

**LAS COMPETENCIAS DE LAS CC. AA. EN RELACION  
A LA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA**

Tomás Prieto Alvarez.

Becario de Investigación .

Facultad de Derecho de Burgos.

**1. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA AGRICULTURA:  
JUSTIFICACION.**

1. Constitución Española y Agricultura
2. La Agricultura en el Tratado C.E.E.

**2. JUEGO COMPETENCIAL ESTADO-CC.AA. EN MATERIA  
AGRARIA**

1. Planteamiento
2. Competencias estatales con incidencia en la agricultura
3. Ayudas públicas, potestad de gasto y distribución de competencias

**3. LAS COMPETENCIAS AGRARIAS AUTONOMICAS EN EL  
SENO DE LA P.A.C.**

1. PAC y competencias autonómicas
2. Competencias de ejecución de la PAC
3. Participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la PAC

## 1. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA AGRICULTURA:

### JUSTIFICACION.

#### 1. Constitución Española y Agricultura.

El Derecho agrario fue considerado tradicionalmente como una rama del Derecho privado. Progresivamente ha sido objeto de una creciente "publificación" al juzgarse cada vez más indispensable la intervención de los poderes públicos en la agricultura y por tanto la introducción de elementos jurídico-públicos en su derecho regulador. De ahí que haya tomado carta de naturaleza el denominado "Derecho Administrativo Agrario" en el seno del Derecho Administrativo Económico<sup>1</sup>. Publificación en virtud de unos particularismos que reclaman una presencia pública particularmente intensa en el sector. Como manifestación de esta preocupación la literatura jurídica ha venido ocupándose tiempo atrás de la

---

<sup>1</sup>Al alejamiento de los esquemas jurídico-privados y por ende introducción de elementos de Derecho Público se refería en 1943 VILLAR Y ROMERO cuando escribía que "las instituciones que constituyen el Derecho agrario y éste en sí mismo, tienen unas características comunes que le hacen alejarse del Derecho privado,... no puede desconocerse el carácter público del Derecho agrario" Vid. en *La transformación del Derecho privado en Derecho público*. Revista de Derecho Privado. N° 315, junio de 1943, p. 424.

Justificando tal "publificación" escribía MARTIN-RETORTILLO S. que "estamos ante un sistema jurídico que, nótese bien, comienza a operar dentro de un marco que es, básicamente, un marco jurídico-público"...marco que es "el auténtico inspirador de la ordenación jurídica que se establece de la ordenación jurídica que se establece de la agricultura y el que, guste o no, fija y determina los principios básicos del sistema"... "¿Sería muy herético el señalar que el Derecho agrario, con los matices y especialidades que se quiera, no es, en definitiva, sino una parte del Derecho público interno, más concretamente todavía, del Derecho administrativo?. En *Derecho agrario y Derecho público*. Revista Española de Derecho Administrativo, n° 5, abril-junio 1975, p. 174 y 175.

sitematización de los variados modos de intervención administrativa<sup>2</sup>. La mera contemplación de los más de 300 artículos de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 dan fe de la amplitud de potestades -y deberes- que el legislador impone a los poderes públicos.

La Constitución Española se hace eco de las especialidades del mundo agrario y no duda en exigir a los poderes públicos una especial atención a la modernización del campo y al equilibrio de las rentas<sup>3</sup>. Así lo impone el tenor literal del artículo 130<sup>4</sup>. A la luz de tal previsión constitucional, Ballarín Marcial, uno de nuestros más insignes agraristas, no duda en hablar de la constitucionalización del principio que podríamos llamar "proteccionista", que reclama atenciones particularmente intensas sobre la agricultura<sup>5</sup>. Pero no pasa de ser una mera declaración de principio.

---

<sup>2</sup>LALIGANT, M. publica en Francia en 1970 *L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole*. R. Pichon et Durand-Anzias, París; en esa obra propone una clasificación de las actuaciones públicas en agricultura que ha servido de referencia para muchos. Distingue el autor francés entre acciones sobre el hombre, acciones sobre el espacio y acciones sobre las actividades. Vid. especialmente pp. 203 a 285. En BARNES VAZQUEZ, J. *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*. Civitas, Madrid 1988, puede consultarse en elenco de clasificaciones de la intervención administrativa en la agricultura. Vid. p. 492 y ss. Un interesante resumen de las intervenciones públicas es el que hace LOPEZ RAMON en *Agricultura*, incluido en *Derecho Administrativo Económico II*, dirigido por MARTIN-RETORTILLO, S. La Ley, Madrid 1991, pp. 279 a 404.

