Albert Massot Martí ()*

*Hacia un nuevo modelo
de aplicación de la política de precios
y mercados agrarios en el Estado
de las autonomías (**)*

**1. INTRODUCCIÓN: LA «NUEVA» POLÍTICA
DE PRECIOS Y MERCADOS AGRARIOS
A PARTIR DE 1992**

El Artículo 38 del Tratado de Roma dispone que «*el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas*» (1), previendo que para su funcionamiento y desarrollo sea acompañado por el «*establecimiento de una política agrícola común (PAC) entre los Estados miembros*».

(*) Profesor e Investigador asociado en el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona - UAB. Miembro del TEAM Europa.

(**) Enviado a redacción en noviembre de 1996.

(1) 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 aquellos*», tal como declara el segundo párrafo del mismo Artículo 38. Se sigue ahí un criterio estrictamente formal para definir la base sustantiva de la PAC, al decir de la jurisprudencia, que pretende reflejar la progresiva integración de la producción primaria con la industria y, de soslayo, fomentarla a favor de los productores directos. Con el Asunto 185/73 de 29-5-1974 (Hauptzollamt Bielefeld c. König, Rec. 607/1974), el TJCE precisó el alcance de «*producto de primera transformación*», a partir de un criterio económico y no terminológico: son considerados a este tenor productos de primera transformación aquellos que tras un proceso productivo, que puede incorporar una o más operaciones de transformación de la materia prima, el coste de esta última sigue representando una parte sustancial de su coste final.

Por otro lado, el sector agropecuario constituye un ámbito en el que la acción pública ha encontrado tradicionalmente su máxima expresión. Las específicas características de la agricultura en los países desarrollados (reconocidas expresamente en el Artículo 39.2 TCE), sumadas a unas enraizadas ideologías agraristas en muchos países europeos, reforzadas en este siglo por el *keynesianismo* y la consolidación de la *economía social de mercado*, acabaron imponiendo históricamente unas políticas agrarias fuertemente proteccionistas y explican el alto grado de intervencionismo de los poderes públicos que ha caracterizado a las agriculturas europeas con anterioridad a la creación de la Comunidad. De esta guisa la PAC, nacida en plena post-guerra y en una coyuntura marcada por la penuria alimentaria, no es más que el último exponente de esta situación. Una PAC que, en definitiva, surge para sustituir a las políticas agrarias estatales a partir de la atribución de competencias que los Estados formalizan a favor de las Instituciones Comunitarias en esta materia, superponiendo por consiguiente un nivel administrativo y financiero supranacional a los niveles internos.

En este contexto, el Reglamento (CEE) 729/70, que define el régimen agro-financiero comunitario, establece que los Estados miembros son libres para designar los servicios y organismos facultados para la gestión de los gastos agrarios (2). Lo que significa que el orden de distribución de competencias que formalizan los Ordenamientos Constitucionales de los Estados miembros, y, en nuestro caso, *el bloque de constitucionalidad* que conforman la Carta Magna y los diversos Estatutos de Autonomía, constituyen los basamentos sobre los que se erige la ejecución de la PAC.

Por lo demás, este impacto en los edificios constitucionales no es uniforme ya que la PAC no es una política homogénea: depende, en última instancia, del grado de atribuciones de competencias otorgado a la Comunidad Europea en cada uno de los capítulos específicos que la integran: precios y mercados, estructuras y armonización de legislaciones agrarias. En este contexto en estas páginas nos referiremos exclusiva-

(2) Artículo 4.1. del Reglamento (CEE) 729/70 (DOCE L 94 de 28-4-1970), en la redacción dada por el Reglamento (CEE) 1.287/95 (DOC L 125 de 8-6-1995), complementado por el Reglamento (CE) 1.663/95 de la Comisión (DOCE L 158 de 8-7-1995).

mente a la política de precios y mercados agrarios, conformada en torno a la «*organización de la producción y el comercio de los productos agrícolas*» al por mayor, o conjunto de regulaciones de carácter sectorial que desembocan en las denominadas *Organizaciones Comunes de Mercado* (OCM), capítulo que disfruta del carácter de competencia exclusiva de la Comunidad, de acuerdo a lo que prescribe el Artículo 40 TCE, en la medida que las OCM son el marco material para conseguir los objetivos específicos de la PAC, definidos en el Artículo 39 TCE, para alcanzar la libre circulación de productos agrícolas y pesqueros, y, en suma, para cumplir el mandato del Artículo 38.1 TCE de realizar un Mercado Común agrícola.

Colateralmente, es de sobras conocido que sucesivas *reformas* han acompañado la evolución de la PAC desde 1977, con la promulgación de la primera tasa de corresponsabilidad en el sector lácteo. Pero estas reformas durante una *primera fase (1977-1992)* se limitaron a atenuar los nocivos efectos de la aplicación indiscriminada de los mecanismos consustanciales a la PAC en el equilibrio de los mercados y en el Presupuesto Comunitario. Con la generalización de fórmulas de control de la oferta y el gasto, cuyo último y más genuino exponente fueron los denominados *estabilizadores agro-presupuestarios*, implantados en 1988 (3), los problemas de base se mantuvieron intactos: a saber, un sistema de apoyo directamente ligado a los volúmenes producidos que, a la par que incrementaba desmesuradamente el gasto, beneficiaba sobre todo a los grandes agricultores, e incentivaba la producción de excedentes que, a su vez, al repercutir negativamente en los precios de producción, deterioraban como resultado final la renta agraria, fomentando el abandono del campo y agudizando los desequilibrios regionales. La propia Comisión reconoció al presentar sus propuestas de reforma en 1991 que el 80% de los recursos del FEOGA se dirigían a tan sólo el 20% de los agricultores comunitarios (4), perjudicando ostensiblemente a aquellas agriculturas con mayor número de activos y superficies agrarias. La PAC tuvo desde sus orígenes un sesgo claramente productivista, puesto

(3) Reglamentos publicados en el DOCE L 110 de 29-4-1998. Sobre su contenido y alcance puede consultarse de Massot Martí, A.: *Aspectos de la aplicación del principio de corresponsabilidad de los productores en la Política Agrícola Común*, Noticias CEE, n.º 64, mayo 1990.

(4) Comunicaciones COM (91) 100, de 1-2-1991 y COM (91) 258, de 19-7-1991.

de manifiesto en la directa correspondencia existente entre el volumen de producción y el apoyo percibido, de lo que se desprendería que el sostenimiento materializado por la PAC beneficiaba en proporciones desmesuradas a los países septentrionales, a las mayores explotaciones, y a las zonas agrarias más ricas.

Con estos antecedentes, las medidas de *reforma aprobadas por el Consejo en 1992* (5) tuvieron un significado mayor que el de una simple modificación de las OCM. Marcaron un punto de inflexión a partir del cual se habría entrado en una *nueva etapa (1992-¿2000?)* caracterizada por la *reforma de sus propios mecanismos*, sustituyendo, parcial pero significativamente, el régimen de los precios por el de las ayudas directas como forma principal de apoyo en los sectores más genuinos de la Comunidad (herbáceos, vacuno, ovino, y tabaco). Al unísono, la reforma sirvió para: a) profundizar en la conversión de la PAC en *una política de rentas* (en 1995 con casi el 64% de sus créditos dedicados de manera directa a este objetivo); b) *consolidar los mecanismos cuantitativos* como forma general de control de la oferta, mediante *Cuotas de producción, Cantidades Máximas Garantizadas, Superficies Máximas Garantizadas*, o *Cuotas de excedentes* (bajo la forma de umbrales de retirada o destilación); y c) para iniciar un leve proceso de *desconexión* del nivel de apoyo respecto el volumen de producción, así como de *modulación*, según criterios extraproductivos, de las ayudas y de los instrumentos de control de la oferta.

Este cambio se confirmó con las decisiones agromonetarias del Consejo de 1993, complementadas por la de febrero de 1995, que abolieron los Montantes Compensatorios Monetarios, en coherencia con el mercado único, definiendo un nuevo régimen de ajuste de los tipos verdes y,

(5) Decisión del Consejo formalizada en: a) los Reglamentos (CEE) 1.765 y 1.766/92 (DOCE L 181 de 1-7-1992) para los cultivos herbáceos; b) los Reglamentos (CEE) 2.066, 2.067 y 2.068/92 (DOCE L 215 de 30-7-1992) para el vacuno de carne; c) los Reglamentos (CEE) 2.069 y 2.070/92 (DOCE L 215 de 30-7-1992) para la carne de ovino y caprino; d) los Reglamentos (CEE) 2.071, 2.072, 2.073 y 2.074/92 (DOCE L 215 de 30-7-1992) para el sector lácteo; y e) los Reglamentos (CEE) 2.075, 2.076 y 2.077/92 (DOCE L 215 de 30-7-1992) para el tabaco. El paquete de 1992 ha dado lugar a una abundante bibliografía, dentro y fuera de España, que por razones de espacio no relacionaremos aquí. Sobre los ejes que conforman la «nueva PAC» que surge en 1992 basta citar nuestro artículo «Hacia la Política Agrícola Común del 2000», *Economistas*, n.º 69-Extra, dedicado a *España 1995. Un balance*, 1996.

en fin, eliminaron el mecanismo del *switch over* (6). Decisiones que tuvieron inmediata continuidad con la entrada en vigor del acuerdo de liberalización (parcial) del comercio agrícola mundial, firmado en el mes de abril de 1994 como clausura de la Ronda Uruguay del GATT, que representó una convulsión del régimen externo tradicional de la PAC (al derogar los derechos variables en frontera y reconvertir los contingentes de importación y subvenciones a la exportación vigentes) (7). La aplicación del acuerdo multilateral a partir de 1995 abriría paso a la reforma general de los instrumentos de las OCM no afectadas por el primer paquete de la primavera de 1992.

