lejana, mediata y leve* (FJ 2.º). Subyacía en esta caracterización la limitación del título competencial sanidad a la sanidad humana. Acerca de la especificidad de este título en relación con la higiene de los alimentos, FJ 6.º STC 71/1982, de 30 noviembre (pte.: J. Arozamena Sierra), Estatuto vasco del Consumidor.

(105) En este mismo Fundamento Jurídico se precisa esta hipotética intervención en los siguientes términos, siempre referidos a la experimentación sobre la alimentación animal, cuyo objetivo inmediato es el incremento de la cantidad y calidad del sector ganadero: «no cabe afirmar que la intervención pública tendente a la protección de la salud humana deba forzosamente posponerse a la segunda fase, una vez concluida la experimentación y comprobado que los nuevos aditivos producen efectos positivos desde la perspectiva de la ganadería (...) no puede negarse la posibilidad de que antes de iniciar los ensayos se vete, de entrada, la experimentación con sustancias y aditivos nocivos para la salud humana, evitando de raíz estos peligros».

fue obstáculo para que la STC 132/1989 salvara la legitimidad competencial de la Ley catalana, haciendo hincapié en la conexión de las Cámaras Agrarias con la competencia sobre agricultura y ganadería (106). Más concretamente, el Alto Tribunal entiende que *resulta obvio que las Cámaras, en cuanto Administraciones, no son sino un instrumento que el poder público diseña para el desarrollo de determinadas funciones en sí mismas carentes de sentido si no se las conecta con un sector de actividad* (FJ 21) (107).

Merece la pena recordar el desarrollo que de esta afirmación se efectúa en la STC 132/1989, puesto que de él se deriva, siquiera sea implícitamente, un condicionamiento *transversal* de la competencia autonómica sobre agricultura y ganadería por una competencia estatal aparentemente alejada de su ámbito material, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 Const.):

«El Estatuto de Autonomía podía haber citado expresamente a las Cámaras Agrarias, como hace respecto de otras Corporaciones o como han hecho otros Estatutos; sin embargo, de su silencio no puede inferirse automáticamente una renuncia a asumir competencias sobre *uno de los instrumentos administrativos de una materia asumida en exclusiva por Cataluña, como es la agricultura*. Una interpretación razonable de este título dentro del contexto del Estatuto conduce, pues, a entender que Cataluña ostenta competencias en materia de Cámaras Agrarias en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.1.4 del EAC y, consecuentemente, al configurarse las Cáma-

---

(106) En línea de principio, la STC 132/1989 afirma que *el título «agricultura y ganadería» del artículo 148.1.7 de la Constitución posee una ligazón obvia con las Cámaras dada su estructura y finalidad* (FJ 20).

(107) No parece necesario subrayar que la nota de instrumentalidad se predica de las Cámaras y no de las actividades con ellas relacionadas y ejercitadas por las CC.AA. Por otra parte, en esa misma nota de instrumentalidad se fundamenta el voto particular presentado por los Magistrados constitucionales L. López Guerra y C. Viver i Pi-Sunyer a la STC 54/1994, de 24 febrero (pte.: C. de la Vega Benayas), que desestimó el conflicto positivo de competencias planteado por la Junta de Andalucía frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 enero 1987 por el que autorizaron diversas operaciones de sociedades públicas con fincas en el territorio andaluz. En esta Sentencia, auténtica toma de postura contra la huida de las formas de actuación jurídico-pública, el Tribunal Constitucional subrayó que no puede utilizarse la titularidad dominical de un bien como expediente para el ejercicio de competencias que no le corresponden en el Bloque de la Constitucionalidad (FJ 5.º). Si bien en el caso se estimó que *no nos encontramos (...) con una omisión o falta de traspaso de medios materiales y bienes raíces para el ejercicio de competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma, sino de una adscripción patrimonial, la de las acciones de una Sociedad, para su explotación económica en el régimen jurídico-privado (...) que, como todas las actividades privadas, habrá de quedar plenamente sujeta al ejercicio de las competencias que corresponden a la Junta de Andalucía* (FJ 6.º).

ras como Entidades de consulta y colaboración con la Administración autonómica en materia de agricultura, resulta igualmente aplicable el título competencial derivado del artículo 10.1.1 del EAC, esto es, el régimen jurídico de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos dependientes de ella, en el marco de la legislación básica del Estado» (108) (FJ 21, cursiva mía).

Importa especialmente subrayar el carácter transversal del condicionamiento, puesto que la operatividad del sistema en su conjunto exige huir de una interpretación *exageradamente holista* del Bloque de la Constitucionalidad conforme a la cual *todo está relacionado con todo* (STC 43/1982, de 28 abril, FJ 5.º) (109). Advertida esta exigencia, debe recordarse que las amplias facultades de que gozan las CC.AA. para el diseño de una política agraria propia encuentran su principal límite en la competencia estatal sobre ordenación general de la economía (110).

Como ya se ha señalado con anterioridad, este límite viene expresamente reconocido por todos los Estatutos de Autonomía en atención a la condición de sector económico que reviste la agricultura. De igual forma se ha advertido que con ello los diversos legisladores estatutarios reconocieron sin ambages la manifiesta imposibilidad de establecer compartimentos estancos también respecto de las actividades que integran dicho sector.

Así vino a consignarlo la STC 80/1985, de 4 julio, «procesionaria del pino», al examinar el alcance de las competencias autonómicas sobre agricultura y ganadería:

«El artículo 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad la competencia ex-

---

(108) Adviértase que otra posibilidad que se le brindaba al Tribunal Constitucional era la de partir de la caracterización de las Cámaras Agrarias como Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos, con apoyo en el artículo 15 Ley 12/1983, de 14 octubre, del Proceso Autonómico. Sin embargo, esta caracterización, con independencia de lo contingente que pueda resultar, tampoco bastaba para salvar la legitimidad competencial de la Ley catalana, puesto que las únicas Corporaciones de este tipo sobre las que la Comunidad Autónoma había asumido expresamente competencias eran las Cámaras de la Propiedad y las Cámaras de Comercio, de Industria y de Navegación (art. 9.22 EA Cat.).

(109) Fue ponente de la STC 43/1982, de 28 abril, registro sanitario de alimentos, el Magistrado constitucional F. Tomás y Valiente.

(110) Acerca de la efectiva existencia de diferentes políticas agrarias autonómicas, vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, pág. 300. La posibilidad de que las CC.AA., en el ejercicio legítimo de su autonomía política, definan líneas de actuación propia en este ámbito de la actividad económica fue plenamente respaldada por la STC 37/1987, de 26 marzo (pte.: J. Leguina Villa), Ley andaluza de Reforma Agraria.

clusiva en esta materia, si bien de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general. Estos límites a la competencia de la Generalidad suponen el reconocimiento en favor del Estado de la facultad para regular o incluso adoptar las medidas necesarias a fin de integrar la agricultura de la Comunidad Autónoma en la política económica general, a cuyo efecto puede determinar las bases a que ha de atenerse la Generalidad en el ejercicio de sus propias competencias» (FJ 1.º).

La afirmación de esa inexcusable necesidad de encuadrar la agricultura en la política económica general resulta tanto más destacable cuanto que se efectúa en una Sentencia que participa del concepto expansivo de agricultura antes referido.

En parecidos términos se pronuncia la STC 95/1986, de 10 julio, ayudas a jóvenes agricultores, que refleja asimismo dicho concepto expansivo de la agricultura como título competencial (111). Tras señalar que la asunción de la competencia con carácter exclusivo no es *en sí misma un impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia (...) y ello no sólo porque ciertas materias o actividades, estrechamente ligadas a la agricultura, pueden caer bajo otros enunciados competenciales que el artículo 149 de la Constitución confía al Estado, sino sobre todo porque tanto la norma fundamental como el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos* (FJ 2.º).

Planteada la cuestión en estos términos, el Alto Tribunal precisa el alcance de la función directiva que, también en el sector agrario, el Bloque de la Constitucionalidad reserva a las instancias centrales del Estado:

«Es claro que dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo

---

(111) La STC 95/1986, de 10 julio (pte.: J. Leguina Villa), resuelve el conflicto positivo de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña en relación con el RD 1932/1983, de 22 junio, de ayudas a jóvenes agricultores. Acerca del elemento material, la mencionada Sentencia entiende que las medidas de fomento contempladas por la disposición estatal impugnada *han de tener incidencia en la configuración general del sistema productivo, cuya responsabilidad básica incumbe al Estado*, si bien reconoce que *el repertorio de actuaciones públicas que la norma reglamentaria preconiza para alcanzar los fines de interés público (...) incide de lleno en el ámbito material de la agricultura* (FJ 1.º). En iguales términos, la STC 96/1986, también de 10 julio (pte.: J. Leguina Villa), por la que se resuelve el conflicto de competencias presentado por el Gobierno vasco con el mismo Real Decreto.

también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (FJ 4.º) (112).

De donde se deduciría, siempre a juicio del Tribunal, la legitimidad competencial de determinadas actuaciones ejecutivas desempeñadas por los órganos estatales en este sector, siempre que concurren una serie de circunstancias habilitantes. Así, en relación con el manejo de la técnica subvencional y siempre que los fondos no estén previamente distribuidos sobre una base territorial, el Estado puede retener su gestión si ésta *resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector* (FJ 5.º).

Avanzando un paso más en este proceso de encuadramiento de las competencias autonómicas sobre agricultura y ganadería, debe mencionarse la STC 186/1988, de 17 octubre, sector vitivinícola (113). En ella destaca el Tribunal que *la competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la economía responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos* (FJ 2.º).

Como resumen de la jurisprudencia constitucional, baste recordar lo afirmado en la STC 14/1989, de 26 enero, inmovilización de carne porcina, en la que se trata de efectuar un preciso deslinde de las competencias incidentes sobre el sector agrario (114):

---

(112) Respecto de la competencia específica sobre ganadería, STC 145/1989, de 21 septiembre (pte.: V. Gimeno Sendra), conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Galicia en relación con el RD 1552/1984, de 1 agosto, programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas, en especial FJ 3.º.

(113) La STC 186/1988, de 17 octubre (pte.: A. Latorre Segura), resuelve diversos conflictos de competencias planteados por el Gobierno vasco en relación con diversas normas que afectaban a la ordenación del sector vitivinícola.

(114) La STC 14/1989, de 26 enero (pte.: E. Díaz Eimil), resuelve el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de 17 febrero 1984, por la que se establecen bases de ejecución para la financiación de la inmovilización de carne de porcino.

«(...) corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal» (FJ 3.º).

Como puede apreciarse, el encuadramiento de la agricultura en la economía general ha venido a hacer de aquélla prácticamente una competencia concurrente (STC 201/1988, de 27 octubre). Especialmente en lo que se refiere a las medidas estatales de fomento, cuya legitimidad no puede sustentarse sobre un pretendido poder de gasto ajeno al sistema general de distribución de competencias (115).

Adviértase que en los pronunciamientos jurisprudenciales hasta ahora mencionados esa caracterización de lo agrario como una materia sobre la que se produce una concurrencia competencial se refiere fundamentalmente a la función ordenadora del sector (116).

---

(115) Así, con carácter general, STC 186/1988, de 17 octubre, sector vitivinícola, en la que se insiste en la idea de que *la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal que, a su vez, llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas* (FJ 8.º). Igualmente, en la STC 201/1988, de 27 octubre (pte.: E. Díaz Eimil), conflicto positivo de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña respecto de la Comunicación del Director General de la Producción Agraria, de 15 febrero 1984, dirigida al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca sobre asignación de determinados conceptos presupuestarios, el Alto Tribunal indica que *la habilitación constitucional de las subvenciones estatales a las CC.AA. está condicionada al dato de que el Estado posea competencia que, necesariamente, será concurrente con la que ostenta la C.A. a la que se transfiere la subvención* (FJ 2.º). En similares términos, STC 188/1989, de 16 noviembre (pte.: J. Leguina Villa), fomento del cultivo del maíz.

(116) Ordenación entendida como sinónimo de regulación del sector productivo implicado, como recuerda la STC 56/1989, de 16 marzo (pte.: F. Tomás y Valiente), pesca del coral, en especial FF.JJ. 5.º y 8.º. Esta función ordenadora recogida en el artículo 149.1.13

Existe igualmente un nutrido grupo de Sentencias en las que se contempla sobre todo la competencia coordinadora retenida por el Estado *ex* artículo 149.1.13 Const., erigida en límite de otras competencias autonómicas incidentes sobre el sector (117). En este sentido, baste mencionar las SSTC 144/1985, de 25 octubre, y 45/1991, de 28 febrero, referidas ambas a las actuaciones sobre las zonas de agricultura de montaña (118). En la primera de estas Sentencias se califica a la intervención estatal sobre estas áreas como concurrente respecto de la específica competencia autonómica (FJ 3.º), al tiempo que deduce su legitimidad constitucional de las *competencias estatales en materia de planificación, que no se agotan con la fijación de las bases, sino que también comprenden la de coor-*

---

Const. se erige igualmente en límite del ejercicio de las competencias autonómicas sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos. Así, FJ 20.e) STC 227/1988, de 29 noviembre (pte.: J. Leguina Villa), Ley de Aguas. Concretamente, en relación con el artículo 40.f) LAg., que califica como contenido obligado de los Planes Hidrológicos las normas básicas sobre mejoras y transformación en regadío, el Tribunal afirma que *se trata de una disposición básica, esta previsión encuentra su justificación en el artículo 149.1.13 de la Constitución y concordantes de los Estatutos de Autonomía, siempre que las normas a que alude el precepto legal se propongan estrictamente el logro de un mejor o más racional aprovechamiento de las aguas continentales, como recurso económico esencial, y no se extiendan a otras prescripciones sobre la política agrícola.*

(117) Muy diferente es el caso, lógicamente, de la materia Denominaciones de Origen. Con independencia del diverso alcance de las competencias asumidas por las CC.AA., merece destacarse el hecho de que la práctica totalidad de los Estatutos —con las solas excepciones de Andalucía e Islas Baleares— coinciden en indicar que el ejercicio de esas competencias deberá realizarse *en colaboración con el Estado*. Esa indicación parece traer causa de la existencia de unas actuaciones de las CC.AA. llamadas a producir efectos extraterritoriales (posibilidad genéricamente contemplada por la STC 37/1981, de 16 noviembre) y que, en su consecuencia, han de ser asumidos por una instancia territorial distinta de la productora. El Alto Tribunal, en la STC 11/1986, de 28 enero (pte.: F. Tomás y Valiente), «Empordá-Costa Brava» [cuyos planteamientos se reiteran en las SSTC 209/1989, de 15 diciembre (pte.: F. García-Mon y González-Regueral), «Cabrales», y 112/1995, de 6 julio (pte.: V. Gimeno Sendra), RD 157/1988, de 22 febrero, normativa a la que han de ajustarse las Denominaciones de Origen], ha descartado toda explicación de esta colaboración a partir del ejercicio por el Estado de una competencia de coordinación, decantándose por hablar de complementariedad: *la competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia (...). La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias* (FJ 3.º). Para un análisis crítico de la jurisprudencia constitucional sobre distribución de competencias en esta materia, vid. M. LÓPEZ BÉNTEZ, *Las Denominaciones de Origen*, Cedecs, Barcelona, 1996, págs. 95 y ss.

(118) La STC 144/1985, de 25 octubre (pte.: M. Díez de Velasco Vallejo), resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco contra el artículo 5.a) de la Ley 25/1982, de 30 julio, de agricultura de montaña. Según se ha indicado, la STC 45/1991 resuelve diversos conflictos de competencias planteados frente al RD 2164/1984, de 31 octubre, dictado en desarrollo de la Ley antes mencionada. Acerca del contenido de la competencia estatal de coordinación resulta oportuno recordar que, según la STC 32/1983, de 28 abril (pte.: F. Tomás y Valiente), registro sanitario de alimentos, *ésta supone la fijación de los medios y de sistemas de relaciones que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias* (FJ 2.º).

*dinación* (FJ 4.º) (119). En esta idea profundizó la STC 45/1991, donde se destaca la necesidad de articular mecanismos que aseguren el respeto a las competencias autonómicas, sobre las cuales necesariamente ha de incidir esa función coordinadora:

«(...) como resumen, cabe añadir que la competencia estatal de coordinación *ex* artículo 149.1.13, es decir, en el marco de la planificación sectorial, presupone la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido, pues busca la integración de una diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema conjunto o unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones; siendo preciso para ello fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizadas, o de coordinación *a posteriori*, como preventivas u homogeneizadoras» (FJ 4.º).

Según puede apreciarse, la jurisprudencia constitucional parece haber buscado un equilibrio entre una noción expansiva de lo agrario y la caracterización, facilitada por los propios legisladores estatutarios, de este sector como una materia sobre la que se opera una concurrencia competencial entre el Estado y las CC.AA. Esta caracterización ha servido de instrumento para reconocer a las instancias centrales del Estado un cierto margen de actuación en relación con las medidas de fomento integradas en la política agrícola común europea (120).

Concretamente, el Tribunal Constitucional ha distinguido los presupuestos de ejercicio por el Estado de potestades normativas y estrictamente ejecutivas en relación con esas ayudas comunitarias. Respecto de las primeras, ha afirmado que *el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de*

---

(119) Concretamente, el Tribunal estima que *los actos de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña previstos en el artículo impugnado se configuran como medidas de coordinación (...) en materia de planificación económica (...) mediante tales aprobaciones se integran actos anteriores, realizados por diversos órganos o incluso por diversos sujetos, de fijación de los territorios en que hayan de aplicarse los correspondientes «programas de ordenación y promoción» y, por lo tanto, de los ámbitos en que haya de confluir el ejercicio de muy diversas competencias* (FJ 4.º).