<sup>3</sup>Las peculiaridades de la agricultura y las deficiencias estructurales consiguientes son condensadas así por BARNES VAZQUEZ:

- El sector agrario está precondicionado por desequilibrios cotunturales y bloqueos estructurales.
  - Muy pocos subsectores agropecuarios dejan de estar sometidos por las alternativas de la superproducción -la grave cuestión de los excedentes agrarios- y de la penuria.
  - La dificultad de la programación económica, condicionada, entre otros, por factores climáticos.
  - La inestabilidad de la oferta, que obstaculiza que decisiones adoptadas para orientar la producción puedan tener eficacia inmediata.
  - Las imprevisibles reacciones de los productores, por efecto de las distonías del mercado, etc.
- Vid. *El estatuto jurídico...op. cit.* p.493

<sup>4</sup>"Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles".

<sup>5</sup>BALLARIN MARCIAL, A. *La adhesión de España a la C.E.E. y la agricultura, pesca y alimentación. Aspectos jurídicos. Derecho Agrario y Alimentario*. Nº 13 extr. julio 88-agosto. 89, p. 8.

un "impreciso y general objetivo"<sup>6</sup>. Aun más vago y difuso resulta el artículo 45.2<sup>7</sup> en el que algunos vislumbran especiales implicaciones para el sector primario<sup>8</sup>. Puede, no obstante, afirmarse que el único precepto constitucional directamente referido a la actividad agraria es el mencionado artículo 130, amén de los referidos a la distribución competencial, a la que nos referiremos más adelante. Puede hablarse, por ello, de un silenciamiento de la cuestión agraria en nuestra norma básica, que nos obliga a "colorear de agrario"<sup>9</sup> los principios constitucionales rectores de la actividad económica<sup>10</sup>.

La Constitución se refiere también expresamente a la agricultura en el artículo 148.1.7<sup>o</sup> pretendiendo operar una distribución de competencias que ha permanecido sin embargo difusa como pocas<sup>11</sup>. A ello se refiere Muñoz Machado al afirmar que pese a las apariencias del citado artículo, se

---

<sup>6</sup>En expresión de LOPEZ RAMON, F. en *Agricultura* cit. p. 293

<sup>7</sup>"Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva"

<sup>8</sup>HERNANDEZ LAFUENTE, A. *La materia agraria en la Constitución Española de 1978. Agricultura y Sociedad* n<sup>o</sup> 21, 1981.

<sup>9</sup>Es la expresión usada por BARNES VAZQUEZ en *La propiedad constitucional...* cit. p. 532; a ello se refiere también LOPEZ RAMON en *Agricultura* cit. p. 293.

<sup>10</sup>No podemos detenernos aquí a describir las consecuencias de los principios constitucionales de orden económico en su proyección a la agricultura. No cabe duda que son dignas de estudiar detenidamente las derivaciones "en lo agrario" de la libertad de empresa, la economía de mercado, la propiedad privada y su función social etc. Puede consultarse sobre ello el artículo mencionado de HERNANDEZ LAFUENTE, o en la misma revista *Agricultura y Sociedad* n<sup>o</sup> 21 MARTIN VALVERDE A. *Sistema económico y agricultura en la Constitución española*, p. 9 y ss.; Y también DIAZ FRAILE, J.M.. *El Derecho Comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en el Derecho español*. Colegio de Registradores de la Propiedad. Madrid 1990, p. 116 y ss.

<sup>11</sup>El sistema de distribución competencial *in genere* entre Estado y Comunidades Autónomas diseñado en la Constitución ha merecido una crítica casi unánime por parte de la doctrina. GOMEZ BARAHONA A. habla de una regulación técnico-jurídica "deficiente, compleja, confusa y ambigua". Vid. *La planificación económica regional. Análisis jurídico*. IEF, Madrid 1991, p. 207.

requiere de precisiones que sólo normas posteriores podrán aportar paulativamente<sup>12</sup>. Si bien el tenor literal se refiere a una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas de todas las intervenciones públicas sobre la agricultura, con las excepciones derivadas de la "ordenación general de la economía", tal exclusividad bien puede ser calificada de "nominalismo simplista"<sup>13</sup>. Volveremos sobre ello.

