

CANARIAS COMO «REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA» DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CASO DE LA AGRICULTURA

MANUEL RODRÍGUEZ PORTUGUÉS*

- I. CANARIAS COMO «REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA» DE LA COMUNIDAD EUROPEA. DEL «POSEICAN» AL REGLAMENTO (CE) N° 247/2006, SOBRE MEDIDAS ESPECÍFICAS EN EL SECTOR AGRÍCOLA EN FAVOR DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN.
- II. CARACTERES GENERALES Y DESCRIPCIÓN DE LA «PAC CANARIA».
 1. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PAC.
 2. CARACTERES GENERALES DE LA «PAC CANARIA»: MODELO MIXTO ENTRE LA PAC «TRADICIONAL» Y LA «NUEVA» PAC.
 3. UN PECULIAR INSTRUMENTO NORMATIVO: EL PROGRAMA COMUNITARIO DE APOYO A LAS PRODUCCIONES AGRARIAS DE CANARIAS
- III. CONSECUENCIAS DE ORDEN COMPETENCIAL. EN ESPECIAL, EL CASO DE LAS AYUDAS DIRECTAS.
 1. PUNTO DE PARTIDA: EL JUEGO DE LOS PRINCIPIOS DE «PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO» Y DE «AUTONOMÍA INSTITUCIONAL» DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN.
 2. LA MATERIA «AGRICULTURA» Y «GANADERÍA» DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LAS AYUDAS DIRECTAS DE LA «PAC CANARIA».
 3. ALCANCE DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA DE CANARIAS COMO REGIÓN «ULTRAPERIFÉRICA» SOBRE LAS AYUDAS DIRECTAS DE LA PAC.
- IV. CONCLUSIÓN.

* Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo, Departamento de Derecho Público y Económico, Universidad de Córdoba, España. Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación SEJ2007-66942 titulado «La nueva intervención administrativa en la economía: OMC, UE, Estado y Comunidades Autónomas», del Grupo de Investigación SEJ-196.

I. CANARIAS COMO «REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA»
DE LA COMUNIDAD EUROPEA. DEL «POSEICAN»
AL REGLAMENTO (CE) N.º 247/2006, SOBRE MEDIDAS
ESPECÍFICAS EN EL SECTOR AGRÍCOLA EN FAVOR
DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN

Dentro de la «Séptima Parte» del ya vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), titulado «Disposiciones Generales y Finales», se contiene un artículo —el 349— destinado a delimitar exactamente el ámbito territorial de aplicación del propio Tratado. En concreto, se hace eco de las peculiares características que revisten ciertas zonas o regiones de algunos Estados miembros. Son las llamadas «Regiones ultraperiféricas» de la Unión, zonas geográficas que, por su «gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos», disponen de un estatuto jurídico especial dentro del ordenamiento comunitario. Una de esas zonas, junto a los Departamentos Franceses de Ultramar, las Azores y Madeira, son las Islas Canarias.

De la lejanía e insularidad de Canarias dan cumplida cuenta los más de mil kilómetros de distancia que las separan de la Península Ibérica; su reducida superficie apenas deja espacio para explotaciones agrarias de gran extensión, que en el archipiélago son casi por completo desconocidas; el relieve de la mayoría de las islas es excesivamente montañoso y accidentado; y el clima, aunque suave, no da lugar a la cantidad de precipitaciones que sería suficiente para paliar la ausencia de grandes pantanos y ríos¹.

El estatuto jurídico especial de las regiones ultraperiféricas se resuelve, como sigue diciendo el artículo 349 TFUE, en fijar *condiciones especiales* para la aplicación del propio Tratado en dichas zonas, incluyendo las distintas políticas comunes y teniendo en cuenta ámbitos tales como las «políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones

¹ El problema del agua ha sido una constante histórica para todo el archipiélago, y su gestión y aprovechamiento ha cristalizado en una peculiar figura jurídico-privada, los «heredamientos» o «heredades de aguas», copropiedades a las que la todavía vigente Ley de 27 de diciembre de 1956, de Heredamientos de Aguas de Canarias, dota de personalidad jurídica propia.

de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión». En resumen, podría decirse que el estatuto de «ultra-perifericidad» consiste en una «modulación» o «adaptación», más o menos intensa según las necesidades concretas, de las políticas comunes que con carácter general se encuentran vigentes en el territorio de la Unión Europea, entre ellas, la «política agrícola común» (PAC) de los artículos 38-44 TFUE².