(120) Deben tenerse especialmente presentes las SSTC 13/1992, de 6 febrero (pte.: A. Rodríguez Bereijo), Presupuestos Generales del Estado para los años 1988 y 1989; 79/1992, de 28 mayo (pte.: A. Rodríguez Bereijo), ganado vacuno, y 29/1994, de 27 enero (pte.: L. López Guerra), prima a productores de ovino y caprino en el País Vasco.

la economía. Unas competencias que le permiten regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas *hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación* (STC 79/1992, FJ 2.º) (121). Por contra, su gestión centralizada únicamente procede *cuando resulte imprescindible, para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector* (STC 79/1992, FJ 2.º).

Junto a todo ello, la jurisprudencia constitucional ha venido admitiendo la posibilidad de que el Estado pueda establecer reglas *destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España, si bien exclusivamente con carácter supletorio de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias* (STC 79/1992, FJ 3.º). No obstante, la reciente reformulación de la jurisprudencia constitucional acerca del sentido de la supletoriedad del Derecho estatal (SSTC 118/1996, de 27 junio, Transportes Terrestres, y 61/1997, de 20 marzo, Urbanismo) aconseja contemplar con cierta cautela este supuesto (122).

---

(121) En idénticos términos, STC 13/1992, FJ 8.b). Para una aplicación concreta de este criterio, STC 29/1994, FJ 3.º, donde se afirma que la intervención estatal en la determinación de las condiciones de otorgamiento de las primas a productores de ovino y caprino —respecto de las cuales existe una cantidad fija para cada uno de los Estados miembros— persigue unos objetivos que se corresponderían con su esfera legítima de competencias: *la máxima utilización potencial del montante global de los recursos —en este caso, de derechos de prima— y la consecución de la igualdad entre los posibles beneficiarios de los mencionados derechos.*

(122) Una matización a esa nueva línea jurisprudencial sobre la supletoriedad puede hallarse en la STC 195/1998, Marismas de Santoña.

# JURISPRUDENCIA



# LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS SOBRE AGRICULTURA EN EL MARCO DE LA UNION EUROPEA (\*)

Por

LUIS POMED SÁNCHEZ  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Letrado del Tribunal Constitucional

*SUMARIO:* I. LA AGRICULTURA COMO OBJETO DEL DERECHO. BREVE REFERENCIA A LA CUESTIÓN DEL DERECHO AGRARIO.—II. LA AGRICULTURA EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO: 1. *El diseño originario de la Política Agrícola Común. Política de precios y política de estructuras.* 2. *La reforma de la Política Agrícola Común y la incidencia del GATT.* 3. *La incipiente política forestal de la Unión Europea.*—III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL DERECHO ESPAÑOL: 1. *En torno a la posible existencia de una política agrícola autónoma en el marco de la PAC.* 2. *El tratamiento del sector agrario en el Bloque de la Constitucionalidad.* 3. *La distribución de competencias sobre agricultura en la jurisprudencia constitucional.*

## I. LA AGRICULTURA COMO OBJETO DEL DERECHO. BREVE REFERENCIA A LA CUESTIÓN DEL DERECHO AGRARIO

Una adecuada comprensión de la noción de *agricultura* relevante para el Derecho debe partir de su inserción en el denominado sector primario de la economía, que engloba lo estrictamente agrario, la ganadería, el subsector forestal, y el conjunto de actividades destinadas a la obtención de materias primas demandadas por las industrias agroalimentarias (1). Consideración amplia del objeto cuyo correlato inmediato es su imbricación en la intrincada red que articula las relaciones entre los Poderes Públicos en lo que atañe a la ordenación de la economía. Por otra parte, dicha caracterización y la acentuación de lo que tiene de *actividad* permite vislumbrar la existencia de otros tratamientos jurídicos del sustrato sobre el que se realizan tales actividades.

En consecuencia, al referir las distintas perspectivas con que se ha contemplado a la agricultura desde el mundo del Derecho parece

---

(\*) Dejo constancia de mi agradecimiento a Armando SALVADOR SANCHO, por sus enriquecedoras aportaciones al original. La responsabilidad del resultado es, por supuesto, exclusivamente mía.

(1) Vid., en sentido similar, si bien incluyendo las industrias agroalimentarias, M. RAPÚN GÁRATE y L. PÉREZ Y PÉREZ, «Agricultura e industrias alimentarias», en J. M. SERRANO SANZ (dir.), *Estructura económica del Valle del Ebro*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, pág. 197.

oportuno tener siempre presente su íntima relación con lo económico (2). A este respecto cabe incluso afirmar que las magnitudes económicas de la agricultura no son del todo ajenas a la evolución del tratamiento jurídico que aquélla ha recibido en nuestro ordenamiento. Y ello no sólo por lo que se refiere al estricto tratamiento normativo, sino incluso a las posturas doctrinales que han postulado la existencia de un Derecho agrario dotado de verdadera autonomía conceptual y científica.

Los orígenes mismos de este pretendidamente autónomo *Derecho agrario* no pueden considerarse ajenos al estado de la agricultura. Así, resulta altamente significativo el hecho de que la dedicación dogmática al *Derecho agrario* ofrezca una cierta concentración geográfica, correspondiendo, por lo que hace exclusivamente al marco europeo, la mayor densidad de estudios al área mediterránea, que quedó en su día al margen de la «revolución agrícola» (3).

La incapacidad de la agricultura para proporcionar los necesarios excedentes lastró indefectiblemente a las economías de estas naciones a lo largo del siglo XIX. En un contexto marcado por la propia teorización de la idea de progreso, la percepción de esas carencias había necesariamente de concitar la atención de amplios sectores de la comunidad científica en las naciones afectadas (4). No obstante lo cual, será necesario esperar hasta la primera posguerra europea para poder hablar del nacimiento de un *Derecho agrario* revestido de una pretendida autonomía dogmática (5). La simultaneidad de su apari-

---

(2) Conforme al sentido ya expuesto por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario y Derecho público*, «REDA», núm. 5 (1975), pág. 167. Por lo demás, esta noción jurídica de la agricultura ha sido, como tendremos ocasión de apreciar, acogida por el bloque de la constitucionalidad.

(3) Como es sabido, esta «revolución agrícola» supuso la transformación de los métodos de explotación de la tierra justamente en aquellas zonas —en especial, el norte y el oeste de Europa— que habían padecido un mayor atraso histórico en la evolución de los sistemas de cultivo, en tanto quedaron estancadas las agriculturas mediterráneas, donde continuaron empleándose métodos procedentes de la agricultura del Imperio romano. Vid., por todos, G. TORTELLA, *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, págs. 6 y ss.

(4) No parece necesario recordar cómo en todas las ramas de la ciencia abundaron, en el curso del siglo XIX —cuyo punto de partida bien puede situarse a estos efectos en el último tercio del XVIII— y comienzos del XX, las obras referidas a la agricultura. Interesa, por contra, destacar lo que de peculiar tienen dichas obras, pues si contienen por lo común unas elevadas dosis de arbitrio, resulta más compleja su adscripción al romanticismo.

(5) Sin que hayan faltado los lógicos intentos de identificar orígenes más remotos, con especial referencia al *Code rural* francés de 1808, como puede comprobarse en J. M. PEÑA VÁZQUEZ, *Nota sobre el moderno Derecho Agrario en España*, «Agricultura y Sociedad», núm. 1 (1976), págs. 167 y ss. A este respecto debe coincidir con J. BARNES VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 519, en nota, al situar en 1922, fecha de creación de la «Rivista di Diritto Agrario», el momento fundacional del Derecho agrario como *disciplina* científica.

ción con el surgimiento del denominado *Derecho económico* y con el proceso de reforzamiento de la componente social de los ordenamientos en su conjunto acaso ayude a comprender los anhelos globalizadores de esta nueva *disciplina* (6).

Liberado de toda excrecencia ideológica que lastrara sus orígenes, el Derecho agrario ha mantenido siempre vivo el afán de alcanzar el reconocimiento de su autonomía científica. Hasta el punto de que bien pudiera pensarse que la singularidad de esta *disciplina* jurídica radica justamente en su propia vocación de ser considerada como tal (7). La constante reivindicación de su autonomía se ha formulado bien a partir de la calificación del Derecho agrario como una nueva rama del Derecho privado, bien sosteniendo su consideración como una especie de *tertium genus* a través del cual se llevaría a cabo la reintegración a la unidad, para este concreto sector de la vida social, de la *summa divisio* del ordenamiento jurídico (8).

(6) Acerca de la voluntad de *reordenación* de las categorías e institutos jurídicos que se plasmó en esos primeros tratamientos del Derecho económico, vid., por todos, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, I, Editorial La Ley, Madrid, 1988, pág. 23. La íntima relación existente entre dichas aproximaciones al Derecho económico y al Derecho agrario se observa con especial intensidad en J. L. DE LOS MOZOS, *Estudios de Derecho agrario*, Tecnos, Madrid, 1972, págs. 36 y ss. Esta misma simultaneidad parece hallarse presente en las sucintas consideraciones formuladas por A. GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, III, Librería General, Zaragoza, 1964, pág. 164, acerca de las pretensiones de autonomía científica del Derecho agrario.

(7) Correlato acaso inevitable de esas reivindicaciones de autonomía científica y conceptual han sido las frecuentes pretensiones de incorporación de esta nueva disciplina a los planes de estudios universitarios (vid. J. M. PEÑA VÁZQUEZ, *Nota...*, op. cit., págs. 169 y ss.), con la consiguiente creación y provisión de las Cátedras de Derecho agrario.

(8) En esa reivindicación de la autonomía científica del Derecho agrario español se aprecia un excesivo peso de los componentes relacionales. Así, se ha planteado desde la exclusiva óptica del Derecho civil, en cuyo seno se integraría esta *nueva rama* del ordenamiento. Valga como autorizado ejemplo la monografía de A. BALLARÍN MARCIAL, *Derecho agrario*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1965, en especial págs. 360 y ss. Nótese que dicha vinculación, originariamente formulada para contrarrestar los intentos de ubicar lo agrario en la órbita del Derecho mercantil, al hacer de la empresa agraria el criterio del Derecho agrario, habría de servir a M. CASALS COLLEDECARRERA, voz «Derecho Agrario», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, I, Barcelona, 1975, pág. 126, para negar, con apoyo en la teorización de A. HERNÁNDEZ GIL acerca del concepto de Derecho civil, la *autonomía del Derecho agrario como disciplina diferenciada del puro Derecho civil*.

Por lo que hace a la defensa de la autonomía del Derecho agrario partiendo de su caracterización como ámbito de encuentro funcional de lo público y lo privado, debe advertirse que se trata de una proclamación puramente formal, pues en los tratamientos doctrinales el mayor peso ha seguido correspondiendo a las cuestiones relativas al Derecho privado, observándose una constante marginación de lo público. Hasta el extremo de que las exposiciones de las normas encuadrables en este sector del ordenamiento jurídico que disciplinan la realidad agraria, cuando existen, presentan un marcado carácter descriptivo. Vid., en este sentido, la «Parte Especial» de J. J. SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General, Autonomía y Comunitario*, vol. I, Reus, S.A., Madrid, 1985, págs. 387 y ss., o la obra de A. BALLARÍN MARCIAL, *Estudios de Derecho agrario y política agraria*, 1975, Zaragoza. Carece de toda referencia al «Derecho público agrario» la monografía de J. L. DE LOS MOZOS, *Estudios...*, op. cit. Como ha destacado S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., pág. 165, *los aspectos jurídico-públicos pasan prácticamente desapercibidos, formalizándose casi siempre unos esquemas institucionales que, con las variantes que se quiera, pero que, en*

La propia persistencia de la reivindicación resulta ilustrativa por demás de su escaso grado de satisfacción (9). Un hecho que, muy posiblemente, se explica por la ausencia de un sólido criterio vertebrador de las diferentes construcciones dogmáticas del Derecho agrario.

A este respecto, puede afirmarse que la definición del concepto de Derecho agrario ha mostrado una excesiva dependencia de otras aproximaciones a la cuestión agraria. Así, al margen de algunas caracterizaciones *subjetivas* del Derecho agrario, la mayoría de los tratamientos han resultado por lo común excesivamente contingentes, pues se han asentado sobre bases endebles e instrumentales, tributarias de las decisiones del legislador del momento (10). Particularmente representativas de esta insuficiencia han sido las perspectivas funcionalistas, que han definido al Derecho agrario como *Derecho de la reforma agraria* (11).

Las limitaciones que inevitablemente encierran estas aproximaciones funcionalistas han sido puestas de manifiesto en la formulación de criterios objetivos del Derecho agrario, entendido como el estudio de la *regulación del campo* (12). No han faltado tampoco posi-

---

*el fondo, son siempre variantes epidérmicas, no son sino los que se derivan de las instituciones jurídico-privadas.*

(9) Exposiciones críticas de este fenómeno y de los términos en que se ha expresado la mencionada reivindicación pueden hallarse en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., págs. 161 y ss.; F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», en S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.), *Derecho Administrativo Económico*, II, Editorial La Ley, Madrid, 1991, págs. 281 y ss., y J. BARNES VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional...*, op. cit., págs. 519 y ss.

(10) Deficiencia sobre la que ya advirtió en su momento F. DE CASTRO Y BRAVO, «El Derecho Agrario en España. Notas para su estudio», *ADC*, VII (1954), págs. 377 y ss., e insistió S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., págs. 164 y ss.

(11) Caracterización por lo demás pionera en la propia construcción del Derecho agrario en España. Buena muestra de ello es la afirmación vertida por SÁNCHEZ ROMÁN, quien fuera Presidente de la Comisión Técnica creada en mayo de 1931 para la elaboración de un texto provisional sobre legislación agraria. Para dicho autor, *hay Derecho agrario allí donde hay leyes que afectan a la redistribución de la tierra*. La doctrina de este primer cultivador del Derecho agrario en España se halla expuesta en su *Cursillo sobre Derecho Agrario en la cátedra de Derecho Civil de la Universidad Central*, 1934, Madrid. Esta perspectiva funcionalista sería posteriormente retomada, con las lógicas matizaciones, por A. BALLARÍN MARCIAL, *Estudios de Derecho agrario...*, op. cit., págs. 188 y s., y J. L. DE LOS MOZOS, *Estudios...*, op. cit., pág. 44, para quien, *podemos concluir que el Derecho agrario, no es más que el Derecho de reforma de la agricultura*. Interesa dejar constancia de la evolución del pensamiento del primero de los autores mencionados, expresada en su trabajo *Derecho Agrario, Derecho Alimentario y Derecho Agroalimentario*, en «Revista de Derecho Agrario y Alimentario», núm. 1 (1985), págs. 7 y ss. Como ha significado M. CASALS COLLECCARRERA, voz «Derecho Agrario», op. cit., págs. 124 y ss., la acentuación del elemento telcológico que se aprecia en todas estas configuraciones del concepto de Derecho agrario revela bien a las claras su fuerte dependencia de las circunstancias políticas en que se elaboraron.

(12) En este sentido, F. DE CASTRO Y BRAVO, «El Derecho Agrario en España...», op. cit., págs. 389 y ss. Este autor recuerda que dicha regulación no se agota en la reforma agraria, cuyo marcado carácter histórico la hace inadecuada para estructurar toda una disciplina jurídica, sino que descansa en la interacción de los elementos personal, real y funcional de lo agrario. Igualmente, A. GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, III, op. cit., pág. 164.

cionamientos eclécticos en torno a la noción de Derecho agrario (13), ni aquellos otros que han tratado de llevar a cabo una notable extensión de su objeto con apoyo en la histórica y siempre fértil vinculación entre espacio rural y Derecho agrario (14).

Como corolario de esta somera referencia al Derecho agrario, puede señalarse que acaso la nota común más destacada de los diversos intentos por afirmar un criterio sobre el que asentar la autonomía científica de dicha disciplina sea su falta de correspondencia entre el fin que se dice perseguir y los medios efectivamente utilizados para alcanzarlo. Cabe incluso apreciar una inusitada quiebra en los desarrollos dogmáticos que se siguen de las diferentes nociones del Derecho agrario, por lo común inadecuados para captar la cambiante realidad del sector agrario en su globalidad (15). A este respecto, sorprende el constante olvido de la perspectiva que proporcionan las normas jurídico-públicas, algo que contrasta vivamente con la habitual proclamación del carácter integrador del Derecho agrario.

Adviértase que en modo alguno se trata de restar protagonismo a lo privado en este contexto, sino, más modestamente, de recordar que, junto a las regulaciones civiles y mercantiles, existe un complejo entramado de disposiciones jurídico-públicas que inciden de manera decisiva en la evolución del sector agrario. La agricultura, entendida en términos amplios, es un ámbito de la realidad social incisivamente intervenido por los Poderes Públicos y sobre el que se proyectan, con intensidad variable, la totalidad de las ramas del ordenamiento. En el bien entendido que se trata de una realidad en absoluto exclusiva de lo agrario; antes bien, común a la totalidad de sectores económicos (industria, comercio, banca, etc.), sin que ello pueda servir como argumento decisivo para cimentar una completa disciplina dotada de sustantividad propia (16).