## 2. La agricultura en el Tratado C.E.E.

### a/ Primera política comunitaria.

La especial preocupación por la agricultura en los redactores del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea es evidente, ante la contemplación de la amplitud y colocación sistemática de su regulación<sup>14</sup>. Para la consecución de los objetivos que el propio Tratado prevee (art. 39) se constituye la Política Agraria Común (PAC), que el paso del tiempo ha reafirmado como la primera de las políticas comunitarias. Dan buena prueba de ello la carga financiera que supone para el presupuesto comunitario y el volumen de legislación derivada que exige de Consejo y Comisión<sup>15</sup>

<sup>12</sup>Vid. MUÑOZ MACHADO S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Tomo I. Civitas, Madrid 1982, p. 510.

<sup>13</sup>MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.: *Las administraciones públicas españolas ante la agricultura y la industria agroalimentaria: Administración del Estado, Administración Autonómica y Administración Local*. *Derecho Agrario y Alimentario* n° 9-10, p. 22.

<sup>14</sup>A ella se dedica un título completo (artículos 38 a 47), tras la libertad de circulación y por delante de las restantes libertades y políticas comunitarias.

<sup>15</sup>La PAC absorbe más del 60% del presupuesto comunitario y da razón a más del 80% del conjunto de actos de legislación derivada. Ha servido de práctica para el posterior afianzamiento de modos o sistemas ahora clásicos en el Derecho Comunitario. El *Cassis de Dijon*, célebre asunto ante el Tribunal sobre productos agrarios, sirvió para afianzar el principio de equivalencia y reconocimiento mutuo. Vid. BLUMAN, C. *Politique agricole commune*. *Revue trimestrel de Droit Européen*, 1991, p. 458.

## b/ Objetivos y principios básicos de la PAC.

Los objetivos de la PAC aparecen enunciados en el artículo 39.1 del Tratado<sup>16</sup>. Tales objetivos son tradicionalmente clasificados en tres grupos: objetivos de orden económico, social y político<sup>17</sup>. El fin económico viene constituido por el aumento de la productividad y la estabilización de los mercados. Socialmente se pretende asegurar un nivel de vida digno a la población agrícola, y, a la vez, precios razonables al consumidor. La finalidad política reside en el aseguramiento de los abastecimientos. A estos objetivos se vienen añadiendo otros que pueden considerarse "objetivos sobrevenidos": la protección de los consumidores<sup>18</sup>, la protección del medio ambiente<sup>19</sup>, a los que algunos añaden el desarrollo armonioso del comercio mundial<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Son, resumidamente:

- a) incrementar la productividad;
- b) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

<sup>17</sup>Vid. DRUESNE, G.: *Droit matériel et politiques de la Communauté européenne*. PUF, Paris, 2ª edición de 1991, p. 278. o VALLEJO LOBETE, E. *La PAC: sus fundamentos y su funcionamiento*. Gaceta Jurídica de la CEE y de la Competencia. 1994, D-21, p.120.

<sup>18</sup>CONSTANTINIDES-MEGRET: *La Politique Agricole Commune en question*. Pedone, Paris, 1982, p. 6. La contemplación de los abundantes Reglamentos que desde variados ámbitos pretenden una mayor protección de la salud pública y, por tanto, de los consumidores, justifican su inclusión.

<sup>19</sup>La preocupación por el medio ambiente tiñe cada vez más el derecho positivo comunitario, y viene a constituir, hoy en día, un objetivo que merece la calificación de esencial en el diseño de la PAC. Da fe de ello la reciente reforma de la misma, que incluye entre las medidas de acompañamiento un Reglamento específicamente destinado al fomento de producciones agrarias "compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural" (Reglamento (CEE) 2078/92 del Consejo de 30 de junio de 1992. DOCE L 215 de 30 de julio, p. 85)

<sup>20</sup>Así lo hace VALLEJO LOBETE, art. cit. p.122. La Unión Europea está condicionada por las exigencias del comercio mundial, que habrán de ser contempladas al diseñar su propia política interna. BLUMANN, C. en *La réforme de la PAC*. *Revue Trimestrel de Droit Européen*, 1993-

Los principios fundamentales de la PAC son tradicionalmente tres: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.<sup>21</sup> Constituyen el esqueleto de una política de mercados -a la que se subordina una política de estructuras- mezcla curiosa de elementos liberalistas e intervencionistas. Por ello Druésne no duda en hablar de la ambivalencia que caracteriza a la Comunidad Europea desde el punto de vista de su política económica, particularmente patente a la luz de su política agraria<sup>22</sup>.