Dicha «modulación» se plasmó específicamente para las Islas Canarias en el Reglamento (CEE) n.º 1911/91³, que las integraba en el territorio aduanero de la Comunidad⁴ y les aplicaba el conjunto de las políticas co-

² Existen ya bastantes estudios que, desde una perspectiva general, abordan el estatuto de las regiones ultraperiféricas en el ordenamiento comunitario. Vid. BRIAL, F., «La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union Européenne», *Cahiers de Droit Européen*, vol. 34, 1998; BRITO PÉREZ, A., «Las regiones ultraperiféricas de la Unión. Una dimensión singular. Especial referencia a Canarias», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 13, 2007; CARDERERA SOLER, F., «El estatuto permanente para las regiones ultraperiféricas en el nuevo Tratado de Ámsterdam», en *España y la negociación del Tratado de Ámsterdam*, Estudios de Política Exterior, Biblioteca Nueva, Madrid, 1998; CHICOT, P.-Y., «The ultraperipheral regions: emergence and juridical reality», en *Europe at the margins: peripherality and diversity* (Coloquio de la Regional Studies Association), University of Cambridge, 2004; CIAVARINI AZZI, G., «L'Union européenne et ses régions ultrapériphériques», en *La Loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000*, dir. por Elfort, M., Faberon, J.-Y., Goesel-Le Bihan, V., Michalon, T., y Reno, F., Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001; DOMÍNGUEZ VILA, A., «Concepto y evolución histórica de las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea», en *La Constitución Europea: actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España*, coord. por CARRILLO LÓPEZ, M., LÓPEZ BOFILL, H., 2006; GONZÁLEZ LÁYNEZ, C., *Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas, Canarias como ejemplo*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2005; OJEDA BELMAR, N., «Las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea», en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 39, 2005; RUBIO, N., «La consolidation du régime des régions ultrapériphériques par le Traité de Lisbonne», en *La Gazette du Palais Europe*, 2008; SOBRIDO PRIETO, M., «¿Hacia una modificación del estatuto de las regiones ultraperiféricas?», *Revista de Hacienda Canaria*, n.º 13, 2005; SOBRINO HEREDIA, J. M., «La Comunidad Económica Europea y los Departamentos y territorios de Ultramar», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 8, n.º 2, 1981; SOBRINO HEREDIA, J. M. y SOBRIDO PRIETO, M., «Las regiones ultraperiféricas», *Revista de Hacienda Canaria*, n.º 5, 2003; VITALIEN, C., «Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 101, 2002; y ZILLER, J., «Le statut constitutionnel des régions-ultrapériphériques: bien plus qu'une curiosité, un cas exemplaire», en *Comentarios a la Constitución Europea*, dir. por Álvarez Conde, E. y Garrido Mayol, V., Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

³ DO L 171 de 29.6.1991, p. 1.

⁴ Por aplicación del artículo 25 del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, y concretado en el Protocolo 2 para Canarias, Ceuta y Melilla, hasta ese momento Canarias no estaba —entre otras excepciones— en el territorio aduanero comunitario.

munas aunque con medidas específicas orientadas a tener en cuenta las limitaciones que les son propias y su régimen económico y fiscal histórico⁵. En aplicación de sus previsiones, el Consejo adoptó la Decisión 91/314/CEE⁶, mediante la que se aprobaba un «programa de opciones específicas por la lejanía e insularidad de las Islas Canarias», más conocido por sus siglas POSEICAN, a semejanza de los existentes para Azores y Madeira (POSEIMA⁷) y los Departamentos Franceses de Ultramar (POSEIDOM⁸). Por lo que se refiere específicamente a las «modulaciones» de la PAC, éstas se encontraban entreveradas o incluidas en el POSEICAN, situación normativa que cambiará con la aprobación del Reglamento (CE) n.º 1454/2001, del Consejo⁹. Con este Reglamento se aprobaron medidas específicas a favor de las Islas Canarias en relación con determinados productos agrícolas y se derogaba el POSEICAN. Este cambio normativo respondió a la finalidad de atender con mayor detalle a la mejora de las condiciones de producción y comercialización de los productos agrícolas de la región y paliar en lo posible los efectos de su adversa y excepcional situación geo-