---

(13) Es el caso de J. J. SANZ JARQUE, quien, de manera un tanto sorprendente, proporciona en su *Derecho Agrario*, op. cit., pág. 26, tres definiciones del Derecho agrario (sintética, extensa e intermedia). En la definición intermedia identifica el Derecho agrario como *el conjunto de normas que en el ámbito de la ordenación del territorio regulan la propiedad de la tierra, la empresa agraria y la reforma y desarrollo de las estructuras del campo*. Esta definición se desglosaría en dos elementos integradores del moderno Derecho agrario: el estatuto jurídico de la propiedad de la tierra y la *normativa e instituciones dirigidas a renovar las anacrónicas estructuras y situaciones de hecho de nuestro campo*. En similares términos, del mismo autor, su «Discurso académico», en AA.VV., *Derecho Agrario Español y de todas las Comunidades Autónomas. Congreso Internacional e Iberoamericano de Derecho Agrario*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1993, págs. 22 y ss.

(14) Así, J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*, Aranzadi, Pamplona, 1992, págs. 40 y ss., quien identifica en la noción de espacio rural el elemento sobre el que se asentaría la pretendida autonomía del Derecho agrario.

(15) Esta falta de idoneidad para captar lo cambiante del sector llevó a S. MARTÍN-RE-TORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., pág. 162, a denunciar la osificación del Derecho agrario.

(16) Al respecto, sirva remitir a las serenas reflexiones, referidas en estos casos a la pretendida autonomía del Derecho público de la economía, efectuadas por M. S. GIANNINI,

Sentado esto, interesa poner el acento en la caracterización de la agricultura como un sector de actividad económica objeto de ordenación global por los Poderes Públicos, dato determinante en la evolución de nuestro ordenamiento jurídico (17). En efecto, desde el punto de vista práctico debe importar fundamentalmente la acotación conceptual de lo agrario como materia competencial en el Estado autonómico. Una tarea que difícilmente puede realizarse de manera satisfactoria con los materiales suministrados por los estudios elaborados a partir de la proclamación de la plena autonomía científica del Derecho agrario (18).

Así, recuérdese en primer lugar que el propio constituyente partió, en la delimitación de esferas competenciales, de la inserción de la agricultura en el marco general de la actividad económica, permitiendo su configuración como un ámbito concurrente (art. 148.1.7.<sup>a</sup> Const.). La posterior actuación de los legisladores estatutarios no hizo sino reforzar esta consideración de lo agrario como una competencia *exclusiva dentro de las bases de la ordenación económica* (19).

La significación de esa consideración de la agricultura como competencia *exclusiva dentro de las bases* de ordenación económica se expresa con toda claridad en la STC 80/1985, de 4 julio, asunto «procesionaria del pino», donde el Alto Tribunal pone de manifiesto cómo aquella representa *el reconocimiento en favor del Estado de la facultad para regular o incluso adoptar las medidas necesarias a fin de integrar la agricultura de la Comunidad Autónoma en la política económica general, a cuyo efecto puede determinar las bases a que ha de atenerse la Generalidad en el ejercicio de sus propias competencias* (FJ 1.º) (20). Se trata de una afirmación verdaderamente capital para

---

*Diritto pubblico dell'economia*, 3.<sup>a</sup> ed., Il Mulino, Bolonia, 1989, pág. 15, y, entre nosotros, por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, I, op. cit., pág. 26.

(17) Una caracterización sobre la que insistiría S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., pág. 167.

(18) En tal sentido, resulta significativo el hecho de que en Italia, posiblemente el país donde mayor desarrollo han conocido los estudios de Derecho agrario, la jurisprudencia constitucional haya debido operar prácticamente en el vacío a la hora de acotar el alcance de la agricultura como título competencial. Al respecto, vid. las referencias a la Sentencia de la Corte Constitucional número 142, de 24 julio 1972, contenidas en S. MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura*, «Agricultura y Sociedad» (en adelante, «AS»), núm. 21 (1981), pág. 283.

(19) Baste citar por el momento los artículos 10.9 EAPV, 12.1.4) EA Cat., 10.Uno.6 EA Ast., 35.1.12.<sup>a</sup> EA Ar., 8.Uno.6 EALR, 34.1.Cuatro EA Val. (cuya redacción difiere un tanto de los anteriores preceptos) y 50.1.a) LORAFNA, mediante los cuales las respectivas Comunidades asumen la competencia sobre agricultura, ganadería e industrias agropecuarias, que se configura como *exclusiva de acuerdo con la ordenación general de la economía*.

(20) Fue ponente de la Sentencia, por la que se resolvía el conflicto positivo de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña frente a la Resolución de la Dirección General de Producción Agraria de 7 julio 1983, relativa a la campaña contra la procesionaria del pino, el Magistrado constitucional F. Rubio Llorente.

la adecuada comprensión de la jurisprudencia constitucional en la materia y sobre la que habrá ocasión de volver.

## II. LA AGRICULTURA EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Según se ha apuntado, la agricultura representa un sector de la actividad económica integrado por tres subsectores —agrario, ganadero y forestal—, objeto de ordenación por los Poderes Públicos, pudiendo afirmarse que la intervención pública en dicho sector presenta un carácter especialmente incisivo, como consecuencia de su escasa adaptabilidad a las condiciones que impone un mercado verdaderamente libre y abierto (21). Esta realidad, con todas las modulaciones que se quiera, halla reflejo normativo en el propio texto constitucional español (art. 130.1 Const.) y en la actuación de los diversos Poderes Públicos competentes. Igualmente, cabe añadir que contribuye a explicar razonablemente la fuerza expansiva que la agricultura ha tenido en la jurisprudencia constitucional, simultánea al reconocimiento de potestades de intervención en su seno a las instancias centrales del Estado.

Innecesario resulta indicar que la situación actual del sector agrario en España se explica en gran medida por la incidencia que sobre la misma ha tenido la adhesión a las Comunidades Europeas. La temprana configuración de la agricultura como una política común de la Unión y las modificaciones en su diseño institucional marcan decisivamente su evolución y transformaciones, al tiempo que parecen perfilar las perspectivas de futuro del sector.

### 1. *El diseño originario de la Política Agrícola Común. Política de precios y política de estructuras*

La agricultura ha representado un papel principal en el proceso de integración europea. Las necesidades de financiación de la política común tempranamente afirmada en este sector han tenido en numerosas ocasiones efectos retardatarios de la evolución de la Comu-

---

(21) Esta escasa adaptabilidad se explicaría, según recuerda E. REIG, «La política agrícola común», en J. M.<sup>o</sup> JORDAN GALDUF, *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2.<sup>o</sup> ed., 1997, pág. 302, por dos razones: la reducida elasticidad de la demanda de alimentos respecto a la renta de poblaciones que ya han alcanzado un alto nivel de bienestar material y la continua presión en favor de un aumento de rendimientos tanto en la agricultura como en la ganadería como resultado de la continua aplicación de innovaciones técnicas.

nidad Europea, lo que explica en gran medida las sucesivas reformas a que se ha visto sometida en el curso de los últimos años (22).

Los términos en que se incorporó la agricultura como un ámbito de política común europea en el primer Derecho originario son ilustrativos de las preocupaciones continentales del momento. De este modo, tras afirmarse que uno de los medios apropiados para la consecución de los fines de la Comunidad Económica Europea, enumerados en el artículo 2 TCEE, había de ser *el establecimiento de una política común en el sector agrario* [art. 3.d)], el artículo 38.1 identificaba, en conexión con el artículo 38.4, el alcance objetivo de esa política común:

«El mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas. Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos.»

Primaba en esta delimitación de lo agrícola la preocupación por el abastecimiento, en lógica consonancia con las experiencias vividas por los países fundadores en la posguerra (23). Esta misma preocupación se hallaba presente, junto con la mejora de la situación de los agricultores, en la definición de los objetivos básicos que debía alcanzar la política agrícola común. Así, por una parte, había de garantizarse un nivel de vida equitativo a la población agrícola, mediante el incremento de la productividad agrícola y la estabilización de los mercados [art. 39.1.a), b) y c) TCEE], al tiempo que se pretendía garantizar los abastecimientos de los consumidores a precios razonables [art. 39.1.d) y e) TCEE] (24).

---

(22) M. TRACY, *Política agraria e integración europea*, «AS», núm. 51 (1989), págs. 21 y ss.

(23) Acerca de la incidencia del *síndrome del desabastecimiento* en la originaria delimitación del mercado agrícola común, vid. L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma de la política agraria comunitaria*, «AS», núm. 70 (1994), págs. 10 y ss.; en torno a los problemas planteados por la agricultura en la Comisión Spaak, antecedente inmediato del TCEE, M. TRACY, *Política agraria e integración europea*, op. cit., págs. 23 y ss. La inclusión de la pesca en este sector se explica, entre otras razones, por el limitado desarrollo de la ordenación de aprovechamiento de estos recursos, de tal suerte que los Estados únicamente disponían de soberanía sobre los recursos vivos existentes en su mar territorial, como recuerda L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, «El Derecho de pesca», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO (dirs.), *Tratado de Derecho comunitario europeo (estudio sistemático desde el Derecho español)*, Civitas, Madrid, 1986, tomo III, pág. 351.

(24) En palabras de F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», op. cit., pág. 304, los objetivos de la política agrícola común beneficiarían tanto al agricultor como al consumidor. En esta misma línea puede señalarse que los objetivos relativos al incremento de la productividad

La adecuada realización de estos objetivos de contenido económico y social demandaba, en opinión de los redactores del Tratado, una regulación específica del sector, como expresamente se establece en su artículo 42:

«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.»

El precepto ahora transcrito resulta clave para comprender la futura evolución de la política común europea en este sector, toda vez que condicionaba la aplicación a la agricultura de lo dispuesto en los artículos 85 y ss. TCEE, el artículo 42 venía a excluir la caracterización del mercado común agrícola como un mercado abierto, con libre formación de los precios en función de las relaciones entre oferta y demanda.

Desde sus orígenes, la acción de la Comunidad en el sector agrario se ha desarrollado a través de dos grandes líneas de actuación: política de precios y mercados y política de estructuras (25). La evolución de estas políticas ha resultado un tanto desigual, por la primacía que tradicionalmente se ha venido otorgando a la primera de ellas, en demérito de la transformación de las estructuras agrarias.

La política de precios y mercados ha tenido por objeto la realización del mercado único en el sector agrario, conforme a las modulaciones establecidas por los artículos 38.2 y 42 TCEE (26). De tal modo que, lejos de optarse por una solución plenamente liberalizadora, la consecución del mercado único agrícola se ha llevado a cabo

---

agrícola y la estabilización de los mercados parecen diseñados no sólo en beneficio de los agricultores, sino como garantía estructural de satisfacción de las necesidades de los consumidores. Por otra parte, no siempre será posible la consecución conjunta de estos equilibrios. En tales supuestos, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades ha reconocido margen de discrecionalidad en la priorización de los objetivos a alcanzar a las instituciones comunitarias (SSTJCEE de 13 marzo 1968 y 24 octubre 1973, entre otras).

(25) Esta doble vertiente de la acción comunitaria en este sector quedó pronto asentada en la Conferencia de Stressa (julio 1958); vid. E. REIG, «La política agrícola común», *op. cit.*, pág. 303.

(26) Conforme al artículo 38.2 TCEE, las reglas para el establecimiento del mercado único son aplicables a los productos agrícolas salvo excepción expresa, como la recogida en el primer párrafo del artículo 42 respecto del Derecho comunitario de la competencia. Al alcance que han tenido esas modulaciones se refiere F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, pág. 307.

mediante políticas de intervención en los diversos mercados agrarios, de signo proteccionista.

Concretamente, desde inicios del año 1962 el Consejo procedió a establecer las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) correspondientes a los diversos productos. Esencialmente, las OCM han venido garantizando a los productos agrarios comunitarios unos precios comunes superiores a los vigentes en el mercado mundial, complementados con un sistema de protección en frontera (27).

El diseño originario de las OCM se ha asentado sobre tres principios rectores: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. El primero de ellos garantiza la libre circulación de productos agrícolas en el interior de la Comunidad. El principio de preferencia comunitaria tiene por finalidad la defensa de los productores europeos frente a sus competidores extracomunitarios (28). Por último, el principio de solidaridad financiera implica la participación conjunta de todos los Estados miembros en la financiación de esta política a través de la Sección de Garantía del FEOGA (29).

Para la realización de estos principios ha resultado capital el empleo a fondo de la política de precios. Dicha política, en cuya complejidad no será preciso ahondar, se asienta sobre tres conceptos clave: precios indicativos, precios umbral y precios de intervención (30). Los *precios indicativos* señalan el nivel de precios considerado deseable en el mercado doméstico, por lo que actúan como punto de referencia obligado para los restantes tipos de precios institucionales. Los *precios umbral* tienen por finalidad garantizar el

---

(27) Vid., sintéticamente, R. MILÁN DÍEZ, *Evolución de la política agrícola común y comercio agrario: los acuerdos de la Ronda Uruguay y su inserción en el marco de la PAC renovada*, «Noticias de la Unión Europea», núm. 129 (1995), pág. 74, y A. MASSOT MARTÍ, *El sistema agromonetario comunitario: balance y perspectivas en el horizonte de la UEM*, «Revista de Estudios Europeos», núm. 12 (1996), pág. 3.

(28) De tal suerte que los agricultores europeos han sido beneficiarios de una serie de ayudas directas (remuneración de sus productos superior a la del mercado) e indirectas, tendentes a desincentivar la importación de productos agrícolas (mediante la imposición de exacciones equivalentes a la diferencia entre el precio comunitario y el precio de mercado) y a favorecer su actividad exportadora (restituciones de efecto contrario). En general, vid. N. CASTILLA GAMERO y A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «La política agraria», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO (dirs.), *Tratado de Derecho comunitario europeo*, op. cit., pág. 313. La referencia al conjunto de los agricultores europeos no debe hacer olvidar que los principales beneficiarios de la política agrícola común han sido aquellos cuya actividad se ha centrado en los productos básicos de la agricultura continental (cereales, leche, carne de vacuno), como han destacado E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 308, y C. TÍO SARALEGUI, *Crítica de la reforma de la PAC*, «Información Comercial Española», núms. 720-721 (1993), también recogido en el suplemento núm. 60/61 de «Papeles de Economía Española», por donde se cita, pág. 127.

(29) La creación del FEOGA, en paralelo con los primeros pasos de la política agrícola común, tuvo lugar mediante el Reglamento núm. 25 del Consejo, de 4 abril 1962.

(30) Vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», op. cit., pág. 306, y E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 306.

principio de preferencia comunitaria, pues representan los precios mínimos de entrada para las importaciones agrícolas extracomunitarias; dichos precios se calculan a partir de los precios objetivos, teniendo en cuenta los costes de distribución comercial interior. Finalmente, los *precios de intervención* indican el nivel mínimo a partir del cual las instancias competentes están obligadas a comprar aquellos productos agrícolas con derecho a intervenciones de apoyo.

Bajo el impulso del Plan Mansholt de 1968, la Comunidad puso en práctica una política de estructuras agrarias, de la que se ocupa la Sección de Orientación del FEOGA, como complemento de la vertiente social de la agricultura comunitaria con la toma en consideración de su realidad económica (31). Concretamente, el 17 abril 1972 se aprobaron las Directivas 72/159, sobre modernización de explotaciones agrícolas; 72/160, sobre cese de la actividad agraria, y 72/161, en materia de cualificación profesional de los agricultores. La incorporación de esa variable *social* a la política de estructuras se inició en 1975, con la aprobación de la Directiva 75/268, sobre agricultura de montaña y otras zonas desfavorecidas, que introdujo un sistema de indemnizaciones compensatorias para los agricultores de estas áreas (32).

La política de estructuras sufrió una profunda alteración con la aprobación del Reglamento 797/85, con el que se trató de adaptarla a las modificaciones habidas en la política de mercados en un contexto de aumento de los excedentes e incremento de los costes presupuestarios. El nuevo régimen de ayudas a las inversiones tuvo por objetivo primordial que el aumento de la competitividad no agravara la ya de por sí difícil situación de los sectores excedentarios, al tiempo que se establecía un sistema de fomento para la instalación de jóvenes agricultores (33).

La adopción del Reglamento 797/85 ponía de relieve la toma de conciencia de que el desarrollo de la política de estructuras agrarias, cuyo objetivo básico ha consistido en favorecer la existencia de explotaciones rentables, tendía a acentuar de manera considerable las disfunciones existentes en la política de precios y mercados. Este he-

---

(31) Vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, pág. 309, quien, al igual que L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, *op. cit.*, pág. 11, hace hincapié en esa vertiente *económica* de la primera política de estructuras agrarias, pues tiene por objeto principal favorecer el establecimiento de explotaciones agrarias viables, lo que puede generar disfunciones en la política de precios y mercados, como luego se indicará. En torno al Plan Mansholt, verdaderamente capital para el diseño de la política de estructuras agrarias, vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, Ed. Thebook, s.f., págs. 78 y ss.

(32) En torno a esta Directiva, recientemente derogada por el Reglamento 950/97, de 20 mayo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, vid. J. OLIVÁN DEL CACHO, *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 62 y ss.

(33) Vid. E. REIG, «La política agrícola común», *op. cit.*, pág. 304.

cho bien puede explicar la posterior evolución de la propia política de estructuras agrarias, vinculada a partir de 1988 a la consecución de los objetivos establecidos para los tres Fondos Estructurales [Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y FEOGA-Orientación], atendiendo en especial a una reordenación global del sector (34). Desde la reforma de dichos fondos llevada a efecto en 1993, el FEOGA-Orientación atiende a los objetivos 1 (fomento del desarrollo rural y del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas), 5a (aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agrícola común) y 5b (fomento del desarrollo rural en las zonas de la Comunidad específicamente designadas) (35).