En última instancia, el mismo Acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay posee la virtualidad de definir un marco para la PAC del 2000, en dos sentidos: en primer término, este compromiso posee un carácter estratégico porque da entrada a las políticas agrarias, incluida la PAC, en las reglas del multilateralismo, formalizando con ello la introducción de la agricultura en el proceso de globalización que registra la economía mundial; y, en segundo lugar, homologa internacionalmente una serie de mecanismos de apoyo y protección que, de soslayo, aleja (aunque no excluye) la posibilidad de sanciones unilaterales por la aplicación de la nueva PAC hasta el año 2003 (*cláusula de paz*).

2. LOS DIFERENTES MODELOS DE GESTIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La filosofía subyacente en la *nueva PAC* en curso, sin hacer perder (hasta ahora) el carácter intrínsecamente supranacional de la política de

(6) Sobre este punto nos remitimos a nuestros propios trabajos: «La PAC y el sistema agromonetario comunitario: su evolución desde su aparición en 1969 hasta la entrada en vigor del mercado interior en 1993», *Gaceta Jurídica de la CEE*, Serie D, n.º 1/1994; y «El sistema agromonetario comunitario: la larga crónica de una muerte anunciada», *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 173, 2/1995.

(7) El Acuerdo sobre la agricultura pactado el 15 de abril de 1994 en Marrakech fue publicado en el DOCE L 336 de 23-12-199. Posteriormente, el Reglamento (CE) 3.290/94 (DOCE L 349 de 31-12-1994) formalizó las adaptaciones y medidas transitorias necesarias para implementar el Acuerdo agrícola en todas las OCM. Entre una abundante bibliografía, para un análisis detallado de su contenido y sus implicaciones para España puede consultarse el estudio colectivo *La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español*, publicado en la Serie Estudios del MAPA, n.º 111, 1996.

precios y mercados, favorece una extensión de las competencias de gestión y control internas y, si cabe, regionales. Así es, la sustitución de los mecanismos de garantía vía precios por las ayudas directas al productor abre el paso como ya hemos dicho a su modulación en función de circunstancias concretas; la consolidación de los mecanismos cuantitativos de control de la oferta da lugar a la aparición de derechos de producción en clave nacional y, en ocasiones, desemboca en programas estructurales (de abandono) de rango estatal; las últimas propuestas de OCM para el vino y las frutas y hortalizas vislumbran la paulatina inserción en su seno de programas estructurales, en consonancia con las diversas situaciones de la producción y el comercio que pueden coexistir en un mismo sector y en un mismo Estado; y, en fin, la modificación del régimen tradicional de protección en frontera reafirma un volumen sustancial de intercambios agrarios bajo el régimen de contingentes tarifarios, como contrapartida a un mayor acceso a los mercados.

Bajo estas premisas, cada vez es más frecuente la necesidad de complementar la normativa comunitaria con disposiciones internas para su concreción a una situación determinada, y adquieren una especial relevancia los modelos existentes en los Estados de aplicación de la PAC en general y del capítulo de precios y mercados en particular. Desde una perspectiva orgánico-pública existen dos diseños básicos de ejecución: aquellos que atribuyen la gestión de los recursos del FEOGA-Garantía a un único ente estatal, y aquellos que, por el contrario, tienen diferentes agentes gestores.

Entre los Estados miembros con un único organismo tenemos, indistintamente, a países pequeños y grandes, confirmando con ello que la dimensión territorial no es una variable significativa en la elección. Entre los primeros se cuentan Luxemburgo (con su *Ministère de l'agriculture, de la viticulture et du développement*), Portugal (con el INGA), Dinamarca (con el *EF-Direktoratet*), Grecia (con el DIDAGEP), Irlanda (con su *Department of Agriculture, Food and Forestry*), o los Países Bajos (con el VIB, bajo la adscripción del Ministerio de Agricultura, Conservación y Pesca, *Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, al que hay que sumar otra oficina de intervención, de carácter sectorial, el STOPA, o *Stochting Overleg Pootardappelaangelegenheden*, para la patata, que, como se sabe, no tiene aún hoy OCM). Entre los países mayores con un único organismo gestor tenemos al Reino Unido

(con el *Intervention Board for Agricultural Produce*, IBAP), o Italia con la *Azienda di Stato per gli Interventi nel mercato agricolo*, AIMA que, no obstante, está pendiente de una profunda reconversión tras aprobarse por referéndum el 18 de abril de 1993 la simplificación de su administración agraria con la abolición del Ministerio de Agricultura y Bosques. La situación de provisionalidad se mantiene desde entonces, pese a la creación, por la Ley 491/1993, de 4 de diciembre de un nuevo Ministerio de Agricultura, Alimentación y Recursos Forestales, que se prevé desembogue en un organigrama definitivo tras otro referéndum a mediados de 1997.

Hay que resaltar que en algunos de estos países la centralización de las intervenciones en los mercados agrarios en un único ente público no equivale a su monopolio por parte de la Administración. Algunas organizaciones de productores tienen atribuidas por parte de las autoridades ciertas potestades de gestión que les dan un carácter de corporaciones públicas. El exponente más característico de esta tendencia lo encontramos en los Países Bajos donde las interprofesionales, o *Produktschappen*, juegan un papel de primer orden en la gestión de los mercados de frutas y hortalizas, productos cárnicos, lácteos, materias grasas, huevos y aves, o tabaco. Por otro lado, en el Reino Unido la ya citada oficina de intervención, IBAP, ha compartido tradicionalmente sus poderes reguladores con los denominados *Marketing Boards*, por productos, que se han caracterizado históricamente por actuar como verdaderos monopolios de compra y venta, lo que ineludiblemente había de conllevar problemas de adaptación a las exigencias de la PAC en los sectores con OCM en vigor. De este modo, tras ciertas vicisitudes, algunos *Marketing Boards*, juzgados contrarios a la normativa comunitaria, tuvieron que desaparecer (8). Otros, por el contrario, se mantuvieron, como los del sector lácteo [con sus cinco *Milk Marketing Boards* o MMB (9)], de

(8) Asunto 83/78 de 29-11-1978, *Pigs Marketing Board c. Redmon*, Rec. 2.373/78.

(9) Nacidos en 1993, con el *Milk Marketing Scheme* (Approval Order 1933/789). Fueron autorizados expresamente en el Artículo 25 de la norma-base del sector lechero, el Reglamento (CEE) 804/68, y posteriormente tuvieron su reconocimiento específico en los Reglamentos (CEE) 1.421/78, 1.422/78 del Consejo (DOCE L 171 de 28-6-1978) y 1.565/79 de la Comisión (DOCE L 188 de 26-7-1979). El propio TJCE confirmó su validez en los Asuntos 23/84, de 2-12-1986, *Comisión c. Reino Unido*, Rec. 3.581, y 372/88, de 23-7-1990, *Milk Marketing Board of England and Wales c. Cricket St. Thomas Estate*, Rec. I, p. 1.345.

la lana [con el *Wool Marketing Board* (10)], y de la patata [con el *Potato Marketing Board* (11)]. No obstante, en los últimos tiempos los MMB han vivido un acelerado desmantelamiento de sus atributos públicos para convertirse en simples cooperativas voluntarias. En correspondencia, por la falta de regulaciones comunitarias sectoriales para la lana y las patatas, sus *Marketing Boards* se han mantenido ajenos a este proceso de revisión.

Por otro lado, en los países que poseen diversos agentes gestores de la política de precios y mercados, los criterios que se utilizan para la distribución de competencias son, por lo general, estrictamente técnicos: sectoriales (como ocurre en Francia) (12), financieros (modalidad del pago, en el caso belga, si bien existe un único órgano interlocutor ante las autoridades comunitarias, el *Belgisch Interventie en restitutie bureau/Bureau d'intervention et de restitution belge*, o en el caso austriaco, con el *AMA* para las intervenciones y la *ZA Salzbur* para las restituciones a la exportación), o relativos al tipo de intervención (si hay o no posibilidad de almacenamiento, por ejemplo, como acaece en Alemania). El criterio territorial, de base política, que desemboca en la descentralización en la tramitación de las intervenciones, sólo se impone en los *Estados de estructura compuesta*. El ejemplo más significativo es el alemán, modelo que parece seguir también España.