Después, con la creación de la figura de las «regiones ultraperiféricas», pudo integrarse en el territorio aduanero comunitario con el reconocimiento de sus especialidades. Sobre este proceso de paulatina integración de Canarias, *vid.* LÓPEZ AGUILAR, J. F., CARBALLO ARMAS, P. y GARCÍA ANDRADE, D., «La posición de la Comunidad Autónoma Canaria ante la Unión Europea», en *Derecho Público de Canarias*, dir. por JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR y JUAN RODRÍGUEZ-DRINCOURT, Thomson – Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2006, en pp. 418-425.

⁵ Por razones geográficas y climáticas, Canarias ha gozado de un régimen fiscal especial desde el mismo momento de su incorporación a la Corona de Castilla en el siglo XV. A partir del siglo XIX, dicha especialidad gira en torno a las instituciones del «puerto franco» (Real Decreto de 11 de julio de 1852, «Decreto de Bravo Murillo») y de la franquicia sobre el consumo, mediante la cual no se aplicaban en el archipiélago los impuestos estatales sobre el consumo (Ley de 6 de marzo de 1900). Después de la CE de 1978, dicha especialidad no puede verse como un «privilegio económico o social» sino, más bien, como manifestación del principio de solidaridad «entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular» (artículo 138.1 CE). *Vid.* SUBIRANA, S. M., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F., y SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V., «El régimen económico fiscal de Canarias», en *Derecho Público de Canarias*, dir. por JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR y JUAN RODRÍGUEZ-DRINCOURT, Thomson – Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2006, en pp. 241-244.

⁶ DO L 171 de 29.6.1991, p. 5.

⁷ Decisión 91/315/CEE, DO L 171 de 29.6.1991, p. 10.

⁸ Decisión 1989/687/CEE, DO L 399 de 30.12.1989, p. 39.

⁹ Reglamento (CE) n.º 1454/2001, del Consejo, de 28 de junio de 2001, DO L 198 de 21.7.2001, p. 45.

gráfica, así como del pequeño tamaño de las explotaciones debido a la peculiar orografía de la zona rural (cultivos en terraza)¹⁰.

En concreto, todo ello se tradujo en la adopción de una serie de medidas relativas a los dos «pilares» de la PAC¹¹: un *régimen especial de abastecimientos*, que implicaba una exención de derechos de importación a determinados productos procedentes de terceros países y ayudas al suministro de productos comunitarios a las islas; un *régimen especial de apoyo a las actividades ganaderas tradicionales* (ayudas a la adquisición de bovinos de determinadas razas para desarrollar el sector ganadero autóctono, una ayuda a la producción de miel de calidad específica tradicional procedente de la raza autóctona «abejas negras», exclusión de determinadas medidas de limitación a la producción como la tasa láctea, etc.); determinadas *ayudas a sectores agrarios específicos* (como una ayuda a la comercialización y transformación de frutas, hortalizas, raíces y tubérculos alimenticios, flores y plantas vivas; una ayuda específica al cultivo de la patata de mesa, esencial a los hábitos de consumo del archipiélago, etc.); la posibilidad de utilizar un *signo distintivo* o símbolo gráfico para alentar a los productores canarios a suministrar productos de calidad y favorecer su comercialización; y ciertas excepciones a limitaciones impuestas para la concesión de determinadas *ayudas de carácter estructural* previstas en el Reglamento

¹⁰ Ello se manifiesta, como ponía de relieve la Exposición de Motivos del propio Reglamento, en los costes adicionales de transporte sobre productos esenciales para el consumo humano, la transformación y la utilización de insumos agrícolas; el escaso desarrollo de la ganadería local —tanto de carne como de leche—, insuficiente para la demanda de consumo interno; o la fuerte dependencia del medio rural respecto de determinados sectores agrarios tradicionales en la zona (patata, tabaco) o especialmente frágiles y vulnerables (vid, miel).