En este nuevo contexto se ha producido una ampliación de las actuaciones cofinanciadas por el FEOGA-Orientación, con lo que parece avanzarse hacia la inserción de la política de estructuras agrarias en el seno de una auténtica política de desarrollo regional (36). Esta hipotética evolución futura, que implica un considerable reforzamiento del peso de la política de estructuras en el conjunto de la política agrícola común, debe observarse desde la perspectiva que ofrece la reciente reforma de la PAC (37).

---

(34) En el curso de los años 1987 y 1988 tuvo lugar la aprobación de un conjunto de Reglamentos cuyo propósito era la disminución de los productos excedentarios (Reglamento 1094/87), el abandono de ciertas tierras cultivables (Reglamento 1094/88) e incluso la cesación completa de la actividad por parte de los agricultores de más de 55 años (Reglamento 1096/88), medida de especial trascendencia si se toma en consideración el elevado grado de envejecimiento de los productores en este sector. La reforma de los Fondos Estructurales se integraba en un conjunto de medidas más amplias (conocido como *paquete Delors*), con vista a la plena realización del mercado interior. Por lo que se refiere a las intervenciones del FEOGA-Orientación en este ámbito, deben tenerse en cuenta el Reglamento 2052/88, de 24 julio, relativo a la coordinación de actuaciones de los diferentes Fondos Estructurales entre sí y con el Banco Europeo de Inversiones, y los Reglamentos de desarrollo 4253 y 4256/88 (este último reformado por el Reglamento 2085/93), de 19 diciembre. Una exposición del capítulo agrícola de estas medidas, en R. MILÁN DÍEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., pág. 75.

(35) En el objetivo 1 el FEOGA-Orientación actúa en colaboración con el FEDER, en tanto que en la realización del objetivo 5b lo hace tanto con el FEDER como con el FSE. Acerca de la participación de los Fondos Estructurales en la política de estructuras agrarias, vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 162 y ss. Actualmente esta vinculación debe establecerse igualmente con los Fondos de Cohesión.

(36) Vid. E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 305, y T. GARCÍA AZCÁRATE, *Modernización agraria y reforma de la PAC*, en «Papeles de Economía Española», núms. 60-61 (1984), págs. 30 y ss. Esta transformación de la PAC se vio considerablemente favorecida por las disposiciones relativas a la *cohesión económica y social* incorporadas al Acta Unica Europea de 1986. En este contexto resulta obligada la referencia al Reglamento 950/97, de 20 mayo, relativo a la mejora de eficacia de las estructuras agrarias, pues en él se prevén una serie de ayudas comunitarias, destacadamente a la inversión y de fomento a los jóvenes agricultores, en cuya regulación se contempla expresamente la diversificación de las actividades realizadas por sus beneficiarios.

(37) Según indica E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 314, la mayor

## 2. *La reforma de la Política Agrícola Común y la incidencia del GATT*

La puesta en práctica del diseño originario de la PAC dio lugar a un crecimiento espectacular de la agricultura europea. Hasta el punto de que entre 1965 y 1985 el sector experimentó un crecimiento de producción de hasta el 40 por 100. La fuerza impulsora de este crecimiento ha sido el avance en la productividad de los factores intermedios de tipo tecnológico, apreciándose una constante reducción en el empleo del factor trabajo y una ligera disminución de la superficie agrícola utilizada (38).

Consecuencia inmediata de esta favorable evolución del sector fue la desaparición del denominado *síndrome de desabastecimiento*, que aquejara a la Comunidad en sus inicios, llegando incluso a convertirse en exportadora neta de determinados productos agrícolas (39). Ello ha sido posible por la aparición de excedentes estructurales en determinados productos (en especial trigo, leche y derivados, vino, aceite de oliva, azúcar). Sin embargo, esta actividad exportadora no se ha desarrollado en condiciones beneficiosas para la Comunidad —los precios del mercado mundial son inferiores a los abonados por el FEOGA a los agricultores europeos—, ha resultado perjudicial para los grandes exportadores agrarios y, por último, no ha impedido la formación de cuantiosos *stocks* de costosa financiación.

Justamente éste ha sido uno de los más graves problemas que han lastrado el desarrollo de la PAC, el derivado de sus crecientes costes de financiación, pues se ha convertido en la principal línea de gasto del presupuesto comunitario, llegando a sobrepasar a mediados de los ochenta el 70 por 100. Debiendo advertirse al respecto que se trataba de un auténtico gasto *cautivo* por el predominio de la política de precios. A mayor abundamiento, durante esa misma década se comprobó que los mecanismos monetarios ideados para tratar de introducir una cierta estabilidad en la intervención comunitaria en el

---

parte del gasto del FEOGA, más del 90 por 100, e incluso del 95 por 100, ha correspondido a la Sección de Garantía (política de precios y mercados). Las deficiencias endémicas apreciables en el desarrollo de la política de estructuras se explican igualmente por la no aplicación a la misma del principio de solidaridad financiera, sustituido por el de corresponsabilidad, de tal suerte que las medidas deben ser financiadas por la Comunidad y los Estados directamente afectados (vid. L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 19).

(38) Datos tomados de E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., págs. 308 y ss.

(39) La evolución del grado de autoabastecimiento, conforme a los datos suministrados por el EUROSTAT, puede consultarse en E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 313, y, con ligeras variaciones, en L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 12, y M. TRACY, *Política agraria e integración europea*, op. cit., pág. 37.

sector generaban efectos distorsionadores que amenazaban con dejar a la agricultura fuera del mercado interior (40).

Paralelamente, el desarrollo de la PAC hubo de enfrentarse con algunas deficiencias y resistencias de las que es preciso dejar constancia. Así, de entre los objetivos básicos enunciados en el artículo 39.1 TCEE, se apreció un elevado grado de satisfacción de las necesidades de demanda e incremento de producción, que no se correspondió con una elevación de la renta de los agricultores, en promedio por debajo de la percibida por otros sectores de población. De otro lado, la actuación del FEOGA garantizando unos precios por los productos agrarios superiores a los de mercado hizo de aquéllos uno de los capítulos más inflacionistas de las economías europeas. Igualmente, crecieron las críticas a los elevados costes de la PAC y, más allá de las fronteras comunitarias, a su componente proteccionista. Para concluir, la inmediata elevación del potencial agrario meridional de la Comunidad, con el ingreso de España y Portugal, hacía temer un aumento descontrolado de los excedentes. Todo lo cual contribuyó a dinamizar la reforma de la PAC, con el paulatino abandono de la política agrícola tradicional y la adopción de la denominada *nueva PAC* (41).

La primera fase de la reforma, que arrancó en 1983, tuvo por objeto el control de los gastos del FEOGA-Garantía mediante la reducción de excedentes (42). A tal fin se establecieron tasas de correspon-

---

(40) El capítulo agromonetario se introdujo en el seno de la PAC el año 1969 y partió de la decisión de no seguir en los mercados agrarios las paridades oficiales de las monedas, creando los denominados *tipos verdes* del ECU; con ello pretendía asegurarse la correspondencia entre la ortodoxia monetaria agraria y la variación derivada de las políticas económicas nacionales. Para contrarrestar las diferencias que pudieran producirse se establecieron los *montantes compensatorios monetarios*, positivos para los Estados miembros con moneda fuerte, en los que el tipo de cambio real —o general— era superior al tipo verde, y negativo para los Estados con moneda débil, en los que el valor real de la divisa era inferior al agrícola. Este sistema produjo unos efectos no deseados que, de acuerdo con la excelente exposición de A. MASSOT MARTI, *El sistema agromonetario...*, op. cit., pág. 4, podíamos resumir en los siguientes: distorsión de la competencia en favor de los agricultores de países con moneda fuerte, justamente aquellos en los que la agricultura representaba un menor porcentaje del PIB, al tiempo que se desincentivaba la competitividad de las explotaciones en los países con moneda débil; exigencia de un elevado volumen de recursos financieros y, por último, fomento de la especulación, e incluso del fraude. Igualmente, en torno al capítulo agromonetario, M. TRACY, *Política agraria e integración europea*, op. cit., págs. 33 y ss.

(41) Se opta conscientemente por hablar de dinamización de la reforma, pues, como ha expresado L. VILADOMIU CANEJA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 9, ésta ha sido un proceso continuo en la PAC, un elemento estructurante y no una realización concreta. Debe señalarse que la denominación *política agraria tradicional* no es referible en exclusiva a la Comunidad, siendo una calificación aplicable, según T. GARCÍA AZCARATE, *Modernización agraria...*, op. cit., pág. 29, a todas aquellas políticas agrarias de posguerra que compartieron los mismos objetivos de productividad y crecimiento económico.

(42) Esta primera fase de la reforma es tributaria de las propuestas recogidas en el Informe de la Comisión *Orientaciones para la agricultura europea*, más conocido como *Informe Thorn*. En torno a dicho Informe, vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 85 y ss.

sabilidad para ciertos productos (cereales) (43), cuotas a la producción de otros (leche y derivados) (44) y se introdujeron los umbrales de precios garantizados (45). Estas primeras reformas arrojaron unos resultados diametralmente opuestos a los perseguidos, pues al final de la campaña 1985-86 los *stocks* de la Comunidad alcanzaron sus niveles más elevados (46).

La segunda fase de la reforma se inició en 1985 y fue impulsada por el documento de reflexión elaborado por la Comisión, conocido como *Libro verde*, que realizaba un análisis prospectivo de la evolución del sector en el horizonte del año 2000 y teniendo presente la inmediata incorporación a la Comunidad de España y Portugal. El *Libro verde* tuvo una triple virtualidad. En primer lugar, identificó las exigencias del futuro de la PAC: *control de la producción* mediante una política de precios restrictiva, lo que conllevaba una reducción de los precios garantizados y una simultánea ampliación de la corresponsabilidad de los productores, *control del gasto* en el marco de la disciplina presupuestaria y *mantenimiento de los ingresos de los agricultores* (47). Además, contribuyó a impulsar la reforma de los Fondos Estructurales. Para concluir, representó un cambio en el discurso comunitario, al hacerse hincapié en la protección de los valores ambientales y en el desarrollo rural (48).

La última y más reciente fase de la reforma comenzó en 1992, año verdaderamente capital para la construcción de la Unión Europea (49). La intesidad que presenta la reforma aprobada por el Con-

---

(43) R. MILÁN DIEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., pág. 74, recuerda que esta técnica de corresponsabilidad de los productores en el mantenimiento de las OCM ya se había introducido en la campaña 1977-78 para el sector lácteo.

(44) La intervención sobre los productos lácteos es uno de los capítulos más acabados y complejos de la PAC, como consecuencia de la especial atención otorgada a los productos de agricultura continental. Ayudan a desentrañar esa complejidad los rigurosos trabajos de O. HERRAIZ SERRANO, *Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea*, «RARAP», núm. 9 (1996), págs. 149 y ss., y M. FUERTES LÓPEZ, *Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea*, núm. 142 de esta REVISTA (1997), págs. 155 y ss.

(45) Al margen de todo ello, debe destacarse que entre 1984 y 1988 tuvo lugar una modificación en profundidad del capítulo monetario de la PAC; acerca de esta reforma, vid. A. MASSOT MARTÍ, *El sistema agromonetario...*, op. cit., págs. 4 y ss.

(46) Vid. las cifras proporcionadas por R. MILÁN DIEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., pág. 75.

(47) Vid. R. MILÁN DIEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., pág. 75. La realización de estos objetivos se tradujo especialmente en la introducción de los estabilizadores, que representaban límites en las cantidades sometidas a precios garantizados en las diversas OCM, cuya superación producía un efecto penalizador, al disminuirse correlativamente los precios de garantía (vid. L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 17).

(48) Vid. L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 18, y J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, op. cit., pág. 91.

(49) A pesar de la coincidencia temporal de esta fase de la reforma (conocida como *reforma MacSharry*, comisario de Agricultura) con la aprobación del TUE, la política agrícola común no se vio directamente afectada por las modificaciones del Derecho origina-

sejo de Ministros el 21 mayo 1992 ha permitido hablar de una *nueva PAC* para los años noventa.

La toma de conciencia del fracaso a que irremisiblemente habían conducido las sucesivas reformas parciales llevó a la Comisión a auspiciar una reforma global de la PAC en sus propios fundamentos estructurales, procediéndose así a la reorganización profunda de las organizaciones comunes de mercado (50). Por otra parte, se sustituyó el régimen de intervención basado en precios garantizados y en el compromiso de adquisición de la totalidad de la producción por una ayuda directa a los productores. En lo que respecta a la política de precios, se plantea una paulatina aproximación a los vigentes en los mercados mundiales, cuya consecuencia inmediata más destacable en el comercio exterior de la Comunidad viene dada por la posibilidad de realizar exportaciones sin necesidad de restituciones (51). Por otro lado, la reforma incluye una serie de medidas de acompañamiento, con tres tipos de programas: ayudas para la protección del medio ambiente, para la forestación de tierras agrícolas y para la jubilación anticipada de los trabajadores agrarios (52).

Conviene no olvidar que la reforma MacSharry tuvo un condicio-

---

rio. Sin embargo, quizá no hubiera sido inoportuno incorporar al nuevo Tratado de la Comunidad Europea un deslinde más preciso entre las políticas agrícola y pesquera. El anticipo de esta tercera fase de la reforma se halla en el documento *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*, hecho público en febrero de 1991; vid. R. MILÁN DÍEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., pág. 76. El capítulo monetario de la PAC fue modificado en enero de 1993 para adecuarlo a las exigencias del mercado único en el contexto de la nueva política agrícola de la Comunidad. Sin embargo, la entrada en crisis del SME en el verano de ese mismo año, que condujera a una ampliación de las bandas de fluctuación de las monedas integradas en el mecanismo regulador de cambios, obligó a una nueva reforma de dicho capítulo (vid. A. MASSOT MARTÍ, *El sistema agromonetario...*, op. cit., págs. 5 y ss.).

(50) Esta reforma se inició en los sectores de cultivos herbáceos, tabaco, vacuno, ovino y leche y derivados. Exposiciones pormenorizadas de estas reformas sectoriales pueden hallarse en E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., págs. 320 y ss.; R. MILÁN DÍEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., págs. 77 y ss., y J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 173 y ss. En R. MILÁN DÍEZ, *Aprobación de la nueva política agrícola común. Principales modificaciones que se introducirán a partir de la campaña 1993-1994*, «Boletín Económico de Información Comercial Española», núm. 2333 (julio 1992), págs. 2276 y ss., hallará el lector una amplia exposición de la reforma en su conjunto.

(51) Adviértase que la reducción de precios en el interior de la Comunidad a que tiene la reforma se acompañaba de un sistema de compensaciones o primas a los productores basado en el modelo clásico de los *deficiency payments*, conforme al cual las autoridades comunitarias garantizan a los productores un precio total determinado, pero permiten que el producto se importe y venda libremente en el mercado europeo; la diferencia entre el precio de mercado y el garantizado se compensa mediante subvenciones directas. Al respecto, vid. L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 21, y E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., págs. 307 y ss.

(52) Vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, op. cit., pág. 120; L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 23, y E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 321.

nante externo de especial relevancia: la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), iniciada en septiembre de 1986 con la llamada *Declaración de Punta del Este* (53). Dicha Declaración estableció como objetivo prioritario de las negociaciones del grupo sobre agricultura lograr una mayor liberalización del comercio internacional (54). Las discrepancias existentes entre Estados Unidos y la Unión Europea fueron salvadas a finales de 1992 con el denominado *Acuerdo de Blair House*, cuya firma evitó una guerra comercial y allanó el camino para el Acta Final de 15 abril 1994 (Conferencia de Marrakech) (55). Estos acuerdos incorporan un conjunto de medidas destinadas a reducir las ayudas internas al sector agrario, facilitar el acceso a los mercados nacionales de los productos agrícolas e introducir la competencia en el sector de la exportación (56). Unos objetivos que no parecen afectar a las líneas básicas de la reforma MacSharry puesto que en el nuevo sistema las ayudas comunitarias —por hectárea y por cabeza de ganado— quedan excluidas del compromiso de reducción.

Ciertamente, la reforma MacSharry ha suscitado serias críticas entre sus más reputados analistas (57). Ello no obstante y sin desco-

---

(53) Para un análisis en profundidad de la interacción de la reforma MacSharry con la Ronda Uruguay del GATT, vid. I. SÁNCHEZ CUENCA, *La reforma de la Política Agrícola Común y las negociaciones de la Ronda Uruguay*, «AS», núm. 76 (1995), págs. 99 y ss., donde se apunta que la mencionada reforma habría fortalecido sensiblemente la posición negociadora de la Comunidad en el marco internacional.

(54) Según recuerda R. MILÁN DIEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., págs. 81 y ss., este punto de partida implicaba el sometimiento de todas las medidas que afectan al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a la disciplina del GATT mediante la mejora del acceso al mercado reduciendo los obstáculos a las importaciones, un manejo más adecuado de las subvenciones que afectan directa o indirectamente al comercio y la reducción de los efectos desfavorables para el comercio de las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias.

(55) Los Estados Unidos han visto con cautela el desarrollo de la PAC, preocupados por sus componentes proteccionistas y por el sistema de exportaciones subvencionadas, que han disminuido su cuota de mercado en el comercio agrícola internacional. En el bien entendido que también los Estados Unidos han venido subvencionando a la agricultura (L. VILADOMIU CANELA, *Diez años de reforma...*, op. cit., pág. 15, en nota) y que en destacadas ocasiones —Ronda Kennedy del GATT (1964-1967)— se han mostrado reticentes a alcanzar un acuerdo que regularizara el comercio agrícola internacional y contribuyera a su paulatina liberalización (E. REIG, «La política agrícola común», op. cit., pág. 325).