(10) Creado con la *British Wool Marketing Scheme* (Approval Order 1950/1.326).

(11) A partir del *Potato Marketing Scheme* (Approval Orden SI 1955/690), declarado expresamente conforme con los Artículos 34 a 37 del TCEE por el Alto Tribunal Comunitario (Asunto *Potato Marketing Board c. Robertsons*, Rec. 93/1983).

(12) En Francia, desde su última regulación, con la Ley de 6-10-1982, el modelo de intervención en los mercados agrarios consta de: la ONIC, para los cereales; la OFIVAL para las carnes; la ONILAIT para los productos lecheros; la ONIFLHOR para la fruticultura y la horticultura; la ONIVINS para el vino; la ONIPPAM para las plantas aromáticas y medicinales; la SIDO para las oleaginosas; y el FIRS para el azúcar. Todas estas oficinas de intervención galas tienen la naturaleza jurídica de organismos públicos industriales y comerciales (*Établissements publics industriels et commerciaux*, o EPIC) con la excepción de la SIDO, que es una sociedad anónima bajo control público, y se someten a un riguroso control financiero por parte de la ACOFA (o Agencia Central de organismos de intervención en el sector de agrícola).

En Alemania se da una distribución de competencias entre cinco organismos federales y los Estados Federados o *Länder* (13). Los órganos centrales de ejecución son: a) el BALM (*Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung*), un organismo pagador descentralizado con sede en Frankfurt, que se encarga de la gestión de los diferentes programas de intervención de primera categoría (o sea, con intervenciones físicas); b) el BEF (*Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*), que depende directamente del Bund, para algunas medidas gestionadas por Alemania de forma global (semillas, algunas subvenciones en el sector lechero, lúpulo, etc.) y que al mismo tiempo actúa como servicio central de registro del gasto realizado por los *Länder*; c) la *Hauptzollamt* (HZA), o aduana, de Hamburg-Jonas, para las restituciones a la exportación y para la ayuda a la producción de féculas diferentes a las de la patata; d) la *Hauptzollamt* (HZA) de Bremen, para la tasa de corresponsabilidad del mercado de la leche; y e) la *Hauptzollamt* (HZA) de Stuttgart, para el reembolso de las tasas y los pagos para abandono definitivo de la producción lechera. A su lado, los *Länder* pueden ejecutar por delegación aquellas medidas que posibiliten una descentralización en su aplicación, y muy especialmente, las ayudas directas, en continuo crecimiento desde 1992, con la *nueva PAC*. En este sentido los *Länder* durante el ejercicio 1993 gestionaron las siguientes acciones (14): a) todas las medidas relativas a cultivos herbáceos y leñosos fijadas en base a la superficie de las explotaciones (pagos compensatorios a herbáceos, indemnizaciones por retirada de tierras, programas de arranque); b) las primas ganaderas (a terneros, vacas nodrizas, ovejas); y c) otras ayudas

(13) Estos organismos, entre los que resaltan por su especificidad el BALM y el BEF, no se encuentran previstos de forma expresa en la *Grundgesetz* (GC) o Ley Fundamental. Fueron creados por Leyes Federales, con participación del Bundesrat, de acuerdo al Artículo 87.3 de la GC, y actúan aplicando las diferentes OCM en el territorio alemán en virtud de una Ley Federal de 1972 (*Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen*, o MOG). Complementando la numerosa bibliografía general existente sobre el modelo constitucional germano, sobre el tema en particular de la ejecución de la política de precios y mercados en Alemania pueden consultarse: el sugestivo artículo de Gilchrist, P.: «L'application du droit agricole communautaire dans le cadre du système juridique allemand», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n.º 352, noviembre 1991, p. 822 y ss., así como el capítulo dedicado a los organismos pagadores alemanes del FEOGA-Garantía inscrito en el Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1993, DOCE C 327 de 24-11-1994, p. 58 y ss.

(14) Datos extraídos del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1993, DOCE C 327 de 24-11-1994, citado en la nota anterior.

directas más marginales a la producción (ayuda a la fécula de patata) o al consumo (leche en las escuelas). Como resultado de este esquema, en 1993 los organismos pagadores federales ejecutaron el 80% del gasto alemán del FEOGA-Garantía, siendo el 20% restante a cargo de los *Länder*. Sin embargo, una vez se consolide la nueva PAC, las previsiones son que los *Länder* gestionen el 60% del gasto de precios y mercados, lo que en definitiva no haría más que recuperar el tradicional principio de la administración única en el ámbito agrario alemán, a fin de cuentas a favor de quienes tienen los medios, y así evitar duplicidades orgánicas.

Es significativo corroborar que las ayudas de mercados gestionadas en 1993 por los *Länder* en Alemania y por las CC.AA. en España fueron prácticamente las mismas, aunque en nuestro caso éstas no tuvieran aún la calificación de organismos pagadores. Una situación que ha cambiado a partir de 1996, por la conjunción de varios factores.

3. EL MODELO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE PRECIOS Y MERCADOS EN ESPAÑA DE 1986 A 1995

Una vez formalizada la adhesión, la ejecución de la política de precios y mercados agrarios en España fue atribuida de forma genérica a un único ente, un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), el SENPA (*Servicio Nacional de Productos Agrarios*), creado por el Decreto-Ley 17/1971, a su vez entidad ejecutiva de otro Organismo Autónomo, el FORPPA (*Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios*) (15), creado por la Ley 26/1968 a imagen y semejanza del FORMA francés, en cuyas partidas en los Presupuestos Generales del Estado se consignaban los créditos a transferir por el FEOGA-Garantía (16) en coherencia con la normativa agro-financiera comunitaria.

(15) Para las últimas funciones del SENPA y el FORPPA véase el Real Decreto 654/1991 de 26 de abril (BOE n.º 101 de 27-4-1991).

(16) En plena conformidad con el orden constitucional vigente, como expresamente señaló nuestro más Alto Tribunal: Fundamento Jurídico Treceavo, G, j), de la STC 13/1992, de 6 de febrero; Fundamento Jurídico Segundo de la STC 79/1992, de 28 de mayo.

En este sentido recordemos que el Artículo 4.2 del Reglamento (CEE) 729/70 (17) dispone que «*la Comisión pondrá a disposición de los Estados Miembros los créditos necesarios para que los servicios y organismos designados procedan, de conformidad con las normas comunitarias y con las legislaciones nacionales, a los pagos*». Diferentes Órdenes Ministeriales han regulado desde 1986 los flujos financieros así como las operaciones de tesorería entre las Comunidades Europeas y la Administración General del Estado (18). En este marco, el SENPA-FORPPA no hacía otra cosa que avanzar los recursos destinados a la política de precios y mercados en el Presupuesto Comunitario para su apli-

CUADRO 1

**Intervenciones del FEOGA-Garantía pagadas por el SENPA por CC.AA
(Años 1992-1994, en millones de ptas.)**

	I. Tramitadas por las CC.AA			II. Tramitadas por el SENPA			III. Total por C.A (I+II)		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Andalucía	43.152,3	107.539,6	150.328,2	75.998,1	25.387,8	36.142,5	119.150,4	132.927,4	186.470,7
Aragón	8.392,6	31.175,6	51.950,2	16.201,5	11.941,5	13.049,0	24.594,1	43.117,1	64.999,2
Asturias	383,4	857,7	2.061,0	1.014,4	138,3	62,2	1.397,8	996,0	2.123,2
Baleares	1.185,0	1.371,5	1.803,7	245,0	471,8	532,9	1.430,0	1.843,3	2.336,6
Canarias	-	21.888,7	24.197,0	-	51,5	19,5	-	21.940,2	24.216,5
Cantabria	828,0	698,3	1.184,8	1.197,2	287,2	234,7	2.025,2	985,5	1.419,5
Castilla-La Mancha ..	26.551,4	64.656,3	82.289,0	34.969,3	21.188,7	23.213,8	61.520,7	85.845,0	105.502,8
Castilla-León	-	60.551,8	96.075,3	31.603,8	2.057,2	836,1	31.603,8	62.609,0	96.911,4
Cataluña	6.201,7	12.765,7	16.110,5	15.636,8	17.673,9	14.953,5	21.838,5	30.439,6	31.064,0
Extremadura	18.766,4	31.072,3	44.812,8	21.289,3	12.819,1	10.568,1	40.055,7	43.891,4	55.380,9
Galicia	2.347,8	1.698,0	5.355,7	438,4	683,5	984,3	2.786,2	2.381,5	6.340,0
Madrid	4.312,8	3.167,9	4.417,5	907,6	4.669,8	4.362,4	5.220,4	7.837,7	8.779,9
Murcia	4.586,6	6.559,0	2.542,3	9.492,3	10.973,2	13.454,2	14.078,9	17.532,2	15.996,5
Navarra	2.600,0	7.736,1	10.232,6	3.928,7	3.622,8	4.583,7	6.528,7	11.358,9	14.816,3
La Rioja	859,9	1.734,9	2.219,2	657,0	691,2	679,4	1.516,9	2.426,1	2.898,6
C. Valenciana	4.999,3	7.748,8	5.089,1	5.391,5	11.106,5	11.174,6	10.383,8	18.812,3	16.263,7
País Vasco	1.321,9	2.342,3	2.869,8	2.673,8	10.803,4	9.760,4	3.995,7	13.145,7	12.630,2
Total SENPA regionalizado	126.489,1	363.564,5	503.538,7	221.637,7	134.524,4	144.611,3	348.126,8	498.088,9	648.150,0

Fuente: Informes de actividad del SENPA-MAPA de los años 1992 a 1994, y elaboración propia.