¹¹ Tradicionalmente, la PAC ha pivotado sobre instrumentos dirigidos al sostenimiento de las rentas agrarias por la vía de los precios (régimen de intervención). Últimamente dichos instrumentos han sido parcialmente sustituidos por ayudas directas a la renta de los agricultores. Pero tanto unos como otros constituyen la llamada «política de mercados» y que se ha denominado «primer pilar» de la PAC. El «segundo pilar» sería el conjunto de técnicas de apoyo reconducibles a la noción de desarrollo rural, es decir, al conjunto de medidas destinadas a fomentar la competitividad de los sectores agrario y forestal, la protección del medio ambiente y el entorno rural, la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, el impulso de la diversificación y el desarrollo de la capacidad local de creación de empleo. Actualmente, las normas fundamentales del «primer pilar» de la PAC son el Reglamento n.º 73/2009, DO L 30 de 31.1.2009, p. 16 (ayudas directas), y el Reglamento n.º 1234/2007, DO L 299 de 16.11.2007, p. 1 (organización común de mercados), mientras que la norma fundamental del «segundo pilar» la constituye el Reglamento n.º 1698/2005, DO L 277 de 21.10.2005, p. 1, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

n.º 1257/1999, de desarrollo rural¹². Además, todo ello iba acompañado, a modo de cláusula de cierre, por una excepción a la política constante de la Comisión de no autorizar *ayudas de Estado*¹³ a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, con el fin de paliar, en lo posible, «las limitaciones específicas que supone para la producción agrícola de las Islas Canarias su lejanía, su insularidad y su situación ultraperiférica» (artículo 22).

Después, las autoridades comunitarias han visto conveniente simplificar y unificar lo más posible las diversas normas que, en relación con las distintas regiones ultraperiféricas, establecían dichas medidas específicas en los correspondientes sectores agrícolas. De esta manera, y a la par que derogaba el citado Reglamento n.º 1454/2001, relativo a Canarias, y sus equivalentes para las demás regiones ultraperiféricas (Reglamentos n.º 1452 y 1453/2001¹⁴), el Consejo aprobó el vigente Reglamento (CE) n.º 247/2006, del Consejo, de 30 de enero¹⁵, sobre «medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión». Por tanto, se trata de un Reglamento único para todas las regiones ultraperiféricas y en materia exclusivamente agrícola. Por lo demás, las disposiciones de este nuevo Reglamento del Consejo han sido desarrolladas mediante el Reglamento (CE) n.º 793/2006, de la Comisión, de 12 de abril¹⁶, también para todas las regiones ultraperiféricas.

II. CARACTERES GENERALES Y DESCRIPCIÓN DE LA «PAC CANARIA»

El nuevo Reglamento 247/2006, sin embargo, sigue las pautas que ya eran conocidas. Azares de la fortuna y exigencias de la naturaleza han provocado, así, la supervivencia en el territorio ultraperiférico de la Comunidad, y en Canarias en especial, de una suerte de «reliquia histórica», de una PAC informada todavía por algunos de los principios que la inspira-

¹² DO L 160 de 26.6.1999, p. 80.

¹³ No sin excepciones y con el fin de preservar de distorsiones a la libre competencia, los artículos 87-89 del anterior TCE someten a previa autorización comunitaria cualquier ayuda que los Estados miembros se dispongan a otorgar a cualquier empresa o categoría de producciones en cualquier ámbito económico.

¹⁴ Departamentos Franceses de Ultramar y Azores-Madeira, respectivamente. Ambos en DO L 198 de 21.7.2001, pp. 11 y 26.

¹⁵ DO L 42 de 14.2.2006, p. 1.

¹⁶ DO L 145 de 31.5.2006, p. 1.

ron en sus inicios y alejados de los que en general le dan forma en la actualidad.

1. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PAC

Efectivamente, si desde sus inicios las preocupaciones de la PAC se han centrado en asegurar simultáneamente el abastecimiento de productos agrarios a precios asequibles para los consumidores y un nivel de renta aceptable para los agricultores, los caminos seguidos para la consecución de dichos objetivos no han sido siempre los mismos.