(56) En el primer apartado se prevé una reducción de las ayudas internas del 20 por 100 respecto al nivel medio existente en el trienio 1986-1988. Por lo que hace al segundo, se prevé la transformación de las exacciones variables a la importación en aranceles fijos, calculados en función de la medida del trienio citado, cuyos importes habrán de disminuirse en un 36 por 100 a lo largo del sexenio 1995-2000, asegurándose igualmente el acceso a los mercados internos de aquellos productos en los que no existan importaciones significativas. En cuanto al tercero, el compromiso es doble: reducción de las exportaciones subvencionables en un 21 por 100 y de los desembolsos presupuestarios en un 36 por 100 a lo largo del sexenio 1995-2000. Vid. R. MILÁN DIEZ, *Evolución de la política agrícola común...*, op. cit., págs. 82 y ss.

(57) Destacados representantes de la opinión crítica con la reforma entre nosotros han sido J. LAMO DE ESPINOSA, *Reflexiones críticas sobre la nueva PAC*, «Revista de Estudios

nocer la existencia de elementos disfuncionales, que afectan de manera especial a las agriculturas meridionales, en la valoración global de la *nueva PAC*, las soluciones concretas que incorpora habrán de insertarse en el proceso permanente de reforma de la política agrícola común. Teniendo presente que la más reciente fase de la reforma se aborda en un momento en que la Comunidad atraviesa profundas transformaciones (ampliación, reforma de los Tratados fundacionales, fijación de plazos para la realización de la Unión Económica y Monetaria), que han dado como resultado una alteración sustancial del discurso al que responde la PAC. En este sentido, debe ponerse de manifiesto que, junto con la preocupación por asegurar la productividad del sector, la *nueva PAC* persigue igualmente la preservación de otros valores de relevancia comunitaria directamente conectados con la mejora de la calidad de vida.

Esta visión de la agricultura, que sin desatender a su condición sustancial de sector de la actividad económica trata de insertarla en su contexto territorial, parece informar la futura evolución de la PAC. Tal es, cuando menos, la conclusión que se extrae de la lectura del documento «Agenda 2000-Agricultura», adoptado por la Comisión el 15 julio 1997 y en el que se avanza las líneas de evolución de la PAC para el comienzo del nuevo siglo (58).

El mencionado documento identifica expresamente los objetivos que debe alcanzar el desarrollo de la política agrícola común: aumentar la competitividad interna y externa de la agricultura europea en el mercado internacional, garantizar un nivel de vida justo a la comunidad rural y contribuir a la estabilidad de la renta agraria, in-

---

Agro-Sociales», núm. 156 (1991), págs. 67 y ss., y C. TÍO SARALEGUI, *Crítica de la reforma de la PAC*, op. cit., quien dedica a la reforma los siguientes calificativos: social y tecnológicamente regresiva, psicológicamente desmovilizadora, compleja, difícil de gestionar y de controlar, precipitada y parcial. En especial, las críticas suelen poner el acento en el incremento del coste presupuestario que conlleva su financiación y en los efectos socialmente distorsionadores que de ella pueden derivar como consecuencia de las asimetrías que inevitablemente incorpora el paso de las ayudas a la producción a las ayudas por hectárea o cabeza de ganado. Otro aspecto también criticado, estrechamente ligado con este cambio de criterios para el otorgamiento de ayudas, es la complejidad burocrática de la gestión de la reforma, pues si hasta ahora la PAC había ignorado las diferentes estructuras productivas de la agricultura europea, en el futuro estas diferencias se convierten en un factor determinante de su evolución.

(58) Este documento forma parte de un programa global de medidas de reforma de la Unión Europea («Agenda 2000») formulado con la vista puesta en la futura ampliación hacia el Este, la realización de la Unión Económica y Monetaria y la reforma de los Tratados fundacionales. El mencionado documento se estructura en cuatro grandes apartados: «Evaluación del proceso de reforma» (donde se analizan las políticas de mercado y de desarrollo rural), «Perspectivas a largo plazo» (evolución futura del sector agroalimentario y del comercio internacional), «Objetivos políticos de la PAC» y «Nuevas reformas» [estructuradas por sectores de cultivos (cereales, oleaginosas y proteaginosos, carne de bovino, productos lácteos y productos mediterráneos), técnicas (diferenciación y límites de los pagos directos) y políticas conexas (política rural y política agroambiental)].

tegrar los objetivos medioambientales en la PAC, crear empleos alternativos y nuevas fuentes de ingresos para los agricultores y, por último, simplificar la legislación comunitaria en la materia. Como puede apreciarse, a los objetivos de tipo socioeconómico, que traen causa de lo dispuesto en el artículo 39.1 TCE, se añade en particular la incorporación de las exigencias propias de las políticas comunitarias transversales (medio ambiente y, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, empleo). Pues bien, según se ha indicado con anterioridad, la realización de los citados objetivos parece demandar una visión global de la agricultura en el contexto de una política de desarrollo rural (59).

### 3. *La incipiente política forestal de la Unión Europea*

Ese cambio en el discurso que refleja la *nueva PAC* se manifiesta muy especialmente en las estrechas relaciones que presenta con otras políticas comunitarias próximas, cuales puedan ser la política de medio ambiente y la embrionaria política de desarrollo regional. Adviértase que en ambos casos se trata de políticas respecto de las cuales los Estados miembros retienen amplios márgenes de decisión.

Así, como ya se ha indicado con antelación, las modificaciones introducidas a partir de 1988 en las actuaciones del FEOGA-Orientación, en especial su vinculación a los objetivos perseguidos por los Fondos Estructurales, hicieron de la política comunitaria de estructuras agrarias una acción próxima a las tradicionales políticas de desarrollo rural (60). Por lo que hace a la conexión de la PAC con la política de protección ambiental, se trata en la actualidad de una exigencia directamente derivada del artículo 130.R.2 TCE (61). El

---

(59) En el epígrafe dedicado a la política rural de la «Agenda 2000-Agricultura» se apunta que «durante el próximo decenio, la agricultura deberá adaptarse a los cambios que caracterizarán la evolución del mercado, la política de mercado y las reglas comerciales. Estos cambios afectarán no sólo a los mercados agrícolas, sino también a las economías locales de las regiones rurales en general. Entre estas regiones son numerosas aquellas que deben hacer frente en la actualidad a graves problemas de desarrollo económico. Por otro lado, las zonas rurales deben desempeñar funciones de orden ecológico y recreativo cada vez más importantes y las exigencias derivadas de estas funciones podrían requerir nuevas adaptaciones de la agricultura, principal explotación de la tierra. Al mismo tiempo, la importancia creciente de las actividades de orden ecológico y recreativo ofrecerá nuevas posibilidades de desarrollo para los explotadores agrícolas y sus familias.»

(60) Conviene añadir la incidencia, a partir del Reglamento 4253/CEE/1988, del programa LEADER, donde la iniciativa comunitaria tiene por finalidad la coordinación y optimización de las políticas sectoriales relevantes para el desarrollo rural. Vid. al respecto J. OLIVÁN DEL CACHO, *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, op. cit., págs. 355 y ss.

(61) Recuérdese que, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 130.R.2 TCE *in fine*, artículo 6 tras el Tratado de Amsterdam, las exigencias de la protección ambiental *deberán integrarse en la definición y realización de las demás políticas*

cumplimiento de esta exigencia ha dado lugar a la aparición de una incipiente política forestal de la Comunidad de particular interés, puesto que su previsible desarrollo habrá de servir para colmar los contenidos de la acción comunitaria en la ordenación conjunta del sector agrícola.

Con independencia de algunos antecedentes en los que la cuestión forestal era objeto de atención marginal, la acción comunitaria en esta materia se inició simultáneamente a la reforma de los Fondos Estructurales y de la vertiente también estructural de la PAC (62). En concreto, el origen de esa acción se encuentra en el documento elaborado por la Comisión y denominado «Estrategia y acción de la Unión Europea en el sector forestal» [COM(88) 255 final, de 23 septiembre 1988], que anticipaba el *Programa Forestal Comunitario* adoptado por el Consejo de Agricultura celebrado los días 29 y 30 mayo 1989 (63).

Los principales objetivos contemplados en el *Programa Forestal* hacían referencia a la reforestación de tierras agrícolas, el desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales, la comercialización de la madera y la protección de los bosques contra los incendios y la contaminación. A ello se añadían la creación de un Comité Permanente Forestal y de un Sistema Europeo de Información Forestal (EFICS). La consecución de estos objetivos trató de llevarse a cabo a través del llamado *paquete forestal*, un conjunto de Reglamentos, Directivas y Decisiones en la materia (64).

---

*de la Comunidad.* Parece oportuno recordar el establecimiento de medidas de fomento para las prácticas agropecuarias compatibles con la preservación ambiental, destacadamente el Reglamento 2078/92, de 30 junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. En general, el lector interesado hallará unas completas exposiciones de las medidas comunitarias de carácter agroambiental en S. LECLERC, *Politique agricole commune et environnement*, Ed. Apogée, Rennes, 1993, y J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 235 y ss. Por otro lado, téngase presente que en la más reciente normativa agroambiental de la Comunidad se apunta la consideración de los agricultores como colaboradores de la función pública ambiental. Así se pone de manifiesto, significativamente, en la definición de las zonas de montaña como áreas beneficiarias de programas de ayuda en el artículo 22.1 del Reglamento 950/97, de 20 mayo: *las zonas desfavorecidas comprenderán zonas de montaña en las que la actividad agrícola sea necesaria para salvaguardar el espacio natural, en especial por razones de protección contra la erosión o para atender las necesidades en materia de esparcimiento.*

(62) Acerca de estos antecedentes, vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 323 y s., y S. MARRACO SOLANA, *La política forestal comunitaria*, «Revista de Estudios Agrosociales», núm. 148 (1989), págs. 12 y ss.

(63) Vid. J. ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 164.

(64) Para una exposición del contenido del *paquete forestal*, vid. J. ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes...*, op. cit., págs. 164 y ss.; J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, op. cit., págs. 327 y ss., y S. MARRACO SOLANA, *La política forestal comunitaria*, op. cit., págs. 22 y ss.

Habida cuenta de su íntima relación con la más reciente reforma de la PAC a la que complementa, interesa detenerse en el análisis de las líneas de actuación encaminadas a favorecer la forestación de las tierras de cultivo como alternativa a los excedentes agrícolas (65). En un principio, dicha alternativa fue contemplada, en términos claramente insatisfactorios, por el Título VIII del Reglamento 2328/91, de 15 julio, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (arts. 25 a 27) (66).

Los mencionados preceptos establecieron un sistema de ayudas comunitarias carentes de precisos condicionamientos subjetivos (conforme al art. 25.1, cualquier persona que procediera a la repoblación de superficies agrícolas podía ser beneficiaria) u objetivos (con la salvedad de la plantación de alcornoques, art. 25.4). Por lo que respecta a la puesta en práctica de las medidas de fomento previstas en el Reglamento, cofinanciadas por el FEOGA-Orientación, cabe destacar el marcado protagonismo de los Estados, a salvo las obligaciones de información mencionadas en el artículo 27.2. En consecuencia, el diseño que de las medidas de fomento para la forestación de tierras de cultivo se contenía en el Reglamento 2328/91 propiciaba el desarrollo de explotaciones con elevados rendimientos inmediatos pero de fuerte impacto ambiental. Del mismo modo, al no efectuarse una distinción en función de los beneficiarios de las ayudas, podía dar lugar a situaciones fraudulentas.

La conciencia de estas deficiencias impulsó la aprobación del Reglamento 2080/92, de 30 junio, que establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura y que ha significado una superación del régimen establecido en el anterior Reglamento de 1991 (67). Se condiciona la atribución de las diferentes ayudas a la concurrencia de determinados criterios subjetivos, entre los que destaca la limitación de las subvenciones para la plantación

---

(65) Vid. J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, op. cit., pág. 327; acerca del desarrollo concreto de esta línea de actuación, J. ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes...*, op. cit., págs. 168 y ss., y R. VICENTE DOMINGO, *Espacios forestales (su ordenación jurídica como recurso natural)*, Civitas, Madrid, 1995, págs. 130 y ss.

(66) La insatisfacción generada por la aplicación de las medidas contempladas en el Reglamento de 1991 se pone de manifiesto en el considerando segundo del Reglamento 2080/92, de 30 junio, donde se reconoce *que la experiencia en materia de forestación de tierras agrarias por los agricultores ha demostrado que los regímenes de ayudas para fomentar esta actividad son insuficientes y que las operaciones de forestación de las superficies retiradas de la producción agraria en los últimos años han resultado poco satisfactorias.*

(67) Puede afirmarse que con la aprobación este Reglamento la acción forestal de la Comunidad comenzó a adquirir sustantividad propia. Así, se constata que el Reglamento 950/97, de 20 mayo, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, redactado como texto único (Considerando 1), que sustituye al Reglamento 2328/91, no ha incluido en su articulado las ayudas para la forestación de tierras de cultivo.

de especies de crecimiento rápido a los titulares de explotaciones agrícolas a título principal [art. 2.2.c)]. Asimismo, se introduce una escala de importes máximos subvencionables en función de los tipos de especies a que se destinen [art. 3.a) y b)] (68). La cofinanciación comunitaria, que puede alcanzar el 75 por 100 de los costes, se condiciona a la previa elaboración por los Estados de programas nacionales o regionales de forestación, cuya adecuación a los objetivos enunciados por el Reglamento será objeto de examen por la Comisión (arts. 4 y ss.) (69). Interesa destacar que entre esos objetivos, enumerados en el artículo 1, figuran los de *contribuir a una gestión del espacio natural más compatible con el equilibrio del medio ambiente y luchar contra el efecto invernadero y absorber el dióxido de carbono*, significativo ejemplo de incorporación de las exigencias de la protección ambiental al diseño de otras políticas.

### III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL DERECHO ESPAÑOL

Una vez examinada la evolución de la Política Agrícola Común y su progresiva vinculación con otros ámbitos de acción comunitaria, parece llegado el momento de examinar el sistema de distribución de competencias en la materia dispuesto en Derecho interno. A la vista del nuevo diseño de la PAC interesa especialmente preguntarse acerca de los márgenes de discrecionalidad de que gozan los Poderes Públicos en el ejercicio de las competencias atribuidas por el Bloque de la Constitucionalidad con incidencia en la materia. Se trata de una cuestión previa a la exposición de las relaciones competenciales que en materia agraria se establecen entre las instancias centrales del Estado y las CC.AA.

#### 1. *En torno a la posible existencia de una política agrícola autónoma en el marco de la PAC*

Según se ha señalado, la puesta en práctica de la PAC ha transformado profundamente la agricultura europea en su conjunto, lo que

---

(68) Estos preceptos contienen una escala creciente de ayudas según se trate de plantaciones de eucaliptos, coníferas o frondosas. Tales importes han sido objeto de posterior actualización en el Reglamento 231/96, de 7 febrero.

(69) Durante la vigencia del Reglamento 2328/91, que ha sido derogado por el Reglamento 950/97, de 29 mayo, el margen de discrecionalidad de que disponían los Estados miembros en el condicionamiento de las ayudas para la forestación era considerablemente superior, al establecerse tan sólo una comunicación posterior a las instancias comunitarias (art. 27).

no autoriza a ignorar las considerables asimetrías y disfunciones que el desarrollo de la PAC ha conllevado, pues en términos generales esta política comunitaria ha tendido a favorecer a la agricultura continental en detrimento de la meridional. Asimismo, convendrá advertir que con esta aseveración se está formulando tan sólo un juicio de eficiencia de las medidas que integran esta política común, que no prejuzga el alcance de las competencias comunitarias ni la cuestión relativa a la monopolización por la Comunidad de la totalidad de facultades para la ordenación del sector.

Dicho de otro modo, no interesa en estos instantes recordar la profunda incidencia que la PAC ha ejercido sobre la agricultura española desde nuestra adhesión a las Comunidades Europeas, sino determinar hasta qué punto para alcanzar esa eficiencia relativa a que se alude en el párrafo anterior ha sido necesario un previo desapoderamiento de las autoridades nacionales en este ámbito (70). Como acertadamente se ha indicado, la respuesta que se dé a esta pregunta resulta clave para evaluar las responsabilidades de los distintos Poderes Públicos nacionales en la regulación y ordenación del sector agrícola (71).

Esa respuesta ha de comenzar recordando la dualidad funcional de la política agrícola común: de precios y mercados y de estructuras. Mientras en la primera de ellas las instancias comunitarias han asumido un protagonismo casi excluyente (ordenación por medio de Reglamentos, plena vigencia del principio de solidaridad financiera, actuación a través de las Organizaciones Comunes de Mercado), en la segunda los Estados miembros han retenido amplios márgenes de decisión.

Pues bien, el diseño de la *nueva PAC* ha supuesto un reforzamiento del papel de las autoridades nacionales. En primer lugar, la reforma de la política de estructuras agrarias emprendida en 1988 se ha vinculado estrechamente a la articulación de los distintos Fondos Estructurales, hasta hacerse de este conjunto de técnicas de fomento el embrión de una auténtica política europea de desarrollo rural, en la que adquieren una creciente importancia los aspectos ambientales y de política económica general. Respecto de los primeros, conviene no olvidar que la incorporación del principio de subsidiariedad al Derecho originario europeo se llevó a cabo por relación a este ámbi-

(70) Como se recordará, el capítulo agrícola fue uno de los más complejos en las negociaciones previas a la adhesión española a las Comunidades Europeas y del Tratado de Adhesión en que éstas cristalizaron. A este respecto, vid. N. CASTILLA GAMERO y A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «La política agraria», *op. cit.*, págs. 329 y ss., y F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, págs. 311 y ss.