(17) DOCE L 94 de 28-4-1970.

(18) La última de ellas es la Orden de 12 de septiembre de 1996 (BOE n.º 232, de 25-9-1996).

CUADRO 2

**Intervenciones del FEOGA-Garantía pagadas por el FEGA por CC.AA
(Año 1995, en millones de ptas.)**

	I. Tramitadas por las CC.AA		II. Tramitadas por el FEGA		III. Total por C.A (I+II)	Distribución del FEOGA-Garantía por CC.AA (%)
	Cantidad	% III	Cantidad	% III	Cantidad	
Andalucía	207.098,9	94%	13.675,2	6%	220.774,1	33%
Aragón	52.112,5	84%	9.710,9	16%	61.823,4	9%
Asturias	2.212,8	99%	48,0	1%	2.260,8	-
Baleares	2.318,5	96%	86,7	4%	2.405,2	-
Canarias	17.916,5	100%	18,1	-	17.934,6	3%
Cantabria	1.475,8	90%	165,9	10%	1.641,7	-
Castilla-La Mancha ..	89.595,2	94%	5.861,1	6%	95.456,3	14%
Castilla-León	114.003,8	99%	759,6	1%	114.763,4	17%
Cataluña	22.421,7	71%	9.024,5	29%	31.446,2	5%
Extremadura	50.345,6	87%	7.250,6	13%	57.596,2	8%
Galicia	5.272,5	88%	729,3	12%	6.001,8	1%
Madrid	5.167,0	81%	1.235,0	19%	6.402,0	1%
Murcia	4.112,3	22%	14.385,6	78%	18.497,9	3%
Navarra	13.087,5	78%	3.577,1	22%	16.664,6	2%
La Rioja	3.280,0	79%	872,1	21%	4.152,1	1%
C. Valenciana	6.378,7	42%	8.676,1	58%	15.054,8	2%
País Vasco	4.733,6	71%	1.957,9	29%	6.691,5	1%
Total FEGA regionalizado	601.532,9	88%	78.033,7	12%	679.566,6	100%

Fuente: Informes de actividad del FEGA-MAPA de 1995 y elaboración propia.

cación en el territorio español. De forma paralela al SENPA-FORPPA en el ámbito agrario, en materia pesquera existía el FROM (*Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos*), bajo la tutela de la Secretaría General de Pesca del MAPA, que debía de idéntico diseño en lo relativo a su gestión, en la medida que las intervenciones comunitarias en los mercados pesqueros forman parte integrante de la PAC.

No obstante, progresivamente se fueron consolidando algunas excepciones a este modelo estatal genérico para la gestión de las medidas de mercados agrarios en España, centradas en algunas líneas de ayudas directas fácilmente regionalizables (a favor de la producción de aceite de oliva, el lúpulo, el algodón, el ganado vacuno y ovino, los cultivos

herbáceos, o las ayudas a favor del consumo de leche en las escuelas) que pasaron a ser tramitadas por las Administraciones Autonómicas dejando de todas formas siempre el pago final a la Administración del Estado. Líneas que, por lo demás, con el tiempo se convertirían en el núcleo de nuevas competencias de las CC.AA. en este campo. En los cuadros 1 y 2 se puede apreciar el creciente peso que adquieren estas ayudas, hasta 1995 a cargo del SENPA y luego, como inmediatamente comentaremos, del FEGA y gestionadas por las Autonomías: en 1992 significaban 126.489,1 millones de ptas. (el 36% del total) que en 1995 ascendían ya a 601.532,9 millones (el 88% del total).

El hecho es que el modelo (escuetamente) presentado de gestión de la política de mercados ha alcanzado ya sus límites, a partir de la confluencia de tres factores: a) La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, confirmando los criterios interpretativos en el reparto de las competencias relativas a las ayudas o intervenciones en los mercados agrarios; b) la consolidación de la nueva PAC, con su epicentro, como ya indicamos, en las ayudas directas y el control cuantitativo de las producciones; y c) al calor de los dos vectores anteriores, que actúan como verdaderos catalizadores del cambio, el paralelo desarrollo de los traspasos a las Comunidades Autónomas en materia de precios y mercados agrarios, con la consecuente reestructuración orgánica del MAPA. En su virtud en los últimos tiempos hemos asistido a la desaparición/traspaso del SENPA-FORPPA a las CC.AA., a la creación alternativa del FEGA (*Fondo Español de Garantía Agrícola*) a nivel central, y al reconocimiento subsecuente de las CC.AA. como organismos pagadores de la política de precios y mercados comunitaria. Llegados hasta este punto, empezaremos viendo la evolución de la jurisprudencia constitucional para seguidamente pasar a definir el nuevo modelo de aplicación de la política de mercados que se dibuja a partir de 1996.

4. EJES JURISPRUDENCIALES PARA UN NUEVO MODELO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE PRECIOS Y MERCADOS EN ESPAÑA

La jurisprudencia constitucional sobre la gestión del capítulo de precios y mercados de la PAC se asienta, entre otras, sobre tres Sen-

tencias: a) la *STC 13/1992*, de 6 de febrero, a raíz de los recursos de inconstitucionalidad n.ºs 542/1988 y 573/1989 (acumulados) promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra diferentes preceptos y partidas de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1988 y 1989; b) la *STC 79/1992*, dictada por el Tribunal Constitucional el 28 de mayo de 1992 a partir de unos conflictos positivos de competencia planteados por el Gobierno Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el propio Gobierno de la Nación, sobre la gestión de diferentes ayudas a cargo del FEOGA-Garantía; y c) la *STC 29/1994*, de 27 de enero, a raíz del conflicto positivo de competencia n.º 1.913/1993, promovido por el Gobierno de la Nación contra diferentes artículos de dos Órdenes de la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, que instrumentaban la asignación de derechos individuales a la prima de los productores de ovino y caprino de esta Comunidad Autónoma y regulaban las transferencias y cesiones de estos derechos entre particulares.

De la parte dispositiva de estas Sentencias se desprende que, sobre un marco competencial en el que la agricultura y la ganadería constituyen una materia concurrente, con competencias atribuidas específicamente a favor de las CC.AA. en virtud de sus propios Estatutos, y con un Estado que puede también intervenir en el sector en base a sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía, la ejecución de las medidas de la política de precios y mercados se fundamenta de forma previa en el reconocimiento de: a) la existencia de diferentes modalidades de intervención (básicamente, ayudas, intervenciones físicas, y restituciones a la exportación); y b) de diferentes fases en el procedimiento de gestión de una actuación en los mercados (en esencia, tramitación, resolución y pago). En virtud de estas dos clasificaciones preliminares hay que distinguir 5 posibles supuestos a los efectos de la gestión de la política de mercados agrarios en España:

- a) El de las medidas que, ineludiblemente, han de continuar siendo *competencia de la Administración del Estado* por encontrarse ligadas a la gestión aduanera. Es el caso de los pagos de las restituciones a la exportación, la gestión de los contingentes arancelarios vigentes para los Quince, y la recaudación de los derechos aduaneros o Equivalentes tarifarios por las importaciones agra-

rias y de las eventuales tasas que se establezcan a la exportación. A efectos comparativos indiquemos que en Alemania el Artículo 73.5 de la Constitución Federal califica de competencia exclusiva del *Bund*, o Federación, la preservación de la unidad del territorio aduanero y comercial, así como los tratados de comercio y de navegación, la libertad de circulación de las mercancías, los intercambios de mercancías y los movimientos de pagos con el extranjero, incluyendo la protección aduanera y la defensa de las fronteras. En este sentido el diseño español no se aleja mucho del alemán. Este primer cúmulo de *medidas externas* constituye el núcleo de la política de mercados a gestionar por la Administración central.