Fruto de una larga pero inexorable evolución histórica, la PAC de las primeras «organizaciones comunes de mercado» (OCM)¹⁷ apenas puede reconocerse en la que se aplica hoy en la generalidad del territorio de la Unión Europea. Esa evolución puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Sustitución de un sistema de apoyo basado en «precios»¹⁸ por otro fundado en el otorgamiento de «ayudas directas»¹⁹ a los agriculto-

¹⁷ Las OCM, normas por cada producto o sector agrícola y con forma de Reglamento, han sido consideradas verdadero «esqueleto de la política agrícola común». *Vid.* BLUMANN, C., *Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, París, 1996, en p. 248. Sobre el inicio e implantación de las primeras OCM, *vid.* CARDWELL, M., *The European model of agriculture*, Oxford University Press, Nueva York, 2004, en pp. 20-26, y CUESTA SÁENZ, J. M. de la, «La regulación de los mercados agrarios en España», *Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 9-10, 1987, en pp. 8 y 9.

¹⁸ Muy sintéticamente, el sistema de apoyo basado en los precios consistía en el otorgamiento de ayudas al almacenamiento o en la compra de los productos agrícolas por la propia Administración cuando los precios de dichos productos bajaran de un determinado umbral.

¹⁹ El sistema de precios requería un considerable gasto público (adquisiciones de excedentes) que comenzó a ser inasumible cuando —a finales de los años setenta— determinados productos (sobre todo, los cereales, la mantequilla, la carne de vacuno y el azúcar) superaron el nivel de autoabastecimiento y empezaron a generar excedentes estructurales, es decir, no meramente coyunturales o estacionales. El coste de financiación de la PAC alcanzó su cénit en 1979, cuando el capítulo agrícola supuso, por sí mismo, el 75,5 % de todo el presupuesto comunitario. Y no sólo eso: hacia 1977 las propias normas reguladoras de la PAC representaban el 89 % de todo el ordenamiento comunitario. *Vid.* CARDWELL, M., *The European model of agriculture*, *cit.*, en p. 23. Con la reforma de 1992 (conocida como «Reforma Mac Sharry») se impulsó un proceso que ya había comenzado en los años ochenta: sustituir parcialmente el sistema basado en los precios por otro basado fundamentalmente en una técnica distinta: los llamados *pagos directos*, es decir, ayudas públicas otorgadas directamente al agricultor en función del volumen producido.

res. Muy pronto, además, el otorgamiento de ayudas directas contó con límites, concretamente con los llamados límites individuales de referencia o derechos de ayuda, entre otras técnicas de contención del gasto²⁰.

- Implantación de técnicas directamente encaminadas a detener o disminuir el volumen productivo. En este capítulo se inscribe la aparición, primero, de la «tasa de corresponsabilidad» en el sector lácteo y, después, de la «tasa suplementaria», también en el sector lácteo²¹.
- Sustitución de las ayudas directas «acopladas» a la producción por el llamado sistema de «pago único por explotación» o ayudas directas «desacopladas» de la producción²².

²⁰ Por motivos presupuestarios, que era el problema de fondo que se trataba de solucionar, una pieza fundamental en el nuevo sistema son los límites máximos de ayuda que se señalan a cada producto dentro las correspondientes OCM. Para la gestión de las nuevas ayudas, en algunos casos dichos límites o «cantidades máximas garantizadas» adoptaron la forma de «límites máximos de referencia individuales» o «derechos de ayuda» por cada agricultor (un ejemplo serán los derechos a prima por vaca nodriza o por oveja y cabra, en el ámbito de la ganadería).