(71) Vid. J. M. SUMPISI VIÑAS, *La autonomía de la política agraria y el marco institucional español*, «Información Comercial Española», núms. 720-721 (1993), pág. 151.

to material de intervención. Por lo que hace a la segunda, debemos tener presente el carácter dual de la Unión Económica y Monetaria, fruto de la combinación de una política monetaria única con la coordinación de las diferentes políticas económicas nacionales.

La definición de esta nueva política de estructuras agrarias ha requerido la previsión de una serie de medidas de acompañamiento con fuerte componente territorial. Habida cuenta de la inexistencia de una auténtica política comunitaria europea de ordenación de territorio, no puede extrañar el considerable margen de autonomía que en su concreción —principalmente a través de las diversas figuras de planificación— corresponde a los Estados (72).

Al hilo de todo ello, parece oportuno insistir en el fortalecimiento de los componentes estructurales de la PAC que ha supuesto la reforma MacSharry, operándose incluso un cambio de modelo en el proteccionismo agrario, pasando de una protección vía precios (propia de la política de precios y mercados) a una protección vía ayuda por hectáreas o cabezas de ganado (solución de política estructural). Este cambio de modelo resulta trascendental, en lo que aquí interesa, en cuanto su efectiva aplicación requiere de un conjunto de actuaciones nacionales (73). Actuaciones no sólo normativas o de programación, sino también —y destacadamente— ejecutivas. En efecto, el principio general de administración indirecta, que la originaria primacía de la política de precios había venido prácticamente a orillar en el campo de la PAC, hace su entrada en este sector al tomarse en consideración la diversidad de las agriculturas europeas (74).

En este sentido, puede avanzarse que la *nueva PAC* ha supuesto un considerable incremento de las facultades nacionales en la orde-

---

(72) Este margen se aprecia destacadamente en los programas de ayudas agroambientales y para la retirada de tierras con vistas a su forestación, recogidas en los Reglamentos 2078 y 2080/92, ambos de 30 junio.

(73) Como recuerda J. M. SUMPISI VÍÑAS, *La autonomía de la política agraria...*, op. cit., pág. 154, la originaria articulación del proteccionismo agrario vía política de precios excluía todo margen de decisión por parte de los Estados miembros, en tanto éste era incompatible con el principio de unidad de mercado.

(74) Según destaca C. TÍO SARALEGUI, *Crítica de la reforma de la PAC*, op. cit., págs. 127 y ss., en la definición originaria de la PAC no se contemplaban las diferencias existentes entre la agricultura continental —por entonces mayoritaria— y la meridional. Sin embargo, la reforma MacSharry, al reforzar los componentes estructurales, impone la toma en consideración de dichas diferencias. Lo que conlleva un incremento de los costes de gestión, tanto para los propios agricultores como para el conjunto de las Administraciones Públicas competentes. A este respecto debe tenerse especialmente presente el Reglamento 950/97, de 29 mayo, de estructuras agrarias, en cuya parte expositiva se toma en consideración el hecho de que *la disparidad de causas, índole y gravedad de los problemas estructurales de la agricultura puede exigir soluciones diferentes para cada región, y adaptables en el tiempo*; igualmente, se afirma reiteradamente la conveniencia de reconocer a los Estados miembros un amplio margen de decisión para la atribución de ayudas y el establecimiento de condiciones suplementarias (Considerandos 11 y 30).

nación del sector agrario contemplado en su escala continental. Constatación, por tanto, de la existencia de una autonomía nacional —sin prejuzgar por el momento el sistema interno de distribución de competencias— *en el seno de la política agrícola común*. Es éste un dato que interesa subrayar: el establecimiento de la política agrícola común europea no empece la existencia de otras políticas autónomas con incidencia en el sector agrario (75). Bien entendido que en este punto se produce un paradójico efecto de la asimetría del proceso de unidad europea. De tal modo que si, por una parte, en la esfera propia de la PAC se aprecia un incremento de los márgenes de actuación de las autoridades nacionales, por otra, el desarrollo del Derecho comunitario europeo produce una creciente modulación de los instrumentos propios de las políticas agrícolas autónomas.

Esta modulación puede ser el resultado inevitable de la definición de las *políticas comunitarias transversales*, cuyas exigencias deben incorporarse a las restantes políticas sectoriales, como pueda ser la política ambiental y tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la política de empleo (76). Asimismo, ha de considerarse el corolario lógico de la armonización y coordinación de concretas políticas nacionales relevantes para la realización de la Unión Económica y Monetaria.

No obstante lo cual, los Estados miembros continúan disponiendo de un amplio arsenal de intervención sobre el sector agropecuario. En primer lugar, conviene no olvidar que, en el caso de las políticas que podríamos engrosar en la función pública ordenación territorial —singularmente las políticas de desarrollo rural y de zonas de montaña—, la Comunidad únicamente proporciona un marco normativo y suministra los medios de cofinanciación. Por otro lado, existe un amplio elenco de técnicas, especialmente de Derecho privado (arrendamientos rústicos, derechos de tanteo y retracto, regulación de la propiedad y del régimen sucesorio), pero también de Derecho público (v. gr., unidades mínimas de cultivo, legislación sobre ex-

---

(75) En este sentido, puede afirmarse que los objetivos enunciados en el actual artículo 39.1 TCE revisten la condición de fundamentos teleológicos legitimadores de la acción comunitaria europea en el sector agropecuario. Una acción a la que resulta de plena aplicación el principio general de subsidiariedad (art. 3B TCE), que implica un reconocimiento de un margen de intervención en favor de los Estados miembros. Por otro lado, no parece necesario insistir en que la realización de dichos objetivos acaso no pueda asegurarse exclusivamente con la política agrícola común, ni excluya la definición de otras políticas autónomas, compatibles con la PAC y con el conjunto del Derecho comunitario europeo, especialmente con el Derecho de la competencia.

(76) Parece evidente que, al tratarse de políticas directamente encaminadas a la realización de objetivos de la Comunidad, esa incorporación no puede limitarse a las políticas comunitarias europeas, debiendo extenderse igualmente a las políticas nacionales en la materia. A ello obligarían una cabal comprensión del principio de subsidiariedad y de lo dispuesto en el artículo 5 TCE.

propiación forzosa), respecto de las cuales la incidencia del Derecho comunitario europeo es todavía meramente tangencial (77). Finalmente, la adecuada aplicación del principio de subsidiariedad a las *políticas comunitarias transversales* implica el reconocimiento de unas competencias nacionales en su realización.

A la vista de todo ello, debe tratar de evitarse una identificación sin más de la política agrícola con la política agrícola común europea. Junto a la PAC pueden coexistir otras políticas agrícolas *no comunes*, compatibles con aquélla pero con unos ámbitos de actuación propios y singulares, en los que la responsabilidad descansa prioritariamente sobre las instancias nacionales competentes de acuerdo con el Derecho interno de cada Estado.

## 2. *El tratamiento del sector agrario en el Bloque de la Constitucionalidad*

El Derecho comunitario europeo parece apuntar una caracterización de la agricultura a partir de su consideración como un sector económico cuya actividad fundamental consiste en la explotación *natural* del suelo (78). Esta caracterización *dual*, en cuanto atiende tanto a la función económica desarrollada como al recurso natural utilizado, de la agricultura resulta de especial relevancia pues viene a coincidir en sus rasgos fundamentales con la manejada por el Bloque de la Constitucionalidad.

Coincidencia que no puede estimarse casual y que importa destacar, pues acaso sirva para comprender determinadas opciones del texto constitucional en relación con la ordenación del sector agrario y matizar así algunos juicios, quizás excesivamente críticos, formulados acerca del tratamiento de lo agrario en nuestra Ley Fundamental (79).

---

(77) En relación con esas políticas estructurales y el campo de acción de que disponen las CC.AA., resulta capital la STC 37/1987, de 26 marzo (pte.: J. Leguina Villa), Ley andaluza de Reforma Agraria.

(78) Evidentemente, la calificación de los aprovechamientos agrícolas del suelo como *naturales* se formula por oposición a otros usos de los que es igualmente susceptible este recurso, pero que incorporan un cierto componente artificial, de ordenación normativa, como sucede singularmente en los usos urbanísticos. Por otro lado, acaso fuera más preciso hablar de la *gea* (integrada por el suelo, el subsuelo y, con las oportunas matizaciones, también el vuelo) como sustento material de las actividades englobadas en el sector agrícola (agrarias, forestales y ganaderas), cuyo desarrollo demandará la utilización, bien que con un carácter marcadamente funcional e instrumental, de otros recursos naturales.

(79) Así, en especial, los estudios de G. GARCÍA CANTERO y A. LUNA SERRANO recogidos en «Rivista di Diritto Agrario», I (1979). Resulta obligado destacar que a estos primeros trabajos han seguido con posterioridad análisis más matizados y *constructivos*. Es el caso, destacadamente, de las aportaciones de A. MARTÍN VALVERDE, *Sistema económico y agricultura en la Constitución española*, «AS», núm. 21 (1981), págs. 9 y ss.; J. BARNES VÁZQUEZ, *La*

A mayor abundamiento, la integración de los preceptos constitucionales relativos a la agricultura en su contexto sirve para desentrañar los motivos por los cuales la Constitución española de 1978, apartándose de otros modelos que tenía a la vista, renunció a incorporar un programa tendencialmente completo de política agraria (80).

Así, en primer lugar, es preciso recordar que esta renuncia no es una carencia, sino una característica esencial de nuestra Constitución económica formal. Se trata, por lo demás, de una decisión plenamente acertada, habida cuenta que una norma de opciones, como es la Ley Fundamental, no puede incluir las rigideces propias de una programación de la acción política. Lo que no implica, como en ocasiones se ha sostenido, la neutralidad de las cláusulas económicas de la Constitución, pues éstas definen un modelo, un sistema económico que plasma sobre esta parcela de la vida social los principios de libertad y participación (81).

Principio participativo que en el caso del sector agrario incorpora una dimensión competencial al tratarse de una materia cuya regulación específica queda a la disposición de las CC.AA. *de acuerdo con la ordenación general de la economía* (art. 148.1.7 Const.). De este modo, el texto constitucional reconoce implícitamente la existencia de *agriculturas diferentes* que, sin quebrar el principio de unidad de mercado tan trabajosamente realizado, requerirán tratamientos diversos de conformidad con el más elemental respeto a la autonomía política de que gozan las CC.AA. (82).

Por otra parte, es sabido que la Constitución española de 1978 refleja, junto a la *opción autonómica*, una *opción europea* (83). Pues bien, parece lógico pensar que al recoger esta última se tuvo muy presente el proceso de construcción de la unidad europea y, más concretamente, la evolución de la política agrícola común europea, con

---

*propiedad constitucional...*, op. cit., págs. 531 y ss., y F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», op. cit., págs. 292 y ss.

(80) Modelos tanto de nuestro Derecho constitucional histórico (art. 47 de la Constitución republicana de 1931) como del Derecho constitucional comparado (arts. 44 de la Constitución italiana de 1947 y 81 de la Constitución portuguesa de 1976). Parece que, por razones obvias, la incorporación de estos programas a la Norma Suprema del ordenamiento se ha convertido en una característica del constitucionalismo mediterráneo.

(81) Acerca de la Constitución económica formal, con especial referencia a las cláusulas económicas de nuestra Ley Fundamental, vid., por todos, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, I, op. cit., págs. 70 y ss.

(82) Sin perjuicio de volver más adelante sobre esta cuestión, interesa señalar que, como ha recordado F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», op. cit., págs. 300 y ss., la amplitud de las competencias reconocidas a las CC.AA. en materia agraria ha permitido el diseño de diferentes políticas sectoriales, que responden a la diversidad de realidades regionales existentes.

(83) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias*, «REDC», núm. 33 (1991), págs. 3 y ss.

todos sus requerimientos y exigencias. No puede por ello extrañar que la única referencia concreta al sector agrario contenida en la Ley Fundamental se refiera a su vertiente estructural, imponiendo la obligación de una acción positiva de reequilibrio del sector en el conjunto de la economía nacional (art. 130.1 Const.). La falta de precisión de los medios que deban utilizarse para el cumplimiento de este mandato es consecuencia inmediata de su carácter de directriz material dirigida a los Poderes Públicos en forma de mandato. A mayor abundamiento, esta condición esencialmente directiva del artículo 130.1 Const. se refuerza si tenemos presente la expresa identificación del fin que debe perseguir la acción de los Poderes Públicos en el sector: *equiparar el nivel de vida de todos los españoles*. Esta equiparación apunta hacia la igualdad material de los ciudadanos en cuanto presupuesto indeclinable para garantizar un pleno disfrute de los aspectos cualitativos del desarrollo, conectando por ello con el mandato contenido en el artículo 9.2 Const.

La mejora de la calidad de vida representa una aspiración común de los españoles, quedando reflejada en el propio Preámbulo de la Constitución, que da nuevo sentido al fin social del Estado (art. 1.1 Const.). Pero, además, ofrece una vertiente ambiental que, entre otras cosas, dispone la utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 Const.), cuyas determinaciones será preciso tomar en consideración si se desea obtener una cabal comprensión del Derecho constitucional de la agricultura.

Conviene advertir, no obstante, que, por encima de esta vertiente sustantiva, la agricultura es contemplada en el Bloque de la Constitucionalidad desde una perspectiva esencialmente competencial. Al respecto resultará oportuno comenzar señalando que si bien la Constitución parece considerar al sector agropecuario como un ámbito propio de la competencia autonómica, ello no excluye la existencia de destacados condicionamientos que, en última instancia, remiten a la necesaria inserción de lo agrario en el contexto económico —y también ambiental— en que se encuadra (84). Como ha subrayado el Tribunal Constitucional, la efectiva asunción por las CC.AA. de competencias sobre agricultura no significa su impermeabilización y aislamiento radical (STC 132/1989, de 18 julio, Cámaras Agrarias, pero

---

(84) Por lo que se refiere a los condicionamientos de lo agrario establecidos desde la normativa de protección ambiental, es preciso mencionar las SSTC 64/1982 (pte.: A. Latorre Segura), Ley catalana de protección de espacios protegidos por actividades mineras, y 170/1989, de 19 octubre (pte.: M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer), Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Si en la primera la limitación general e incondicionada de actividades determinó un pronunciamiento estimatorio del recurso de inconstitucionalidad, en la segunda la ponderación entre intereses en juego llevó a la desestimación del recurso.

también STC 64/1982, de 4 noviembre, Ley catalana de protección de espacios naturales afectados por actividades mineras, donde se afirma que la competencia para el establecimiento de las bases de protección ambiental habilita a las instancias centrales del Estado para llevar a efecto el encuadramiento de una política global del medio ambiente, por su alcance internacional y por el más elemental respeto a la doble solidaridad, interterritorial e intergeneracional, predicada en el art. 45.2 Const.) (85).

Ese encuadramiento aparece claramente en la identificación de la agricultura y la ganadería como títulos competenciales que todas las CC.AA. podían asumir desde un primer momento, llevada a cabo en el artículo 148.1.7 Const., ya aludida con anterioridad. También, por su efectiva incidencia en el sector, en la compartición de la materia forestal entre las CC.AA. (art. 148.1.8 Const., *montes y aprovechamientos forestales*) y las instancias centrales del Estado (art. 149.1.23 Const., *legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*) y que remite parcialmente al conocido binomio bases/desarrollo.

Por otra parte, la amplitud conceptual de lo agrario determina el inevitable condicionamiento de las competencias autonómicas en la materia por diferentes títulos competenciales reservados por el Estado ex artículo 149.1 Const. Una realidad sobradamente conocida y en la que no parece necesario detenerse (86). Mayor interés reviste examinar en qué medida el referido condicionamiento de lo agrario por otros títulos competenciales y su amplitud conceptual han tenido reflejo en los diferentes textos estatutarios.

A este respecto, debe ponerse de relieve la generalizada formulación autonómica de las competencias específicas sobre agricultura y ganadería respetando los términos recogidos en el artículo 148.1.7 Const. Un hecho que cobra especial significado en el caso de las Comunidades que no se hallaban inicialmente vinculadas por el precepto constitucional en cuestión (87). De este modo, los diversos legisla-

(85) Concretamente, en la STC 132/1989, de 18 julio (pte.: L. López Guerra), recursos de inconstitucionalidad y conflicto positivo de competencia cruzados en torno a la regulación de las Cámaras Agrarias, se indica que *el que las Comunidades Autónomas hayan asumido, en su totalidad, competencias en materia de agricultura no imposibilita que puedan existir relaciones entre las Cámaras Agrarias y los órganos de la Administración del Estado; la materia agricultura no está ni puede estar impermeabilizada y aislada radicalmente de otras materias competenciales reservadas al Estado* (FJ 24).

(86) Vid., a este respecto, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I, págs. 508 y ss., y *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura*, «AS», núm. 21 (1981), págs. 285 y ss. Igualmente, F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, págs. 299 y ss.

(87) Así, artículos 10.9 EAPV, en términos literalmente coincidentes con el artículo 148.1.7 Const.; 12.4 EA Cat., donde la competencia se asume «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado», y con

dores estatutarios parecen haber visto en el artículo 148.1.7 Const. la precisa formulación de una realidad insoslayable, cual es la integración de la agricultura en el conjunto de la actividad económica general (88).