## 2. JUEGO COMPETENCIAL ESTADO-COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA AGRARIA..

### 1. Planteamiento.

Quedó dicho *supra* que nuestra Constitución, lejos de diseñar un juego competencial claro y sin ambigüedades, había sembrado la duda y la indeterminación, como prueba la cantidad ingente de conflictos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas que hasta la fecha ha resuelto nuestro Tribunal Constitucional. Indeterminación más compleja en materia agraria quizás que en cualquier otro sector, por virtud de la

---

2 entiende que razones de orden internacional figuraron en primer plano entre las causas de la reciente reforma de la PAC, sin perjuicio de las exigencias de lógica interna que imponían una reforma en profundidad. P. 248-251.

<sup>21</sup>Estos son los principios verdaderamente tradicionales. Vid. DRUESNE: *Droit materiel...* cit., p. 275; OLMI, G. *Commentaire Megret. Le droit de la CEE (2). Politique Agricole Commune*. 2ª edic., 1991, Université de Bruxelles, p. 259. Algunos autores, sin embargo, consideran principios de la PAC otros que más bien son derivaciones de aquéllos o consecuencias de su desarrollo: principio de corresponsabilidad (BLUMANN), libre circulación y unidad de precios (BLUMANN), que en realidad son consecuencias de la unidad de mercado, como ocurre con la igualdad de trato (VALLEJO), o la libre competencia según normas específicas aplicables a la agricultura (BALLARIN MARCIAL: *El Derecho Comunitario regulador de los precios y de las producciones agrarias. Antecedentes, principios generales y orientaciones actuales. Derecho Agrario y Alimentario*. n.º 13 extr. julio-88. agosto-89, p. 28).

<sup>22</sup>DRUESNE, G.: *Droit materiel ...* cit. p. 282.

circunstancia en la que reparó muy tempranamente Muñoz Machado: variadas materias íntimamente relacionadas con la agricultura reciben en el texto constitucional un tratamiento o mención separados (obras públicas, aguas, montes, pesca, ferias y mercados, industria, investigación, etc.), lo que impide generalizar el régimen fijado para la agricultura a aquellas materias, sometidas a su peculiar sistema de distribución de competencias<sup>23</sup>, a la vez que excluye o matiza sobremanera la supuesta "exclusividad" en lo agrario que predica el artículo 148.1.7º en favor de las Autonomías.

## 2. Competencias estatales con incidencia en la agricultura

El punto de partida no puede ser otro que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre la materia agraria, con excepción de las limitaciones derivadas de la competencia estatal de "ordenación general de la Economía", por virtud del cual corresponden al Estado las grandes decisiones que afectan a la economía nacional<sup>24</sup>.

Pero, además, son muchas las reservas constitucionales en favor del Estado en exclusiva que afectan a la primigenia competencia autonómica sobre la materia agraria (a), amén de aquellas materias que con implicaciones en lo agrario se nos presentan constitucionalmente con funciones o potestades compartidas (legislativas, de desarrollo legislativo o ejecución) entre el Estado y la Comunidad autónoma (b).

---

<sup>23</sup>Vid. MUÑOZ MACHADO, S.: *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura*. *Agricultura y Sociedad*, nº21, oct.-dic. 1981, p. 277.

<sup>24</sup>Vid. a este respecto: TORNOS, J.: *El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica*. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº29, 1981, p 324 y ss. y GARCIA TORRES, J. *La ordenación general de la Economía, título sustantivo de competencia estatal*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 17, 1986.

a) Entre las materias y funciones reservadas al poder central, relativos a aspectos económicos, sociales o jurídicos con directa implicación en la agricultura, como en cualquier otra actividad de producción económica pueden citarse las siguientes<sup>25</sup>:

- la legislación civil, que no cabe duda incide sobre el desenvolvimiento de la agricultura (149.1.8°);
- la legislación mercantil (149.1.6°)
- el régimen aduanero y arancelario y todo lo relativo al comercio exterior también queda reservado al Estado (149.1.10°); nadie duda de la trascendencia que para la agricultura tiene la comercialización *ad extra* de sus productos.
- en la misma línea, las relaciones internacionales (149.1.3°), a las que volveremos al tratar de las consecuencias de la adhesión de España a la Comunidad Europea

b) En otros supuestos sobre una materia concurren funciones o potestades diversas que resultan de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma<sup>26</sup>. Ocurre por ejemplo con:

---

<sup>25</sup>Es especialmente útil en esta materia la consulta del trabajo, ya citado, de MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ: *Las Administraciones públicas españolas ante la agricultura...* p. 20 y ss. además de MARTINEZ DE MARIGORTA ANDREU, J. *Legislación agraria autonómica: fundamento constitucional y distribución de competencias. Derecho Agrario y Alimentario*, n° 2, oct.-dic. 1985.

<sup>26</sup>No es este el momento para profundizar en el desacuerdo doctrinal, más terminológico que de fondo, sobre la compartición de las competencias. Baste aquí apuntar que para un sector importante de la doctrina, lo que en ocasiones se comparte es la materia, en cuyo caso concurren sobre ella funciones diversas (legislación, desarrollo, ejecución), pero la competencia para el ejercicio de éstas es siempre exclusiva. Puede consultarse al respecto GOMEZ BARAHONA, A. *La planificación económica regional...* cit. p. 223-225; específicamente sobre la materia agraria vid. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.: *Papel de las Comunidades Autónomas españolas en la PAC. Derecho Agrario y Alimentario*, n° 18, enero-marzo 1992, p. 39.

- montes y aprovechamientos forestales, que correspondiendo a la competencia de las regiones autónomas, se reserva el Estado la legislación básica sobre los mismos;
- lo mismo ocurre con la protección del medio ambiente (al Estado corresponde la legislación básica y a la Comunidad la gestión o el establecimiento de normas adicionales de protección);
- el fomento del desarrollo económico, competencia autonómica, pero reservándose el Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica;
- el fomento de la investigación, dentro de las bases que corresponden al Estado.

### 3. Ayudas públicas, potestad de gasto y distribución de competencias.

No cabe duda de que la prestación de ayudas públicas, bajo cualquiera de sus formas, es uno de los modos más habituales que los poderes públicos utilizan para intervenir en la economía, y de una manera muy particular, en la agricultura. Y ello tal vez por constituir el mecanismo de intervención más respetuoso con la economía de mercado. Sin duda puede afirmarse que constituyen un instrumento esencial en la realización de la propia política agraria comunitaria<sup>27</sup>.

Con frecuencia se ha enfrentado nuestro Tribunal Constitucional con cuestiones referentes al ejercicio de actividades subvencionales por parte del poder central prescindiendo de la competencia *ratione materiae*, que

---

<sup>27</sup>SCHEUING, D. H. *Les aides financières publiques aux entreprises privées en droit français et européen*. Berger-Levrault, Paris, 1974: "les aides y figurent à la première place pour la réalisation de la politique agricole commune", P. 329.

correspondía a las Comunidades Autónomas. Una y otra vez ha aclarado que el poder de gasto no constituye un título competencial autónomo que faculte al Estado invadir competencias materiales que corresponden a las Autonomías<sup>28</sup>.

Específicamente en materia agraria, las sentencias del T.C. 13/1992 y 91/1992 claramente determinan que:

"en materia de agricultura, que es de la competencia específica de las Comunidades Autónomas, el Estado sólo puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía. Eso significa que el Estado puede 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". (F.J. 9º, STC. 91/1992; BOE 116. Suplemento, 15 de julio, p. 9).

---

<sup>28</sup>Vid. entre otras las sentencias 39/1982, 95/1986, 201/1988, 13/1992, 91/1992. En la sentencia 39/1982 dejó dicho el T.C. que "el poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce dentro y no al margen del orden de competencias...No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias...". Resulta harto interesante a este respecto la monografía de SANCHEZ MORON, M. *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*. Tecnos, Madrid, 1990, *in totum*. Consultar también RECASENS CALVO, J. *Los límites constitucionales de la actividad estatal de fomento, en sectores económicos de competencia de las Comunidades Autónomas*. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 245, enero-marzo 1990, p. 85 y ss.; MEDINA GUERRERO, M.: *Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/92*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 35, 1992; y RAMALLO MASSANET, J. *El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial*. *Documentación Administrativa*, nº 232-233, oct. 1992-marzo 1993, p. 403 y ss.; MONREAL, A. *Potestad estatal de gasto y distribución de competencias*, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 33, enero-mayo 1992, p. 105 y ss.