²¹ La «tasa suplementaria» fue implantada por Reglamento n.º 856/1984, del Consejo, de 31 de marzo, DO L 90 de 1.4.1984, p. 10. Prorrogada hasta hoy bajo la denominación de «tasa de excedentes en el sector lácteo» (Reglamento n.º 1234/2007), se trata de una prestación dineraria forzosa que los ganaderos han de satisfacer anualmente cuando su producción de leche con destino a comercialización sobrepase su «cuota láctea», esto es, la cantidad de referencia determinada individualmente por la Administración para cada ganadero. Para una panorámica general del sistema de la tasa y la cuota lácteas pueden consultarse los trabajos de FUERTES LÓPEZ, M., «Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea», *Revista de Administración Pública*, n.º 142, 1997, HERRÁIZ SERRANO, O., «Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 9, 1996, y RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., *Tasa láctea y ayudas comunitarias a la ganadería*, Unicaja – Analistas Económicos de Andalucía, Málaga, 2009.

²² El pago único lo implantó la reforma del año 2003, llamada «Revisión Intermedia», y está actualmente regulado por el Reglamento n.º 73/2009, del Consejo, de 19 de enero, DO L 30 de 31.1.2009, p. 16. Se trata de una ayuda «desacoplada» en el sentido de que no se otorga en función de lo producido, sino de la cantidad de superficie de tierra agraria de que sea titular el agricultor, con independencia de lo que en ella se produzca y de la cantidad que se produzca. La reforma del año 2009, llamada «Chequeo Médico», ha extendido aún más el pago único. Sobre la reciente evolución de la PAC, con especial atención al «Chequeo Médico» y sus perspectivas de futuro, puede verse MASSOT MARTÍ, A., «España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos* 35/2009, de 03/07/2009.

- Introducción de criterios medioambientales para el otorgamiento de las ayudas («eco-condicionalidad» primero; «condicionalidad» después)²³.
- Definitiva consagración y consolidación del desarrollo rural como «segundo pilar» de la PAC²⁴.

2. CARACTERES GENERALES DE LA «PAC CANARIA»: MODELO MIXTO ENTRE LA PAC «TRADICIONAL» Y LA «NUEVA» PAC

Pues bien, algunos de los principales mecanismos nacidos de este proceso evolutivo de la PAC resultan inaplicables en el territorio del archipiélago canario. Ni el pago único, por expresa disposición del artículo 3.5 RD 1617/2005, ni, desde luego, la tasa láctea, son aplicables en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias²⁵.

²³ Esta innovación tuvo su origen en la reforma de la llamada «Agenda 2000», en el año 1999, motivada —a su vez— por el Acuerdo sobre Agricultura, resultante del Acta Final de la Ronda de Uruguay (1994) y conocido como «Acuerdo de Marrakech». La citada «Reforma Intermedia» de 2003, al introducir requisitos nuevos ajenos a la perspectiva estrictamente medio ambiental, convirtió la «eco-condicionalidad» en lo que ahora se denomina simplemente «condicionalidad». Sobre la influencia del Acuerdo de Agricultura en la transformación de las políticas agrarias regionales y nacionales, *vid.* BUENO ARMIJO, A., *La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales*, Analistas Económicos de Andalucía – Fundación Unicaja, Málaga, 2007; COSTATO, L., «Le influenze del Trattato di Marrakesh sulla politica agricola comune», *Rivista di Diritto Agrario*, 1995, I, en pp. 462 ss; FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La Política Agraria Común*, Aranzadi, Elcano, 2000, en pp. 183 ss; y MASSOT MARTÍ, A., «España ante la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)», Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Documento de Trabajo* 50/2004, en pp. 7-9.

²⁴ Tuvo lugar también en el contexto de la «Agenda 2000», con la que se dio un importante impulso a las ayudas y subvenciones destinadas a fomentar la competitividad de los sectores agrario y forestal, la protección del medio ambiente y el entorno rural, la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, el impulso de la diversificación y el desarrollo de la capacidad local de creación de empleo. Todas estas ayudas, sistematizadas y reunidas en el Reglamento n.º 1257/1999, se consideraron manifestación de un concepto que era todavía relativamente novedoso, el de «desarrollo rural», y que en adelante se consagraba como «segundo pilar» de la PAC, siendo el primero la tradicional política de apoyo mediante intervención de precios y otorgamiento de pagos directos. Con la «Revisión Intermedia» del 2003, el desarrollo rural recibió otro impulso y cuenta ahora con nuevo Reglamento, el n.º 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre, *DO L* 277 de 21.10.2005, p. 1.