En la intervención autonómica sobre el sector agrario inciden igualmente otros títulos competenciales distintos del específico sobre agricultura y ganadería. Así, la totalidad de las CC.AA. ostentan en la actualidad competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de montes y aprovechamientos forestales (89). No menos generalizada ha sido la asunción de competencias sobre obras públicas, aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuya relevancia sobre la agricultura *lato sensu* no es preciso ponderar (90).

Alguna submateria agraria ha sido objeto de un tratamiento singularizado en el Bloque de la Constitucionalidad. Concretamente, en los Estatutos de Aragón (art. 35.1.12.<sup>a</sup>), Extremadura (art. 7.Uno.6) y Castilla y León (art. 26.Uno.9) se observa la caracterización de las *industrias agroalimentarias* como título competencial específico, si bien vinculado a la agricultura y la ganadería. A su vez, el Estatuto de Extremadura proclama la competencia exclusiva de la Comunidad en la materia *fomento de la investigación científica en orden a los intereses de la región y, en especial, en lo que hace referencia a sus aspectos y aplicaciones agrarias* (art. 37.Uno.16) (91).

Por otro lado, la expresa referencia constitucional a las zonas de montaña (art. 130.2 Const.) parece haber propiciado su tratamiento como título competencial, en algún caso conectado con la materia agraria (art. 26.Uno.9 EACL) y, más frecuentemente, con las compe-

---

referencia expresa a los artículos 38, 131, 149.1.11 y 13 Const. Este precepto sirvió de modelo para los artículos 29.Tres EA Gal. y 18.4 EA And., por el que la mencionada Comunidad Autónoma asume igualmente *competencias relativas a la mejora y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestal*, atribuyendo con ello un tratamiento singular a estas submaterias agrarias.

(88) Necesidad ya subrayada en su momento por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho agrario...*, op. cit., pág. 167, y común a todos los Estados de estructura territorial descentralizada, como ha señalado S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, op. cit., págs. 504 y ss., y *La distribución de competencias...*, op. cit., págs. 277 y ss.

(89) Baste mencionar en estos momentos los artículos 10.8 EAPV, 9.10 EACat., 31.Diez EA Val., 11.2 EA Ast., 35.1.15 EA Ar. y 27.Uno.5 EACL.

(90) Abstracción hecha de toda la complejidad que encierran estos títulos competenciales, en el caso de las obras públicas de *interés autonómico*, vid. artículos 10.33 EAPV, 9.13 EA Cat., 31.Trece EA Val. y 35.1.8 EA Ar. Respecto de la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuya interpretación deberá efectuarse a la vista de la STC 227/1988, de 29 noviembre (pte.: J. Leguina Villa), Ley de Aguas, artículos 10.11 EAPV, 9.16 EA Cat., 22.8 EA Cant., 8.Uno.4 EALR y 35.1.16 EA Ar.

(91) La prédica de la exclusividad, en cuanto titularidad de todos los elementos funcionales de la competencia, no parece entrar aquí necesariamente en colisión con la competencia estatal sobre fomento y coordinación general de la investigación (art. 149.1.15 Const.). Siendo así, por otro lado, que el Estatuto de Extremadura parece expresar una mayor atención a esta vertiente de la investigación aplicada.

tencias relativas a montes y espacios naturales (92). En el bien entendido que no se trata de la única alusión al artículo 130 Const. que puede hallarse en los diversos Estatutos, abundando los preceptos estatutarios que, con escaso acierto, proclaman que la Comunidad Autónoma en cuestión, *como poder público, podrá hacer uso de las facultades previstas en el apartado 1 del artículo 130 de la Constitución* (93), expresión que tiene la virtud de incorporar la vertiente estructural al tratamiento de la agricultura en los Estatutos de Autonomía (94).

Habida cuenta de su vinculación con la ordenación del sector agrario en su conjunto, parece adecuado cerrar este recorrido mencionando los títulos competenciales autonómicos sobre agricultura con los relativos a Cámaras Agrarias y Denominaciones de Origen. Sin que dicha vinculación permita desconocer que en la asunción estatutaria de competencias sobre Cámaras Agrarias ha predominado, fundamentalmente, su condición de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos (95). Al igual que deberá tenerse presente la multiplicidad de títulos competenciales de titularidad estatal que inciden sobre la materia específica Denominaciones de Origen (96).

---

(92) Esta vinculación se aprecia en la gran mayoría de los Estatutos, con las solas excepciones del ya mencionado artículo 36.Uno.9 EACL y de los Estatutos del País Vasco, Canarias e Islas Baleares, donde no figura referencia alguna a esta figura. La generalizada referencia a las zonas de montaña como título competencial específico parece hallar explicación en la consideración de esta expresión como sinónimo constitucional de zonas desfavorecidas, lo que permitiría una cierta conexión con los principios de solidaridad intra e interterritorial.

(93) Expresión empleada por vez primera en el artículo 55.1 EA Cat. y luego reproducida, con ligeras variantes, por los artículos 55.3 EA Gal., 69.1 EA And., 50.1 EA Ast., 56.4 EA Cant., 41.3 EALR, 53.3 EACM y 62.1 EA Ext.

(94) Vertiente que en algunos Estatutos cobra sustantividad propia, al hacerse de la reforma agraria uno de los objetivos que han de perseguir los Poderes Públicos en el ejercicio de sus potestades [arts. 12.3.11 EA And., 4.4.i) EACM y 6.2.d) EA Ext.]. Bien es cierto que la delimitación de lo que deba entenderse por reforma agraria que incluyen estos preceptos estatutarios se efectúa en unos términos lo suficientemente vagos e imprecisos, *transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias, (...) instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales*, como para que puedan dar acogida a diversas políticas sectoriales. Hasta tal punto que el verdadero sentido de estas definiciones parece ser el de conjurar las reticencias que la sola alusión a la *reforma agraria* pueda concitar en estas Comunidades, intentando privarla de toda carga polémica y componentes míticos.

(95) La singularización de las Cámaras Agrarias como materias competenciales se efectúa siempre como especies del género Corporaciones de Derecho Público (así se mantiene actualmente en los arts. 10.21 EAPV, 27.29 EA Gal., 13.16 EA And. y 44.24 LORAFNA). Tanto es así que, tras la reforma de los Estatutos de las CC.AA. *de vía lenta*, la inicial referencia específica a las Cámaras contenidas en los *programas de reforma* que incorporaban dichos Estatutos ha sido suprimida.

(96) Atendiendo únicamente a la competencia sobre Denominaciones de Origen, los Estatutos de Autonomía pueden clasificarse en tres grandes grupos. Así, predominan los Estatutos en los que la mencionada competencia se asume con carácter exclusivo (arts.

### 3. *La distribución de competencias sobre agricultura en la jurisprudencia constitucional*

La diversidad de competencias con incidencia en el sector agrícola asumidas por las CC.AA., así como la flexibilidad mostrada por lo agrario en los primeros Decretos de Transferencias, aconsejan un somero estudio de los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia. Parece conveniente centrar ese estudio con la determinación del alcance de las competencias agrarias —con particular atención a sus relaciones con otros títulos próximos— y la incidencia de la competencia estatal sobre bases de la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 Const.). Finalmente, se aludirá a la jurisprudencia constitucional relativa a la aplicación de la política agrícola común europea.

En primer lugar, nuestro Tribunal Constitucional ha acogido un concepto expansivo de la agricultura y la gandería en la delimitación del alcance de las submaterias sanidad vegetal y sanidad animal (97). Cuestión con la que hubo de enfrentarse por vez primera en la STC 80/1985, de 4 julio, lucha contra la procesionaria del pino (98).

---

10.27 EAPV, 12.5 EA Cat., 30.1.4 EA Gal., 13.16 EA And., 34.1.5 EA Val., 31.5 EA Can., 8.Uno.7 EALR y 35.1.13 EA Ar.). Un segundo grupo, lógicamente menor en número, lo integran aquellos Estatutos en los que sobre dicha materia se asumen competencias de desarrollo legislativo y ejecución (arts. 23.11 EA Cant., 32.10 EACM, 8.12 EA Ext., 11.7 EA Bal. y 27.Uno.5 EA CL, cuyo antecedente inmediato se encuentra en el art. 5.2 Ley Orgánica 9/1992, de 23 diciembre, de transferencia de competencias a determinadas Comunidades). Finalmente, las CC.AA. de Asturias (art. 12.3 EA Ast.), Murcia (art. 12.Uno.3 EA Mur.) y Madrid (art. 28.2 EA Mad.) han asumido tan sólo competencia ejecutiva en la materia.

(97) La determinación del contenido de las competencias sobre montes y aprovechamientos forestales apenas ha ocupado a nuestro Alto Tribunal, acaso debido a la eclosión de otros títulos conexos como consecuencia de la adopción de una nueva perspectiva en el tratamiento de la riqueza forestal en conexión con la preservación de la biodiversidad (al respecto, vid. J. ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes...* op. cit., en especial págs. 134 y ss.). Ello no obstante, interesa recordar que, según se afirma en la STC 71/1983, de 29 julio (pte.: A. Latorre Segura), la titularidad del Catálogo de Montes de Utilidad Pública forma parte de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en la materia, aun cuando nada se haya expresado al respecto en el Estatuto correspondiente, puesto que *cuando la Constitución o un Estatuto de Autonomía declara una atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia ni sería posible hacerlo* (FJ 2.º). Un tanto marginalmente, parece oportuno destacar asimismo que el Alto Tribunal, en su Sentencia 45/1991, de 28 febrero (pte.: C. de la Vega Benayas), Reglamento de desarrollo de la Ley de Agricultura de Montaña, saliendo al paso de la pretendida inserción de esta figura de desarrollo rural en la materia competencial de montes, defendida por el Gobierno vasco, subrayó que *las competencias autonómicas sobre montes (art. 10.8 del Estatuto vasco), o agricultura y ganadería (art. 10.8 del mismo Estatuto), o incluso la más específica sobre «tratamiento especial de zonas de montaña» (art. 9.10 del Estatuto catalán), o cualesquiera otras, no abarcan la totalidad de las facultades que se ejercen sobre estas zonas en la planificación discutida, de forma que las Comunidades Autónomas no pueden asumir la totalidad de las competencias controvertidas* (FJ 5.º).

(98) Como ya se indicó con anterioridad, la STC 80/1985, de 4 julio (pte.: F. Rubio

Dicha Sentencia no dudó en calificar a la regulación de las actividades de lucha contra las plagas vegetales de *contenido inherente* a la competencia sobre agricultura (FJ 1.º) (99). Esta conclusión se alcanza desarrollando una interpretación teleológica de las normas impugnadas, cuyo *fin primordial, cuando no exclusivo*, consistiría en *la defensa y fomento de la producción agrícola*. En apoyo de esta argumentación se aducen igualmente la inclusión por los Decretos de Transferencia de la sanidad vegetal en la rúbrica sobre agricultura y la adscripción orgánica del servicio estatal de que emana la Resolución objeto del conflicto (100).

En la STC 252/1988, de 20 diciembre, intercambio comunitario de carnes frescas, los títulos competenciales en conflicto fueron predominantemente los de agricultura y ganadería y sanidad interior (aducidos por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña) frente a los de sanidad y comercio exterior (invocados por el Gobierno de la Nación) (101). Primando una vez más el elemento teleológico de las normas impugnadas, concluyó el Tribunal que «no puede dejar de advertirse que las mismas afectan directamente a las condiciones sanitarias exigidas por las Directivas comunitarias para el comercio en el ámbito de la CEE y que, por consiguiente, los títulos competenciales aquí relevantes de modo directo son los relativos a la sanidad y al comercio» (FJ 3.º) (102).

En lo relativo al deslinde de las materias competenciales ganade-

---

Llorente), resuelve el conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña contra la Resolución de 7 julio 1983, de la Dirección General de Producción Agraria, por la que se aprobaban las normas para la campaña de lucha contra la procesionaria del pino.

(99) La STC 80/1985 descarta la integración de la Resolución impugnada dentro de la competencia sobre sanidad, pues *a pesar de la identidad semántica, la sanidad vegetal no forma parte de lo que, en el uso común del idioma, al que el intérprete en este caso ha de referirse, se entiende por sanidad, a secas, ni, sobre todo, en el uso político y administrativo se hace referencia a la sanidad vegetal cuando sólo de sanidad se hable* (FJ 2.º).

(100) Debe advertirse que el argumento orgánico se emplea *ex abundantia*. Por otro lado, acerca de la utilización por la jurisprudencia constitucional de los Decretos de Transferencias como instrumentos para la definición del alcance material de los títulos competenciales, vid., por todos, C. VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, en especial págs. 137 y s.

(101) Las normas objeto de conflicto en la STC 252/1988 (pte.: F. Rubio Llorente) fueron los RR.DD. 1754 y 1755/1986 y 1728/1987, así como el escrito del Director General de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo al Director General de Sanidad y Salud Pública del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, en cuanto establecían la competencia de la Administración central (Ministerios de Sanidad y Consumo y de Agricultura, Pesca y Alimentación) para la autorización de empresas e instalaciones que pretendan participar en el comercio con Estados miembros de la CEE en el sector cárnico y el nombramiento del Veterinario oficial.

(102) Para un comentario crítico de esta Sentencia haciendo hincapié en la diversidad de «mercados» y en los poderes generales de dirección de las instancias centrales del Estado, vid. A. SALVADOR SANCHO, *Modalidades de ejercicio de la competencia estatal en materia de sanidad exterior (Participación en la misma de las Comunidades Autónomas: Sentencia 252/1988)*, «REALA», núm. 250 (1991), págs. 195 y ss.

ría y sanidad ha de tenerse igualmente presente la STC 67/1996, de 18 abril, alimentación animal (103). Esta Sentencia afirma que, *naturalmente, para que entre en juego el título de sanidad es requisito indispensable que se trate de alimentos producidos para animales con incidencia en la salud humana* (FJ 2.º) (104). Si bien la concurrencia de dicho requisito debe reputarse *condición necesaria pero no suficiente*, puesto que no todo lo relativo a los alimentos destinados a estos animales *corresponde en su globalidad al título de sanidad*. Paralelamente, también entiende en esta ocasión el Tribunal que no puede rechazarse *ad limine* que desde la competencia en materia de sanidad pueda participarse en la autorización de la utilización de nuevos aditivos en ensayos científicos sobre alimentación animal con incidencia humana (FJ 4.º) (105).

Hallamos otra manifestación de ese concepto expansivo de lo agrícola en la STC 132/1989, de 18 julio, Cámaras Agrarias. Como se recordará, se sustanciaban en este proceso constitucional una serie de recursos de inconstitucionalidad cruzados y un conflicto de competencias, relativos todos ellos a la regulación e intervención pública sobre las Cámaras Agrarias. Pues bien, uno de los motivos de impugnación por el Gobierno de la Nación de la Ley del Parlamento catalán 18/1985, de 23 julio, de Cámaras Profesionales Agrarias, consistió en negar la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la materia, ya que su Estatuto de Autonomía no la había asumido como título competencial específico.

Ciertamente, el Estatuto de Autonomía para Cataluña, a diferencia de lo que sucede en otros texto estatutarios, no menciona expresamente a las Cámaras Agrarias como título competencial específicamente asumido por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, esto no

---

(103) La STC 67/1996, de 18 abril (pte.: C. Viver i Pi-Sunyer), resuelve el conflicto promovido por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos del RD 418/1987, de 20 febrero, sobre sustancias y productos que intervienen en la alimentación animal.

(104) Ya en la STC 80/1985, el Alto Tribunal había afirmado la relación entre las normas —impugnadas— para la lucha contra la procesionaria del pino con el título sobre sanidad de *lejana, mediata y leve* (FJ 2.º). Subyacía en esta caracterización la limitación del título competencial sanidad a la sanidad humana. Acerca de la especificidad de este título en relación con la higiene de los alimentos, FJ 6.º STC 71/1982, de 30 noviembre (pte.: J. Arozamena Sierra), Estatuto vasco del Consumidor.

(105) En este mismo Fundamento Jurídico se precisa esta hipotética intervención en los siguientes términos, siempre referidos a la experimentación sobre la alimentación animal, cuyo objetivo inmediato es el incremento de la cantidad y calidad del sector ganadero: «no cabe afirmar que la intervención pública tendente a la protección de la salud humana deba forzosamente posponerse a la segunda fase, una vez concluida la experimentación y comprobado que los nuevos aditivos producen efectos positivos desde la perspectiva de la ganadería (...) no puede negarse la posibilidad de que antes de iniciar los ensayos se vete, de entrada, la experimentación con sustancias y aditivos nocivos para la salud humana, evitando de raíz estos peligros».

fue obstáculo para que la STC 132/1989 salvara la legitimidad competencial de la Ley catalana, haciendo hincapié en la conexión de las Cámaras Agrarias con la competencia sobre agricultura y ganadería (106). Más concretamente, el Alto Tribunal entiende que *resulta obvio que las Cámaras, en cuanto Administraciones, no son sino un instrumento que el poder público diseña para el desarrollo de determinadas funciones en sí mismas carentes de sentido si no se las conecta con un sector de actividad* (FJ 21) (107).

Merece la pena recordar el desarrollo que de esta afirmación se efectúa en la STC 132/1989, puesto que de él se deriva, siquiera sea implícitamente, un condicionamiento *transversal* de la competencia autonómica sobre agricultura y ganadería por una competencia estatal aparentemente alejada de su ámbito material, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 Const.):

«El Estatuto de Autonomía podía haber citado expresamente a las Cámaras Agrarias, como hace respecto de otras Corporaciones o como han hecho otros Estatutos; sin embargo, de su silencio no puede inferirse automáticamente una renuncia a asumir competencias sobre *uno de los instrumentos administrativos de una materia asumida en exclusiva por Cataluña, como es la agricultura*. Una interpretación razonable de este título dentro del contexto del Estatuto conduce, pues, a entender que Cataluña ostenta competencias en materia de Cámaras Agrarias en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.1.4 del EAC y, consecuentemente, al configurarse las Cáma-

---

(106) En línea de principio, la STC 132/1989 afirma que *el título «agricultura y ganadería» del artículo 148.1.7 de la Constitución posee una ligazón obvia con las Cámaras dada su estructura y finalidad* (FJ 20).