- b) El de las *medidas de intervención o regulación interna* de los mercados que, en principio, *no pueden ser regionalizables*, por respeto a los principios de unidad, solidaridad e igualdad, presentes en nuestro orden constitucional. Entran en este apartado: 1) las intervenciones con libramiento y almacenamiento físico (público o privado) de los productos, sin poder imponer el centro de intervención a los productores, no ya sólo dentro de un Estado, sino incluso en la totalidad del territorio comunitario (entre las intervenciones con almacenamiento público cabe señalar las del aceite de oliva, los cereales, la mantequilla, la leche en polvo, la carne de vacuno, el tabaco, alcohol de destilaciones vinícas, y las retiradas de frutas y hortalizas; y entre las intervenciones con almacenamiento privado cabe citar las del azúcar, el alcohol, el ovino, el porcino, el vacuno, y las de productos lácteos); 2) las medidas de arranque; 3) las compras y ventas derivadas del régimen de intervención (como son, por ejemplo, las operaciones de licitación, distribución gratuita de productos alimentarios, o las destilaciones vínicas); 4) la gestión de mantenimiento del registro especial de derechos al suplemento del trigo duro; 5) las ayudas a la mantequilla o nata para la repostería; 6) el seguimiento y recaudación de las tasas lecheras; así como 7) la detección de explotaciones y superficies agrarias. Sin embargo, que la competencia sobre estas acciones de regulación no pueda ser transferida a las CC.AA. no significa que, por razones de cercanía a los administrados, mejora de los servicios, simplificación administrativa o

ahorro (evitando el mantenimiento de administraciones paralelas) (19), no se pueda efectuar un traspaso de estas funciones a favor de las CC.AA. en un marco cooperativo (20), bajo fórmulas como la *encomienda de gestión*. En esta circunstancia el Estado se podría reservar la titularidad de una red básica de silos para el almacenamiento de productos procedentes de la intervención en el conjunto de CC.AA. o en otros Estados, al mismo tiempo que mantendría las competencias de planificación, información contable y estadística, alta inspección, coordinación general, y relaciones externas con la UE, para evitar distorsiones en su aplicación por las diferentes administraciones autonómicas o suplir eventuales incumplimientos. En el siguiente epígrafe comprobaremos que éste fue el modelo seguido en el proceso de traspaso a favor de la Generalidad de Cataluña, formalizado a finales de 1995, al que han seguido los correspondientes a la Junta de Andalucía, el País Vasco, y Galicia, diseño que, sin embargo, no deja de plantear algunos problemas respecto a la normativa comunitaria vigente (Reglamento (CE) 1.663/95).

- c) El de las *ayudas directas* (por Ha, cabeza de ganado, o cantidad producida) a cargo del FEOGA-Garantía, regionalizables por naturaleza en todas sus fases, de tramitación, resolución y pago. Más exactamente este traspaso comprende (21): la recepción de las solicitudes; la verificación de los datos; la evaluación de solicitudes de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en las normas reguladoras de la concesión de la ayuda en cuestión; la resolución de expedientes; la tramitación, liquidación y pago de las primas, indemnizaciones o subvenciones; y las actividades de inspección y control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios. Podría pensarse *a priori* que este apartado se limita a complementar el régimen presente para algunas

(19) Véanse al respecto el Fundamento Jurídico Doceavo de la STC 187/1988, de 17 de octubre y el Fundamento Jurídico Séptimo de la STC 13/1992, de 6 de febrero.

(20) Reiterado por diferentes STC, 152/1988, 201/1988, 96/1990 ó 13/1992, Fundamento Jurídico Séptimo.

(21) Seguimos la relación del apartado B del Anexo del Real Decreto 1.414/1995, de 4 de agosto, sobre el traspaso del SENPA a la Generalidad de Cataluña (BOE n.º 215 y DOGC 2.099, de 8-9-1995).

ayudas directas, ya citadas, como las primas del ovino, del vacuno, las ayudas a herbáceos, las ayudas a la producción de aceite de oliva, lúpulo, algodón, y ayudas al consumo de productos lecheros en centros escolares, que ya eran gestionadas por las CC.AA. en sus primeras fases y que a partir de ahora alcanza incluso su pago, hasta el momento en manos de la Administración del Estado. No obstante, en puridad la jurisprudencia constitucional llega más lejos e impone la modificación completa del sistema vigente partiendo del principio de que, en coherencia con los consabidos criterios competenciales y de eficacia, la Administración territorial ordinaria en el sector agrario ha de ser la de las CC.AA. Por consiguiente, la Administración del Estado pierde toda potestad pagadora en materia de ayudas directas y ha de librar a las CC.AA. los fondos necesarios para que se haga realidad, en el momento y cuantía que sean procedentes. En concreto esto equivale a traspasar el proceso de solicitud, gestión y pago de las operaciones relacionadas con el almidón, las ayudas a forrajes, los pagos por destilaciones vínicas, las ayudas al tabaco, al azúcar, y en general cualquier otra ayuda directa, a productores o industriales, a cargo del FEOGA-Garantía. Como ya comentamos en el apartado de las intervenciones, la Administración del Estado, al amparo del principio constitucional de cooperación, mantendrá en estos supuestos la potestad de fijar las bases generales de las ayudas y de garantizar su coordinación, dentro de la cual se incluye el derecho a instaurar un sistema de información suficiente para que el Estado, que ostenta la competencia de las relaciones con la UE, pueda cumplir las obligaciones contables y estadísticas dispuestas por la Comunidad Europea. En cualquier caso, la normativa publicada en el BOE por la Administración del Estado sobre tramitación, resolución o pago de las ayudas no será inválida de raíz y mantendrá siempre un valor supletorio con el objetivo de que las relaciones financieras entre España y la Comunidad no resten al alibí de la actividad o pasividad normativa de todas y cada una de las CC.AA. competentes en la materia (22).

(22) Para mayores detalles sobre estos comentarios, véanse los Fundamentos Jurídicos Tercero, Cuarto y Quinto de la STC 79/1992, de 28 de mayo.

- d) A su vez hay un cuarto bloque de medidas de mercados que, pese a tener el carácter de ayudas directas y ser regionalizables, exigen una resolución centralizada por fijarse por parte comunitaria una cantidad global por Estado y, en consecuencia, ser posible que las solicitudes superen los créditos asignados (23). En estos supuestos (v.g. los expedientes de indemnización por abandono de la producción lechera o de retiradas de tierras) las Administraciones Autonómicas se encargarán únicamente de la tramitación, que incluye la recepción de las solicitudes, la verificación de los datos, el despacho de los expedientes, el control del cumplimiento de los compromisos adquiridos, entre otros extremos de gestión. Por otro lado, es competencia de la Administración del Estado en este ámbito la resolución y el pago, con las consecuentes labores de inspección.
- e) Para terminar, hay un quinto tipo de medidas de mercados, de gran actualidad y problemática similar a la del apartado anterior, pero sin carácter financiero. Nos referimos a la gestión de los *mechanismos cuantitativos de control de la oferta*, o cuotas (de producción, derechos de garantía, superficies o excedentes), que en la medida que tengan un carácter estatal, desembocan en el establecimiento de parámetros nacionales para su distribución. En esta materia es especialmente significativa la STC 29/1994, de 27 de enero, en el conflicto positivo de competencia que enfrentó el Gobierno de la Nación y el Gobierno Vasco, por las Órdenes que regulaban el régimen de primas de los productores de ovino y caprino en aquella Comunidad Autónoma. Dado que la cantidad global de derechos a prima en este sector reconocida a España por la CE es fija, sin que pueda superarse bajo circunstancia alguna, el Alto Tribunal consideró que el Estado, en base a sus facultades de ordenación general de la economía, podía establecer los criterios a aplicar en la (re)distribución de estos derechos *«de suerte que se favorezca la mejor utilización de los recursos y se posibilite la igualdad de los eventuales beneficiarios, atendiendo*

(23) Fundamento Jurídico Cuarto de la STC 79/1992, de 28 de mayo.

en todo caso a criterios de planificación» (24). En correspondencia, el Tribunal Constitucional anuló los preceptos impugnados, negando al Gobierno Vasco el derecho a configurar una reserva autonómica propia y preferente a la estatal sobre la base de las necesidades específicas de la cabaña vasca e ignorando la normativa ministerial. En el fondo, no se hizo otra cosa que ratificar la doctrina plasmada en la Sentencia 79/1992 en el ámbito de los derechos de producción.

5. EL NUEVO MODELO AUTONÓMICO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE PRECIOS Y MERCADOS. A MODO DE CONCLUSIÓN

La comentada evolución jurisprudencial, unida al desarrollo de la reforma de la PAC desde 1992, desembocó en un cambio definitivo de actitud de las autoridades agrarias estatales que se fue expresando de manera fehaciente en el transcurso del año 1995, materializando el traspaso a diversas CC.AA. de las funciones y servicios del SENPA para la gestión de las *ayudas directas* de la PAC, que incluía el de todos los medios humanos, materiales y financieros de que disponían sus *Jefaturas Provinciales*.

La primera transferencia del SENPA se dió en el mes de marzo de 1995, a favor de las Islas Canarias. Y siguieron cronológicamente las de Murcia, Asturias, Cataluña, Andalucía, Extremadura, Galicia, Madrid, Castilla-La Mancha, el País Vasco, Aragón, y, finalmente (al menos en el momento de escribir estas líneas, en noviembre de 1996, ya con nuevo Gobierno), la Rioja, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana (25). No era difícil advertir que esta transferencia masiva de medios

(24) Fundamento Jurídico Cuarto de la STC 29/1994, de 27 de enero.