²⁵ La inaplicación de la tasa láctea en el territorio canario ha sido una constante desde la integración de España en la Comunidad Europea. Aunque sobre este concreto punto no se pronuncia expresamente el Reglamento 247/2006, el artículo 25.3 del Acta de Adhesión

Por eso, en definitiva, puede afirmarse que la PAC «vigente» o «aplicable» en Canarias responde a una serie de principios peculiares, muy diferentes de los que rigen e inspiran actualmente a la PAC en general, y que dan lugar a lo que podríamos denominar una «PAC canaria». Esos principios peculiares o exclusivos de la «PAC canaria» son:

- el apoyo al incremento de las «tasas de autoabastecimiento» y predominio absoluto de la «vinculación a la producción»;
- la exclusión parcial de las normas generales sobre defensa de la competencia;
- y la protección de prácticas agroindustriales tradicionales y el fomento de la biodiversidad.

Con todo, sí es posible reconocer un cierto engarce de la «PAC canaria» con la PAC «general», tal y como hoy se configura ésta para el resto del territorio comunitario. Dicho engarce se produce como consecuencia de la aplicación en Canarias de ciertos criterios presupuestarios, medioambientales y de desarrollo rural, vigentes en general para el otorgamiento de las diversas ayudas y que la normativa comunitaria extiende también a las regiones ultraperiféricas.

En síntesis, las medidas específicas vigentes en el sector agrícola de las regiones ultraperiféricas consagran un *modelo mixto de PAC*, caracterizado por situarse entre una PAC tradicional, fuertemente inspirada por exigencias de abastecimiento e incremento de la producción (propia de la posguerra y de la reconstrucción europea) y la PAC moderna y evolucionada que conocemos hoy en día, sostenible desde el punto de vista presupuestario y medio ambiental, y exclusivamente atenta a objetivos como el mantenimiento de una renta agraria digna, la competitividad de los productos agrarios en el mercado mundial, la fijación demográfica en el medio rural

dispone que sin «perjuicio de las disposiciones específicas del artículo 155 [relativas a la pesca], *los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas relativos a la política agrícola común y la política común de la pesca no se aplicarán en las islas Canarias y en Ceuta y Melilla*». No en vano, el RD 2466/1986, de 28 de noviembre, destinado a determinar con carácter inicial en España las cuotas lácteas previstas en la OCM del sector de la leche, consideraba a dichos efectos, todo «ganadero productor (...) cuya explotación esté situada en el territorio nacional, excepto en Ceuta, Melilla y la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias» (artículo 2). Con posterioridad, los sucesivos Reales Decretos en materia de tasa suplementaria de la leche y planes de reestructuración del sector lácteo han excluido dichos territorios de sus correspondientes ámbitos de aplicación.

y el impulso de la calidad²⁶. Puede afirmarse que las notas de este modelo mixto son:

a) *Apoyo al incremento de las «tasas de autoabastecimiento» y predominio absoluto de la «vinculación a la producción».* Exclusión del régimen de pago único. Frente a la tendencia de la «nueva» PAC —con la que se busca no producir más sino lo mismo o menos y, además, de forma más competitiva o al menor coste posible—, la «PAC canaria», respondiendo a la peculiar situación social y económica de esta región ultraperiférica, se caracteriza por una tendencia inequívoca a apoyar el incremento de la producción²⁷. Ello se manifiesta en la enorme cantidad de figuras de apoyo directo a la producción previstas para la Comunidad Autónoma canaria²⁸. Pero el dato definitivo que hace del predominio absoluto de la vinculación a la producción el rasgo distintivo de este régimen, es la opción de excluir

²⁶ En el fondo, entre los objetivos marcados por el Tratado a la PAC se dan prioridad, así, a los de asegurar al consumidor suministros a precios razonables y a los agricultores un nivel de vida equitativo sobre el objetivo de aumentar la productividad. Algunos autores sostienen que esa prelación de objetivos es constitutiva de la misma PAC. En este sentido, *vid.*, por ejemplo, DRUESNE, G., *La politique agricole commune devant la Cour de Justice des Communautés européennes*, Éditions Techniques et Economiques, París, 1979, en p. 14.