### 3. COMPETENCIAS AGRARIAS AUTONOMICAS EN EL SENO DE LA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA

Varios son los problemas que se nos plantean acerca de las competencias autonómicas en materia da agricultura a raíz de la incorporación a la Comunidad Europea, con la consiguiente aplicabilidad en nuestro país de la Política Agraria Comunitaria:

- cabe plantearse si se produce una efectiva pérdida de competencias de los entes regionales en beneficio de las instituciones comunitarias;
- se plantea a quién compete la ejecución del Derecho Comunitario de la agricultura;
- por último, conviene preguntarse acerca posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la política comunitaria

#### 1. P.A.C. y competencias autonómicas.

Mientras para López Ramón "las competencias estatales, y también las autonómicas, resultan limitadas por virtud de los trasposos de soberanía operados en favor de la Comunidad Europea"<sup>29</sup>, Martínez López-Muñiz entiende que "la adhesión no representa, en realidad, sino una transferencia de una parte importante de las propias competencias *del Estado* y sólo de él a la Comunidad. Las competencias de las Comunidades Autónomas no llegan a ser, en realidad, alcanzadas por el traspaso competencial que opera el Tratado de Adhesión"<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup>LOPEZ RAMON, F. *Agricultura*. cit., p. 304; en el mismo sentido DIAZ FRAILE, J.M.: *El Derecho Comunitario sobre...* cit.: "la adhesión supone una pérdida efectiva de poder para las Comunidades Autónomas..." p. 152.

<sup>30</sup>MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.: *Las Administraciones Públicas españolas ante la agricultura...* art. cit. p. 23; vuelve a insistir sobre ello en *Papel de las Comunidades Autónomas...* art. cit., p. 43: "las Comunidades Autónomas siguen ostentando las mismas competencias que ya dijimos les corresponden en virtud de sus respectivos Estatutos, dentro de

Para estudiar cómo afecta el ingreso en la Unión Europea a las competencias en agricultura de las Comunidades Autónomas, han de contemplarse las concretas actuaciones en que se manifiesta la política comunitaria: la política de mercados y la política de estructuras, en las que las instituciones comunitarias adquieren variable relevancia.

En materia de mercados se puede hablar de un monopolio de Consejo y Comisión en la determinación de los precios -instrumento básico de las Organizaciones Comunes de Mercado- y en la regulación del mercado intracomunitario o hacia países terceros. El traspaso competencial consecuencia de la integración afecta aquí a atribuciones que indudablemente correspondían antes al Estado central, en virtud del principio de unidad de mercado<sup>31</sup>. Por mor de ese mismo principio, pero a escala supranacional, se reservan las instituciones comunitarias el protagonismo en el diseño de tal política. Cuestión distinta es la relativa a la ejecución, a la que más adelante nos referiremos.

En lo relativo a la política de estructuras -de relevancia secundaria y subordinada a la política de mercados- el ámbito de discrecionalidad otorgado a los Estados miembros es amplísimo, y en cualquier caso respetuoso con la distribución interna de competencias.

---

los límites que éstos y el orden constitucional, con las consiguientes reservas en favor del Estado, señalan"

<sup>31</sup>Vid. GARCIA DE ENTERRIA, E.: *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias*, incluido en **Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales**. Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991: la unidad de mercado supone que "el mercado interior nacional tiene que ser uno; no puede fragmentarse, no puede parcelarse en un conjunto de microeconomías, una por cada Comunidad Autónoma, que llevaría al desorden económico total". Sobre este concepto, elaborado por nuestro Tribunal Constitucional, ver la monografía de CALONGE VELAZQUEZ, A.: **Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución Española de 1978**, Universidad de Valladolid y Caja de Ahorros y M.P. de Salamanca, Valladolid, 1988.

Como ha escrito García de Enterría "el grueso de todas las competencias transferidas a las instancias supranacionales afectan, precisamente, a las competencias del Estado central, ... el perdedor inmediato del fenómeno de la adhesión a las Comunidades Europeas es el Estado en cuanto eso ha supuesto remitir a decisiones comunitarias la construcción, a una escala mucho más amplia de esa unidad de mercado"<sup>32</sup>. Tales apreciaciones pensamos que tienen particular virtualidad en materia agraria. Ello no quiere decir que las competencias de las Autonomías no hayan que afectadas, incluso de manera notable, en otras materias, algunas de ellas conexas con la agricultura.