(25) Traspasos formalizados por los Reales Decretos 291/1995 de 24 de febrero (BOE n.º 66 de 18-3-1995), 646/1995, de 21 de abril (BOE n.º 125 de 26-5-1995), 837/1995, de 30 de mayo (BOE n.º 161 de 7-7-1995), 1.414/1995, de 4 de agosto (BOE n.º 215 de 8-9-1995), 1.401/1995, de 4 de agosto (BOE n.º 219 de 13-9-1995), 1.863/1995, de 17 de noviembre (BOE n.º 303 de 20-12-1995), 92/1996, de 26 de enero (BOE n.º 51 de 28-2-1996, con corrección de erratas en el BOE n.º 113 de 9-5-1996), 323/1996, de 23 de febrero (BOE n.º 65 de 15-3-1996), 326/1996, de 23 de febrero (BOE de 21-3-1996), 512/1996, de 15 de marzo (BOE n.º 88, de 11-4-1996), 513/1996, de 15 de marzo (BOE n.º 79, de 1-4-1996, con corrección de erratas en el BOE n.º 102, de 27-4-1996); 1.442/1996, de 17 de junio (BOE n.º 171, de 16-7-1996), y 2.155/1996, de 27 de septiembre (BOE n.º 255, de 22-10-1996); y 2.308/1986, de 31 de octubre (BOE n.º 280 de 20-11-1996).

tenía una trascendencia mayor de la que formalmente expresaba ya que imposibilitaba en la práctica que la Administración del Estado continuara ejecutando la política de mercados tal como lo había hecho en el pasado, una política que, además, basada como estaba en las ayudas directas y el control de las producciones, exigía progresivamente mayores esfuerzos a los poderes públicos para su gestión y vigilancia.

Bajo esta premisa era inevitable que este proceso de descentralización tuviera una segunda parte que se inició durante el mes de diciembre de 1995, con la firma de un convenio de *encomienda de gestión* (26) a favor de la Generalidad de Cataluña para las medidas de intervención o regulación interna de los mercados, que incluyó el traspaso de la titularidad de 21 silos o almacenes sobre los que la Generalidad podría decidir su futuro destino (cierre, venta, cesión a entidades asociativas o a otras organizaciones del sector, etc), mediante el Real Decreto 2.075/1995, de 22 de diciembre (27). En paralelo, el Estado se reservó la titularidad de 6 centros considerados integrantes de la red básica de silos para el almacenamiento de productos procedentes del conjunto del Estado o de otros países, cediendo sólo su uso a la Generalidad que, recíprocamente, se comprometió a mantenerlos operativos. A su vez, se establecieron las necesarias fórmulas de coordinación e información entre ambas administraciones, preservando el Estado las competencias de planificación, información, alta inspección, y coordinación y relaciones externas con la UE para el conjunto de la materia de mercados. A esta primera *encomienda de gestión* de las medidas de intervención o regulación de los mercados siguieron otras: a favor de la Junta de Andalucía, de capital

(26) Publicado por Resolución de 6-3-1996 de la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios (BOE n.º 70 de 21-3-1996). Por lo demás, la encomienda de gestión es una técnica descrita por el Artículo 15.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en los siguientes términos: «*La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de órganos administrativos o de las entidades de derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño*». Lo que se concreta en el apartado 2 del mismo Artículo 15: «*La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomandante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en las que se integre la concreta actividad material objeto de la encomienda*».

(27) BOE n.º 23, de 26-1-1996.

importancia en tanto que la agricultura andaluza es la de mayor diversidad y potencia del Estado (28), constatable en el volumen de recursos que percibe (cuadros 1 y 2), de la Comunidad Autónoma del País Vasco (29), y, finalmente, de Galicia y de la Comunidad Valenciana (30), una vez ya efectuado el cambio en el Gobierno de la Nación.

Este relevo, tras las elecciones de marzo de 1996, ralentizó inicialmente el proceso de descentralización de la política de precios y mercados, pero, como dejaron entrever los traspasos o encomiendas formalizados a favor de La Rioja, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Galicia, el nuevo equipo ministerial persistió en la senda trazada. Por consiguiente, nos acercamos progresivamente a un estadio en el que la Administración del Estado mantendrá prácticamente sólo las competencias de gestión de la PAC en frontera, en manos de los servicios aduaneros, así como de algunos programas de reestructuración sectorial de ámbito estatal. En este sentido, en puridad, el modelo de *Administración única agraria* (no pesquera), en su vertiente interna, parece ya un hecho consumado en el Estado Autonómico. El cuadro 2 cuantifica los montantes en 1995 aún tramitados por el SENPA/FEGA que de esta guisa han de pasar paulatinamente a ser gestionados por las CC.AA. (por un total de 78 millardos de ptas., de los que sólo habría que descontar los limitados programas de ámbito estatal).

Paralelamente a los traspasos realizados, el MAPA formalizó a nivel orgánico el proceso de descentralización de las funciones de regulación de los mercados agrarios mediante la publicación, a finales de 1995, de dos Reales Decretos (31). Por el Real Decreto 2.205/1995, de 28 de di-

(28) La publicación del convenio de encomienda de gestión se realizó mediante la Resolución de 12-4-1996 de la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios (BOE n.º 100, de 25-4-1996). La adscripción de medios se efectuó mediante el Real Decreto 511/1996, de 15 de marzo (BOE n.º 90, de 13-4-1996, con corrección de erratas en los BOE n.ºs 100, de 25-4-1996 y 113, de 9-5-1996).

(29) La publicación del convenio de encomienda de gestión se efectuó mediante la Resolución de 12-4-1996 de la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios (BOE n.º 99 de 24-4-1996).

(30) Con la correspondiente adscripción de medios mediante el Real Decreto 1.790/1996, de 19 de julio (BOE n.º 213, de 3-9-1996) y el Real Decreto 2.307/1996, de 31 de octubre (BOE n.º 280 de 20-11-1996).

(31) Publicados en el BOE n.º 311, de 29-12-1995.

ciembre (32), se refundieron el FORPPA y el SENPA en un único Órgano Autónomo de carácter comercial y financiero, denominado *Fondo Español de Garantía Agraria* (FEGA), adscrito a la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios, con la atribución explícita de la función de ordenación económica de competencia estatal en relación a los productos y mercados agrarios, y, en este contexto, con el papel de coordinar los pagos a cargo del FEOGA-Garantía y mantener las necesarias relaciones de información con la Comisión Europea. Complementariamente, el Real Decreto 2.206/1995, de 28 de diciembre, reguló las actuaciones inter-administrativas relativas a los gastos del FEOGA-Garantía y declaró expresamente el FEGA como un nuevo organismo pagador. A su vez, se mantuvo el FROM como organismo pagador para los mercados pesqueros, al mismo tiempo que la *Dirección General de Desarrollo Rural* en el seno de la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, para los pagos de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, que, recordemos, pese a su carácter estructural se co-financian a cargo del FEOGA-Garantía. Sin embargo, hay que añadir que una de las primeras medidas tomadas por el nuevo equipo político desembarcado durante el pasado mes de mayo fue la *reestructuración de los Ministerios* y, entre ellos, el MAPA. En su virtud, mediante el Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo (33), se eliminaron tres Secretarías Generales (de Producciones y Mercados Agrarios, de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, y de la Alimentación), cuyas funciones fueron asumidas por la *Secretaría General de Agricultura y Alimentación*. En consecuencia, esta nueva Secretaría se ha hecho cargo de todos los futuros pagos del FEOGA, Sección Garantía u Orientación, en manos de la Administración del Estado en materia agraria, con la notable excepción de los correspondientes a las competencias relativas a la conservación de la naturaleza, que corresponden a partir de ahora

(32) BOE n.º 311, de 29-12-1995, con corrección de erratas en los BOE n.ºs 312, de 30-12-1995 y 31, de 5-2-1996.

(33) BOE n.º 115, de 11-5-1996. Esta norma fue posteriormente complementada por sendas Órdenes de 27 de mayo (BOE n.º 131, de 30-5-1996), sobre gestión de los créditos de los servicios afectados, y de 3 de junio de 1996 (BOE n.º 137, de 6-6-1996), sobre delegación de atribuciones, y por el Real Decreto 1.890/1996, de 2 de agosto (BOE n.º 189, de 6-8-1996), que formalizó la estructura orgánica definitiva del MAPA.

al Ministerio de Medio Ambiente (34). En este ámbito solamente resta en manos del MAPA la elaboración de las disposiciones generales, planes y programas relativos a la reforestación de tierras agrícolas. En paralelo, se ha mantenido dentro del MAPA la Secretaría General de Pesca Marítima, monopolizando las competencias pesqueras, un ámbito en el que, pese a todos los cambios habidos, aún se da una gestión altamente centralizada y en el que no cabe esperar a corto plazo otra cosa que algunas encomiendas de gestión en materia de inspección pesquera.