(107) No parece necesario subrayar que la nota de instrumentalidad se predica de las Cámaras y no de las actividades con ellas relacionadas y ejercitadas por las CC.AA. Por otra parte, en esa misma nota de instrumentalidad se fundamenta el voto particular presentado por los Magistrados constitucionales L. López Guerra y C. Viver i Pi-Sunyer a la STC 54/1994, de 24 febrero (pte.: C. de la Vega Benayas), que desestimó el conflicto positivo de competencias planteado por la Junta de Andalucía frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 enero 1987 por el que autorizaron diversas operaciones de sociedades públicas con fincas en el territorio andaluz. En esta Sentencia, auténtica toma de postura contra la huida de las formas de actuación jurídico-pública, el Tribunal Constitucional subrayó que no puede utilizarse la titularidad dominical de un bien como expediente para el ejercicio de competencias que no le corresponden en el Bloque de la Constitucionalidad (FJ 5.º). Si bien en el caso se estimó que *no nos encontramos (...) con una omisión o falta de traspaso de medios materiales y bienes raíces para el ejercicio de competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma, sino de una adscripción patrimonial, la de las acciones de una Sociedad, para su explotación económica en el régimen jurídico-privado (...) que, como todas las actividades privadas, habrá de quedar plenamente sujeta al ejercicio de las competencias que corresponden a la Junta de Andalucía* (FJ 6.º).

ras como Entidades de consulta y colaboración con la Administración autonómica en materia de agricultura, resulta igualmente aplicable el título competencial derivado del artículo 10.1.1 del EAC, esto es, el régimen jurídico de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos dependientes de ella, en el marco de la legislación básica del Estado» (108) (FJ 21, cursiva mía).

Importa especialmente subrayar el carácter transversal del condicionamiento, puesto que la operatividad del sistema en su conjunto exige huir de una interpretación *exageradamente holista* del Bloque de la Constitucionalidad conforme a la cual *todo está relacionado con todo* (STC 43/1982, de 28 abril, FJ 5.º) (109). Advertida esta exigencia, debe recordarse que las amplias facultades de que gozan las CC.AA. para el diseño de una política agraria propia encuentran su principal límite en la competencia estatal sobre ordenación general de la economía (110).

Como ya se ha señalado con anterioridad, este límite viene expresamente reconocido por todos los Estatutos de Autonomía en atención a la condición de sector económico que reviste la agricultura. De igual forma se ha advertido que con ello los diversos legisladores estatutarios reconocieron sin ambages la manifiesta imposibilidad de establecer compartimentos estancos también respecto de las actividades que integran dicho sector.

Así vino a consignarlo la STC 80/1985, de 4 julio, «procesionaria del pino», al examinar el alcance de las competencias autonómicas sobre agricultura y ganadería:

«El artículo 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad la competencia ex-

---

(108) Adviértase que otra posibilidad que se le brindaba al Tribunal Constitucional era la de partir de la caracterización de las Cámaras Agrarias como Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos, con apoyo en el artículo 15 Ley 12/1983, de 14 octubre, del Proceso Autonómico. Sin embargo, esta caracterización, con independencia de lo contingente que pueda resultar, tampoco bastaba para salvar la legitimidad competencial de la Ley catalana, puesto que las únicas Corporaciones de este tipo sobre las que la Comunidad Autónoma había asumido expresamente competencias eran las Cámaras de la Propiedad y las Cámaras de Comercio, de Industria y de Navegación (art. 9.22 EA Cat.).

(109) Fue ponente de la STC 43/1982, de 28 abril, registro sanitario de alimentos, el Magistrado constitucional F. Tomás y Valiente.

(110) Acerca de la efectiva existencia de diferentes políticas agrarias autonómicas, vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, pág. 300. La posibilidad de que las CC.AA., en el ejercicio legítimo de su autonomía política, definan líneas de actuación propia en este ámbito de la actividad económica fue plenamente respaldada por la STC 37/1987, de 26 marzo (pte.: J. Leguina Villa), Ley andaluza de Reforma Agraria.

clusiva en esta materia, si bien de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general. Estos límites a la competencia de la Generalidad suponen el reconocimiento en favor del Estado de la facultad para regular o incluso adoptar las medidas necesarias a fin de integrar la agricultura de la Comunidad Autónoma en la política económica general, a cuyo efecto puede determinar las bases a que ha de atenerse la Generalidad en el ejercicio de sus propias competencias» (FJ 1.º).

La afirmación de esa inexcusable necesidad de encuadrar la agricultura en la política económica general resulta tanto más destacable cuanto que se efectúa en una Sentencia que participa del concepto expansivo de agricultura antes referido.

En parecidos términos se pronuncia la STC 95/1986, de 10 julio, ayudas a jóvenes agricultores, que refleja asimismo dicho concepto expansivo de la agricultura como título competencial (111). Tras señalar que la asunción de la competencia con carácter exclusivo no es *en sí misma un impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia (...) y ello no sólo porque ciertas materias o actividades, estrechamente ligadas a la agricultura, pueden caer bajo otros enunciados competenciales que el artículo 149 de la Constitución confía al Estado, sino sobre todo porque tanto la norma fundamental como el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos* (FJ 2.º).

Planteada la cuestión en estos términos, el Alto Tribunal precisa el alcance de la función directiva que, también en el sector agrario, el Bloque de la Constitucionalidad reserva a las instancias centrales del Estado:

«Es claro que dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo

---

(111) La STC 95/1986, de 10 julio (pte.: J. Leguina Villa), resuelve el conflicto positivo de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña en relación con el RD 1932/1983, de 22 junio, de ayudas a jóvenes agricultores. Acerca del elemento material, la mencionada Sentencia entiende que las medidas de fomento contempladas por la disposición estatal impugnada *han de tener incidencia en la configuración general del sistema productivo, cuya responsabilidad básica incumbe al Estado*, si bien reconoce que *el repertorio de actuaciones públicas que la norma reglamentaria preconiza para alcanzar los fines de interés público (...) incide de lleno en el ámbito material de la agricultura* (FJ 1.º). En iguales términos, la STC 96/1986, también de 10 julio (pte.: J. Leguina Villa), por la que se resuelve el conflicto de competencias presentado por el Gobierno vasco con el mismo Real Decreto.

también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (FJ 4.º) (112).

De donde se deduciría, siempre a juicio del Tribunal, la legitimidad competencial de determinadas actuaciones ejecutivas desempeñadas por los órganos estatales en este sector, siempre que concurren una serie de circunstancias habilitantes. Así, en relación con el manejo de la técnica subvencional y siempre que los fondos no estén previamente distribuidos sobre una base territorial, el Estado puede retener su gestión si ésta *resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector* (FJ 5.º).

Avanzando un paso más en este proceso de encuadramiento de las competencias autonómicas sobre agricultura y ganadería, debe mencionarse la STC 186/1988, de 17 octubre, sector vitivinícola (113). En ella destaca el Tribunal que *la competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la economía responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos* (FJ 2.º).

Como resumen de la jurisprudencia constitucional, baste recordar lo afirmado en la STC 14/1989, de 26 enero, inmovilización de carne porcina, en la que se trata de efectuar un preciso deslinde de las competencias incidentes sobre el sector agrario (114):

---

(112) Respecto de la competencia específica sobre ganadería, STC 145/1989, de 21 septiembre (pte.: V. Gimeno Sendra), conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Galicia en relación con el RD 1552/1984, de 1 agosto, programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas, en especial FJ 3.º.

(113) La STC 186/1988, de 17 octubre (pte.: A. Latorre Segura), resuelve diversos conflictos de competencias planteados por el Gobierno vasco en relación con diversas normas que afectaban a la ordenación del sector vitivinícola.

(114) La STC 14/1989, de 26 enero (pte.: E. Díaz Eimil), resuelve el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de 17 febrero 1984, por la que se establecen bases de ejecución para la financiación de la inmovilización de carne de porcino.

«(...) corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal» (FJ 3.º).

Como puede apreciarse, el encuadramiento de la agricultura en la economía general ha venido a hacer de aquélla prácticamente una competencia concurrente (STC 201/1988, de 27 octubre). Especialmente en lo que se refiere a las medidas estatales de fomento, cuya legitimidad no puede sustentarse sobre un pretendido poder de gasto ajeno al sistema general de distribución de competencias (115).

Adviértase que en los pronunciamientos jurisprudenciales hasta ahora mencionados esa caracterización de lo agrario como una materia sobre la que se produce una concurrencia competencial se refiere fundamentalmente a la función ordenadora del sector (116).

---

(115) Así, con carácter general, STC 186/1988, de 17 octubre, sector vitivinícola, en la que se insiste en la idea de que *la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal que, a su vez, llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas* (FJ 8.º). Igualmente, en la STC 201/1988, de 27 octubre (pte.: E. Díaz Eimil), conflicto positivo de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña respecto de la Comunicación del Director General de la Producción Agraria, de 15 febrero 1984, dirigida al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca sobre asignación de determinados conceptos presupuestarios, el Alto Tribunal indica que *la habilitación constitucional de las subvenciones estatales a las CC.AA. está condicionada al dato de que el Estado posea competencia que, necesariamente, será concurrente con la que ostenta la C.A. a la que se transfiere la subvención* (FJ 2.º). En similares términos, STC 188/1989, de 16 noviembre (pte.: J. Leguina Villa), fomento del cultivo del maíz.

(116) Ordenación entendida como sinónimo de regulación del sector productivo implicado, como recuerda la STC 56/1989, de 16 marzo (pte.: F. Tomás y Valiente), pesca del coral, en especial FF.JJ. 5.º y 8.º. Esta función ordenadora recogida en el artículo 149.1.13

Existe igualmente un nutrido grupo de Sentencias en las que se contempla sobre todo la competencia coordinadora retenida por el Estado *ex* artículo 149.1.13 Const., erigida en límite de otras competencias autonómicas incidentes sobre el sector (117). En este sentido, baste mencionar las SSTC 144/1985, de 25 octubre, y 45/1991, de 28 febrero, referidas ambas a las actuaciones sobre las zonas de agricultura de montaña (118). En la primera de estas Sentencias se califica a la intervención estatal sobre estas áreas como concurrente respecto de la específica competencia autonómica (FJ 3.º), al tiempo que deduce su legitimidad constitucional de las *competencias estatales en materia de planificación, que no se agotan con la fijación de las bases, sino que también comprenden la de coor-*

---

Const. se erige igualmente en límite del ejercicio de las competencias autonómicas sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos. Así, FJ 20.e) STC 227/1988, de 29 noviembre (pte.: J. Leguina Villa), Ley de Aguas. Concretamente, en relación con el artículo 40.f) LAg., que califica como contenido obligado de los Planes Hidrológicos las normas básicas sobre mejoras y transformación en regadío, el Tribunal afirma que *se trata de una disposición básica, esta previsión encuentra su justificación en el artículo 149.1.13 de la Constitución y concordantes de los Estatutos de Autonomía, siempre que las normas a que alude el precepto legal se propongan estrictamente el logro de un mejor o más racional aprovechamiento de las aguas continentales, como recurso económico esencial, y no se extiendan a otras prescripciones sobre la política agrícola.*

(117) Muy diferente es el caso, lógicamente, de la materia Denominaciones de Origen. Con independencia del diverso alcance de las competencias asumidas por las CC.AA., merece destacarse el hecho de que la práctica totalidad de los Estatutos —con las solas excepciones de Andalucía e Islas Baleares— coinciden en indicar que el ejercicio de esas competencias deberá realizarse *en colaboración con el Estado*. Esa indicación parece traer causa de la existencia de unas actuaciones de las CC.AA. llamadas a producir efectos extraterritoriales (posibilidad genéricamente contemplada por la STC 37/1981, de 16 noviembre) y que, en su consecuencia, han de ser asumidos por una instancia territorial distinta de la productora. El Alto Tribunal, en la STC 11/1986, de 28 enero (pte.: F. Tomás y Valiente), «Empordá-Costa Brava» [cuyos planteamientos se reiteran en las SSTC 209/1989, de 15 diciembre (pte.: F. García-Mon y González-Regueral), «Cabrales», y 112/1995, de 6 julio (pte.: V. Gimeno Sendra), RD 157/1988, de 22 febrero, normativa a la que han de ajustarse las Denominaciones de Origen], ha descartado toda explicación de esta colaboración a partir del ejercicio por el Estado de una competencia de coordinación, decantándose por hablar de complementariedad: *la competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia (...). La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias* (FJ 3.º). Para un análisis crítico de la jurisprudencia constitucional sobre distribución de competencias en esta materia, vid. M. LÓPEZ BÉNTEZ, *Las Denominaciones de Origen*, Cedecs, Barcelona, 1996, págs. 95 y ss.

(118) La STC 144/1985, de 25 octubre (pte.: M. Díez de Velasco Vallejo), resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco contra el artículo 5.a) de la Ley 25/1982, de 30 julio, de agricultura de montaña. Según se ha indicado, la STC 45/1991 resuelve diversos conflictos de competencias planteados frente al RD 2164/1984, de 31 octubre, dictado en desarrollo de la Ley antes mencionada. Acerca del contenido de la competencia estatal de coordinación resulta oportuno recordar que, según la STC 32/1983, de 28 abril (pte.: F. Tomás y Valiente), registro sanitario de alimentos, *ésta supone la fijación de los medios y de sistemas de relaciones que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias* (FJ 2.º).

*dinación* (FJ 4.º) (119). En esta idea profundizó la STC 45/1991, donde se destaca la necesidad de articular mecanismos que aseguren el respeto a las competencias autonómicas, sobre las cuales necesariamente ha de incidir esa función coordinadora:

«(...) como resumen, cabe añadir que la competencia estatal de coordinación *ex* artículo 149.1.13, es decir, en el marco de la planificación sectorial, presupone la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido, pues busca la integración de una diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema conjunto o unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones; siendo preciso para ello fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizadas, o de coordinación *a posteriori*, como preventivas u homogeneizadoras» (FJ 4.º).

Según puede apreciarse, la jurisprudencia constitucional parece haber buscado un equilibrio entre una noción expansiva de lo agrario y la caracterización, facilitada por los propios legisladores estatutarios, de este sector como una materia sobre la que se opera una concurrencia competencial entre el Estado y las CC.AA. Esta caracterización ha servido de instrumento para reconocer a las instancias centrales del Estado un cierto margen de actuación en relación con las medidas de fomento integradas en la política agrícola común europea (120).

Concretamente, el Tribunal Constitucional ha distinguido los presupuestos de ejercicio por el Estado de potestades normativas y estrictamente ejecutivas en relación con esas ayudas comunitarias. Respecto de las primeras, ha afirmado que *el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de*

---

(119) Concretamente, el Tribunal estima que *los actos de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña previstos en el artículo impugnado se configuran como medidas de coordinación (...) en materia de planificación económica (...) mediante tales aprobaciones se integran actos anteriores, realizados por diversos órganos o incluso por diversos sujetos, de fijación de los territorios en que hayan de aplicarse los correspondientes «programas de ordenación y promoción» y, por lo tanto, de los ámbitos en que haya de confluir el ejercicio de muy diversas competencias* (FJ 4.º).

(120) Deben tenerse especialmente presentes las SSTC 13/1992, de 6 febrero (pte.: A. Rodríguez Bereijo), Presupuestos Generales del Estado para los años 1988 y 1989; 79/1992, de 28 mayo (pte.: A. Rodríguez Bereijo), ganado vacuno, y 29/1994, de 27 enero (pte.: L. López Guerra), prima a productores de ovino y caprino en el País Vasco.

la economía. Unas competencias que le permiten regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas *hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación* (STC 79/1992, FJ 2.º) (121). Por contra, su gestión centralizada únicamente procede *cuando resulte imprescindible, para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector* (STC 79/1992, FJ 2.º).

Junto a todo ello, la jurisprudencia constitucional ha venido admitiendo la posibilidad de que el Estado pueda establecer reglas *destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España, si bien exclusivamente con carácter supletorio de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias* (STC 79/1992, FJ 3.º). No obstante, la reciente reformulación de la jurisprudencia constitucional acerca del sentido de la supletoriedad del Derecho estatal (SSTC 118/1996, de 27 junio, Transportes Terrestres, y 61/1997, de 20 marzo, Urbanismo) aconseja contemplar con cierta cautela este supuesto (122).

---

(121) En idénticos términos, STC 13/1992, FJ 8.b). Para una aplicación concreta de este criterio, STC 29/1994, FJ 3.º, donde se afirma que la intervención estatal en la determinación de las condiciones de otorgamiento de las primas a productores de ovino y caprino —respecto de las cuales existe una cantidad fija para cada uno de los Estados miembros— persigue unos objetivos que se corresponderían con su esfera legítima de competencias: *la máxima utilización potencial del montante global de los recursos —en este caso, de derechos de prima— y la consecución de la igualdad entre los posibles beneficiarios de los mencionados derechos.*

(122) Una matización a esa nueva línea jurisprudencial sobre la supletoriedad puede hallarse en la STC 195/1998, Marismas de Santoña.

# JURISPRUDENCIA