## 2. Competencia de ejecución de la PAC.

Desde el ingreso en España en la Comunidad nuestro Tribunal Constitucional se ha manifestado repetidas veces acerca de la competencia de ejecución del derecho emanado de los órganos comunitarios, y siempre en un sentido inequívoco:

"la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario" (STC. 117/1992, F.J. 2º, confirmando una jurisprudencia constitucional constante: STC. 252/1988, 64/1991, 115/1991, etc)

El propio Tribunal que ha encargado de aclarar que la dimensión exterior del asunto no autoriza a realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 sobre monopolio estatal de relaciones internacionales, lo

---

<sup>32</sup>GARCIA DE ENTERRIA, E.: *La participación de las Comunidades Autónomas...* cit., pp. 102-103.

que equivaldría a una reordenación de la distribución competencial constitucionalmente diseñada (Vid. entre otras la STC 80/1993, F.J. 3º).

Una interesante sentencia acerca de la ejecución de disposiciones comunitarias referentes ayudas agrícolas con cargo al FEOGA-Garantía es la STC 79/1992, que resuelve quince conflictos positivos de competencia<sup>33</sup>.

"El acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que, conforme a las reglas generales antes expuestas debe corresponder en principio a las Comunidades Autónomas"(F.J. 5º).

### 3. Participación de las CC.AA. en la elaboración de la PAC.

Mucho se ha insistido desde muy diversos foros -políticos, doctrinales, y hasta jurisdiccionales- en la legitimidad e incluso necesidad de que los entes autonómicos tomen parte activa en la elaboración del Derecho Comunitario, fundamentalmente participando en la formación de la posición nacional que ha de contribuir posteriormente a la adopción de la decisión comunitaria (a), amén de la posibilidad de relación directa entre los órganos autonómicos y los de las Comunidades Europeas (b).

a) "En el orden de las realidades el grado de participación hasta ahora reconocido a las Comunidades Autónomas en la determinación de la política agrícola estatal o de la PAC a través de la mediación del Estado, no puede negarse que ha sido netamente escaso o prácticamente inexistente"<sup>34</sup>. Así describe Martínez López-Muñiz una situación que para Calonge

---

<sup>33</sup>Esta sentencia es comentada por LORENZO JIMENEZ, J.V. en *Comunidades Autónomas y FEOGA-Garantía (reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 79/92 de 28 de mayo, Revista Vasca de Administración Pública, nº 35, enero-abril 1993, pp. 327 y ss.*

<sup>34</sup>MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.: *Papel de las Comunidades ...cit., p.44*

Velázquez supone una "aspiración insatisfecha"<sup>35</sup>, a la vez que entiende que la participación autonómica en la formación del Derecho Comunitario se desprende de la propia esencia del denominado Estado de las Autonomías.

Por diversos caminos y a través de variadas instrumentaciones, políticos y juristas hacen una llamada a la cooperación entre el Estado y los entes regionales<sup>36</sup>, a resultas de la cual la posición a defender en Bruselas sea producto de una concertación entre uno y otros.

b) En lo relativo a la participación directa de las Comunidades Autónomas en la creación del Derecho Comunitario, se observa una mayor sensibilidad hacia el hecho regional, como prueba el hecho de la reciente creación del Comité de las Regiones, que más allá de lo que supuso el Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales, profundiza en el camino de una participación institucionalizada de las entidades subestatales.

---

<sup>35</sup>CALONGE VELAZQUEZ, A.: *Una aspiración insatisfecha: la participación de las Comunidades Autónomas en la formación del Derecho Comunitario. Comunidades Autónomas y Comunidad Europea...* cit. En sentido similar de queja se manifiesta SORIANO GARCIA, J.E. en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Tecnos, Madrid, 1990.

<sup>36</sup>Utilizándose el convenio -como sugiere CALONGE-, la celebración de Conferencias sectoriales -como arbitro la Ley del Proceso Autonómico; vid LOPEZ CASTILLO, A. : *Creación y aplicación del Derecho Comunitario Europeo*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 35, 1992, p. 123.- o ya sea mediante la institucionalización de un Consejo ó Conferencias Interautonómicas (MANGAS MARTIN, A.: *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*. Tecnos, Madrid 1986, p. 235) etc.