En cuanto al polo regional, dentro del Real Decreto 2.206/1995 se previó que cada Comunidad Autónoma podría designar su respectivo Organismo pagador y se estableció, mediante una Disposición transitoria, que en tanto no se produjeran «*los traspasos a las CC.AA. de los medios del extinguido SENPA afectados a las actividades de gestión de las ayudas del FEOGA-Garantía, las funciones no desarrolladas por los Organismos pagadores de las mencionadas CC.AA.*» podrían ser llevadas a cabo «*total o parcialmente de forma provisional por los Organismos pagadores*» estatales. Redactado del que se deducía una voluntad política de materializar el proceso de traspaso de las funciones pagadoras que a mediados de 1996 tenían ya atribuidas las CC.AA. de Navarra, del País Vasco (35) y Cataluña (36). Hay que resaltar al respecto el bajo porcentaje de recursos que, de acuerdo con el cuadro 2, estas dos últimas CC.AA. hoy gestionan directamente en comparación a otras (un 71% en ambos casos, explicable por el peso de las ayudas a la transformación y el consumo, al igual que ocurre en la Comunidad Valenciana y, sobre todo, en Murcia). Lo cual, junto a los consabidos argumentos políticos a favor del pleno desarrollo de sus correspondientes Estatutos, explicaría la celeridad que estas dos Autonomías han demostrado en conseguir sus *organismos pagadores*. Con estos antecedentes, y a los efectos de simplificar las relaciones agro-financieras con Bruselas, en el transcurso de 1996 el resto de CC.AA. con los medios para la gestión de

(34) Real Decreto 1.538/1996, de 21 de junio (BOE n.º 153, de 25-6-1996).

(35) El Decreto 425/1995, de 26 de septiembre (BOPV n.º 196, de 13-10-1995) constituyó el organismo pagador vasco y formalizó su organización y funcionamiento.

(36) El Decreto 87/1996, de 20 de febrero (DOGC n.º 2.128, de 15-3-1996) constituyó el organismo pagador catalán y formalizó su organización y funcionamiento.

las ayudas ya adscritos se fueron incorporando a este tren, que, no obstante tiene manifiestas lagunas y esconde sus peligros.

En primer término hay que adelantar que el diseño establecido para las intervenciones de segunda categoría (con almacenamiento público), vía encomienda de gestión, por lo demás constitucionalmente correcto, puede contravenir la normativa comunitaria del Reglamento (CE) 1.663/95. Así es, según el mismo, la competencia de las intervenciones públicas continúa ostentándola la Administración Central y su organismo pagador es el FEGA. En contraposición, la encomienda de gestión formalizada a favor de determinadas CC.AA. incluye el pago de las cantidades compradas en régimen de intervención y la recaudación de los ingresos procedentes de sus eventuales ventas, lo que comporta que el organismo pagador responsable del almacenamiento público no efectúa las operaciones financieras que le corresponden, delegación que no está prevista por el régimen comunitario. Para enmendar esta situación irregular caben dos posibles opciones: a) la re-transferencia de la función de ejecución de dichos pagos al FEGA, manteniéndole como organismo pagador, eventualidad que políticamente puede plantear problemas; y b) atribuir definitivamente los pagos a las CC.AA. reconociéndolas como organismos pagadores y dejando el FEGA únicamente como órgano de coordinación, sin duda una solución más factible en las actuales circunstancias.

Por otro lado, hay que señalar que el Artículo 13 del Real Decreto 2.206/1995 dispuso que *«los Organismos pagadores y las Administraciones de las que dependan asumirán la responsabilidad financiera que pudiera corresponderles por la realización de actuaciones o pagos indebidos, y en particular de las correcciones financieras que pudiera aplicar la Unión Europea por actuaciones derivadas de su gestión»*. Esta atribución expresa de la corresponsabilidad financiera, en los términos en que se encuentra transcrita, puede tener más consecuencias de las que buenamente prevén muchos de los responsables de las administraciones agrarias autonómicas que han aceptado constituir sus propios organismos pagadores (37). Si bien es comprensible el interés político

(37) Sobre este punto véase el artículo de Saenz García-Baquero, J. L.: «La corresponsabilidad financiera en la gestión de ayudas del FEOGA-Garantía», *El Boletín*, MAPA, n.º 40, diciembre de 1996.

que puede existir por asumir esta función, que complementa, y cierra definitivamente, el proceso de transferencias en materia de mercados agrarios, no es menos cierto que ello entraña un volumen considerable de trabajo en ámbitos totalmente novedosos para las CC.AA. (gestión del almacenamiento, de las licitaciones, de los avales, o de la venta de los productos intervenidos, entre otros), y, al unísono, un riesgo financiero, difícil de evaluar *a priori* pero real, si nos atenemos a la conflictividad entre la Comisión y los Estados que en el transcurso de la historia de la PAC han provocado las liquidaciones de los sucesivos presupuestos del FEOGA-Garantía.

Para adquirir una idea de conjunto de lo que representa tener un Organismo pagador hay que considerar de antemano las funciones que éste tiene atribuidas por la normativa comunitaria (38). Un organismo pagador ha de: a) autorizar los pagos, o, lo que es lo mismo, establecer la cantidad que ha de ser abonada de acuerdo a la normativa comunitaria; b) realizar la ejecución de los pagos autorizados, mediante la emisión de una instrucción u orden de pago a los servicios de tesorería; c) realizar las funciones administrativas, contables y de control interno en relación a los citados pagos; y d) formalizar las necesarias relaciones de coordinación con el resto de organismos pagadores de otros niveles administrativos (en el caso autonómico, estatales y comunitarios). Este mandato esconde dos grandes retos para las Administraciones Autonómicas que asuman la responsabilidad pagadora:

- a) La constitución de una estructura organizativa y la definición de unos procedimientos administrativos, contables y financieros capaces de cumplir las estrictas condiciones de la normativa comunitaria. Esta exigencia debe confrontarse con la normativa financiera autonómica vigente y orgánicamente incide, en principio, a dos niveles, sobre la Administración agraria *strictu sensu* y sobre la Administración económico-financiera. En el primer supuesto afecta a las fases de autorización (a cargo de las Direcciones Generales y Servicios técnicos gestores de las intervenciones y ayudas) y con-

(38) Reglamento (CEE) 729/70 del Consejo (DOCE L 94, de 28-4-1970), ya citado, complementado en última instancia por el Reglamento (CE) 1.663/95 de la Comisión (DOCE L 158, de 8-7-1995).

tabilidad de los pagos (por las unidades administrativas). A este respecto hay que resaltar que, bajo el manto de la encomienda de gestión de las líneas de regulación de los mercados, existe el riesgo de desembocar en una duplicación de servicios, manteniendo las estructuras ya consolidadas a nivel estatal (antiguas Jefaturas Provinciales del SENPA, ahora traspasadas) y autonómica (Servicios de gestión de las ayudas directas), en lugar de fusionarlas y concentrar la gestión de todas las líneas a cargo del FEOGA-Garantía. En cuanto al impacto sobre la Administración económica-financiera, afecta a la gestión de tesorería y a su fiscalización. En este contexto la creación de Organismos Autónomos (a la manera de unos FEGA regionales) es una posibilidad a estudiar si no hay otra opción para aligerar las fases de control interno, sustituyendo la intervención previa, tradicional en nuestra Administración, por auditorías posteriores a los pagos a cargo del FEOGA. En este sentido cabe mencionar que la Junta de Andalucía creó en el mes de julio de 1996 el Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA).

- b) Hay que tener muy presente el reto que comporta para las CC.AA. garantizar la eficacia en la gestión de los expedientes y la puntualidad en los pagos del FEOGA-Garantía, tanto por lo que representan para las rentas de las explotaciones y hogares rurales, como por las fuertes sanciones que el incumplimiento de los plazos o las condiciones de base de las ayudas o intervenciones puede reportar a la Tesorería de cada Autonomía. Una buena gestión en este ámbito empieza porque se ponga en pie un eficaz sistema contable e informático que permita conocer todas las incidencias en tiempo útil (mensual) que se registren tanto respecto al control físico de productos intervenidos y almacenados como el financiero (en cuanto a pagos, fianzas, ventas...), rendir cuentas cuando sea oportuno y efectuar unas buenas previsiones de gasto para comunicarlas al FEGA, condición *sine qua non* para una óptima administración de los anticipos. De hecho la última etapa del traspaso de los Organismos Pagadores a las CC.AA. viene constituida por la firma de convenios entre el Estado y las CC.AA. para el envío y gestión de los anticipos, sin los cuales no es posible que éstos alcancen su plenitud ejecutiva. En el pasado las demandas de crédito que las CC.AA. han efectuado al SENPA

por las líneas de ayudas que tramitaban se han caracterizado por una sistemática y exagerada desviación, fruto del natural desinterés existente por la fase pagadora. Una vez asumida ésta parece obvio que las previsiones han de mejorar. Por otro lado la experiencia de las ayudas gestionadas por las CC.AA. en el pasado inmediato demuestra la inoperancia de un régimen que incorpore estos recursos en los Presupuestos regionales, ya que pasan a padecer fuertes retrasos en su pago en un contexto de crecientes dificultades de liquidez del sector público. A su vez, la incorporación de los créditos agro-comunitarios en los Presupuestos autonómicos, puede ser aprovechada políticamente si se formaliza en las partidas iniciales, inflando artificialmente las cuentas regionales, lo que, en puridad contable, no es correcto. De todos modos las primeras ayudas directas del FEOGA-Garantía traspasadas a las CC.AA. han utilizado los procedimientos extra-presupuestarios para su gestión (incluida la de sus anticipos). Sin embargo, no parece que ésta pueda plantearse como una solución definitiva, sin un control interno efectivo y con la tentación permanente de aprovechar los recursos de la política de precios y mercados para aligerar las tensiones de tesorería de las Administraciones Autonómicas. Finalmente, hay que contar que la impuntualidad en los pagos por parte de algunas autoridades regionales esconde otros riesgos: de denuncias por parte de sus beneficiarios ante los agravios comparativos que puedan registrarse entre las diferentes CC.AA., así como de generar la desconfianza hacia las jóvenes administraciones de unos agricultores que ya son reticentes a la nueva PAC y no ven nada clara la evolución de los mercados derivada de la progresiva mundialización de la economía. El tiempo nos dirá cómo abordarán los diferentes gestores autonómicos estos retos y sus resultados finales.

A modo de somera conclusión, puede afirmarse que el modelo de gestión de la política de mercados agrarios en el Estado Autonómico se encuentra ya prácticamente cerrado, lo cual ha de complementarse a medio plazo con la definición de la participación efectiva de las CC.AA. en la *formación de la voluntad comunitaria del Estado español* en este mismo ámbito e, incluso, de su representación directa en las Instituciones Comunes. De hecho el pacto de legislatura firmado por el PP y CiU

en abril de 1996 ya ha avanzado las bases para delimitar la intervención autonómica en la definición de la posición del Gobierno español en el Consejo de Ministros de la UE, mediante la creación de la figura del *agregado* dentro de la Representación Permanente en Bruselas para la canalización de información hacia las CC.AA. (39), y, en fin, la articulación de la presencia de los representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo comunitarios. Por lo demás, tras la firma de los Acuerdos de 29 de octubre de 1992 y 30 de noviembre de 1994 (40) entre el Estado y las CC.AA., hoy ya existe un Proyecto de Ley para regular formalmente la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, a fin de reforzar este órgano de cooperación, consulta y deliberación sobre el desarrollo del proceso de construcción europea, incluido el impulso de la participación de las CC.AA., a través de la correspondiente Conferencia Sectorial, en función de cada una de las políticas comunes y las decisiones de los Consejos de Ministros especializados. En este contexto, las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Pesca, con el proyecto de Ley antedicho se consolidan como los mecanismos de cooperación específicos en los ámbitos de la PAC. Hay que resaltar, no obstante, como no se encuentra aún plenamente resuelta la cuestión de la participación de las CC.AA. en los comités y grupos del Consejo y de la Comisión, de singular trascendencia en el marco de la PAC. Pero el análisis de esta temática es harina de otro costal (o, en su defecto, de otro artículo).

BIBLIOGRAFÍA

ARANZADI: «Repertorio cronológico de legislación», Editorial Aranzadi.

ARANZADI: «Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional», Editorial Aranzadi.

(39) El Real Decreto 2.105/1996, de 20 de septiembre (BOE n.º 229, de 21-9-1996), ha creado la figura del *Consejero para Asuntos Autonómicos* dentro de la Representación Permanente de España ante la UE con la competencia única para relacionarse con las Oficinas de las CC.AA. en Bruselas y para canalizar la información hacia éstas, con independencia de la que corresponda a las Conferencias Sectoriales.

(40) Publicados en los BOE n.ºs 241, de 8-10-1993 y 69, de 22-3-1995.

- FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA (1996): «Informe de actividad 1995».
- GILCHRIST, P. (1991): «L'application du droit agricole communautaire dans le cadre du système juridique allemand», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 352.
- MAPA: «Contribución financiera de la UE en los sectores agrario y pesquero», Años 1986 a 1995, MAPA-Oficina Presupuestaria.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Instituciones y Derecho de la Unión Europea», Mc Graw Hill, 1996.
- MASSOT MARTÍ, A. (1990): «Aspectos jurídicos de la aplicación del principio de corresponsabilidad de los productores en la Política Agrícola Común», Noticias CEE, *CISS*, n.º 64, Mayo.
- MASSOT MARTÍ, A. (1994): «La PAC y el sistema agromonetario comunitario: su evolución desde su aparición en 1969 hasta la entrada en vigor del mercado interior en 1993», *Gaceta Jurídica de la CEE*, Serie D, n.º 1/1994.
- MASSOT MARTÍ, A. (1995): «El sistema agromonetario comunitario: la larga crónica de una muerte anunciada», *Revista Española de Economía Agraria*, MAPA, n.º 173, 2/1995.
- MASSOT MARTÍ, A. (1996): «Hacia la Política Agrícola Común del 2000», *Economistas*, Colegio de Economistas de Madrid, n.º 69-Extra, dedicado a «España 1995. Un balance».
- OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Diario Oficial de las Comunidades Europeas».
- SERVICIO NACIONAL DE PRODUCTOS AGRARIOS: «Informes de actividad», Años 1992 a 1994.
- SAENZ GARCÍA-BAQUERO, J. L.: «La corresponsabilidad financiera en la gestión de ayudas del FEOGA-Garantía», *El Boletín*, MAPA, n.º 40, diciembre de 1996.
- SUMPSI VIÑAS, J. M.^a y BARCELÓ VILA, L. V. (1996): «La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español», MAPA, *Serie Estudios*, n.º 111.
- TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): «Informe anual relativo al ejercicio 1993», DOCE C 327, de 24-11-1994.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Repertorio de Jurisprudencia», Luxemburgo.

PALABRAS CLAVE: Autonomías, mercados agrarios, PAC, FEOGA-Garantía.

RESUMEN

Hacia un nuevo modelo de aplicación de la política de precios y mercados agrarios en el Estado de las autonomías

El presente artículo analiza el modelo de aplicación de la política de precios y mercados agrarios en España, que actualmente vive una fase de profunda redefinición, en función de tres ejes: a) la paulatina consolidación de una «nueva» Política Agrícola Común (PAC), a partir de la reforma de 1992 y el Acuerdo Agrícola del GATT de 1994, caracterizada por la progresiva sustitución de los precios de garantía por las ayudas directas a los productores, y la consolidación de cuotas en los Estados miembros; b) este cambio de mecanismos de gestión favorece una extensión de las competencias de gestión y control internas, en la medida que se aplican, y modulan, las ayudas y los derechos de producción a partir de criterios nacionales; y c) la evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de precios y mercados agrarios, que desemboca en una aceleración de los trasposos a favor de las Comunidades Autónomas y en una paralela reestructuración orgánica de la Administración del Estado.

RÉSUMÉ

Vers un nouveau modèle d'application de la politique des prix et des marchés agricoles dans l'Etat des autonomies

Ce present article analyse le modèle d'application de la politique des prix et des marchés agricoles en Espagne, qui traverse actuellement une phase de redéfinition profonde selon trois axes: a) la lente consolidation de la "nouvelle" Politique Agricole Commune (PAC) à partir de la réforme de 1992 et de l'Accord Agricole du GATT de 1994, caractérisée par la substitution progressive des prix garantis par des aides directes aux producteurs, ainsi que par la consolidation des quotas dans les Etats membres; b) ce changement des mécanismes des Organisations Communes des Marchés favorise une extension des domaines de la gestion et du contrôle internes dans la mesure où ils sont appliqués aux aides et aux "droits à la production" et qu'ils le modulent à partir de critères nationaux; c) l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de prix et de marchés agricoles, qui débouche sur une accélération des transferts en faveur des Communautés Autonomes et sur une restructuration organique parallèle de l'Administration de l'Etat.

MOTS-CLÉS: *Communautés Autonomes, marchés agricoles, PAC, FEOGA-Garantie.*

SUMMARY

To the new model of the agricultural market policy in Autonomous State

This article analyses the application model of the agricultural market policy in Spain which, at the present time, is undergoing a deep redefinition in three areas: a) the gradual consolidation of a "new" Common Agricultural Policy (CAP), since the 1992 reform and the 1994 GATT Agricultural Agreement, characterised by the progressive substitution of guaranteed prices by direct aid to the producers, and the consolidation of quotas in the member States; b) this change in common mechanisms favours an extension of internal control and management competences, to the extent in which they are applied to, an modulate, aid and "production rights" from a national point of view; and c) the evolution of constitutional jurisprudence in matter of agricultural market, which results in a speeding up of the transferences in favour of the Autonomous Communities and a parallel organic restructuring of the State Administration.

KEYWORDS: *Autonomous Communities, agricultural markets, CAP, EAGGF-Guarantee.*