²⁷ En efecto, la finalidad última que late en todo este régimen no es procurar la contención de la producción para reequilibrar la relación entre oferta y demanda (como en la tasa láctea); ni siquiera el simple mantenimiento de las tasas productivas a un determinado nivel. Por el contrario, la finalidad declarada para estas regiones es todavía el puro y simple apoyo al incremento y desarrollo de la producción, que aún se estima insuficiente en estas zonas geográficas. Se trata de un principio central expresamente consagrado en el artículo 10 Reglamento 247/2006, con ocasión de los «Programas» específicos destinados a poner en pie este sistema de ayudas: «Los programas comunitarios de apoyo incluirán las medidas necesarias para garantizar el mantenimiento y el desarrollo de las producciones agrícolas locales en cada región ultraperiférica».

²⁸ Dichas ayudas directas están definidas en el «Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias», del que se tratará más adelante. Muchas de esas ayudas, además, son no inéditas para el resto de España sino para el propio ordenamiento comunitario general. Son los casos, por ejemplo, de la *ayuda por hectárea para el mantenimiento del cultivo de vides* destinadas a la producción de vinos de calidad, la *ayuda para la producción de reproductores de porcino*, la *ayuda para la producción de gallinas ponedoras* o la *ayuda para la producción de miel de calidad* procedente de la raza autóctona de «abeja negra». Se trata de ayudas directas vinculadas a la producción que no sólo no existen actualmente en el ordenamiento comunitario agrícola en general, sino que tradicionalmente han sido extrañas a las OCM de los correspondientes sectores. Pero incluso en los sectores en los que hay primas o ayudas vinculadas a la producción, la normativa específica para Canarias prevé adicionalmente figuras originales, como las de las *primas por nacimiento de terneros*.

a las regiones ultraperiféricas del nuevo régimen de pago único instaurado a raíz de la «Revisión Intermedia» del año 2003²⁹. Además, las condiciones sociales y económicas adversas provocadas por la lejanía e insularidad del archipiélago canario están en la base del apoyo al «incremento de las tasas de autoabastecimiento» que caracteriza a este régimen especial. Se trata con él de hacer frente a una situación general de desabastecimiento tanto de productos agroalimentarios de primera necesidad como de propiciar un fácil abastecimiento de insumos agrícolas para el sector agrario de la región. Ello explica la consagración de un «régimen específico de abastecimiento», que —como excepción al arancel aduanero común previsto en el artículo 28.1 TFUE para las relaciones con terceros países— se resuelve básicamente en la *exención de los derechos de importación* a favor de las importaciones de determinados productos agrícolas desde terceros países (artículo 3.1 Reglamento 247/2006), así como el otorgamiento de determinadas *ayudas para el suministro de productos comunitarios* a estas regiones ultraperiféricas (artículo 3.2 Reglamento 247/2006).

b) *Exclusión parcial de las normas generales sobre competencia. Las ayudas de Estado en el sector agrario de Canarias como región ultraperiférica.* La fragilidad que caracteriza al tejido socio-económico de las regiones ultraperiféricas es de tipo estructural por derivar precisamente de factores de la misma índole (clima, lejanía, insularidad...). Esa vulnerabilidad no transitoria es la que explica que el Reglamento 247/2006 haya perpetuado o prolongado para estas regiones la ya tradicional modulación del régimen de ayudas de Estado contenido en el Tratado³⁰.

²⁹ A esta opción, consagrada en su momento por el artículo 70 del ya derogado Reglamento n.º 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre, DO L 270 de 21.10.2003, p. 1, sobre pagos directos, es a la que se acogió España: «En aplicación del artículo 70 Reglamento 1782/2003, apartado 1.a) segundo y apartado 1.b) se excluye del régimen de pago único (...) todos los pagos directos incluidos en el anexo VI del citado Reglamento concedidos en el período de referencia a los agricultores de la Comunidad Autónoma de Canarias» (artículo 3.5 RD 1617/2005). En coherencia con esta opción, el artículo 1.4 del RD 1612/2008, de 3 de octubre, de desarrollo y aplicación del Reglamento 1782/2003, establece: «Este Real Decreto será de aplicación en todo el territorio nacional, salvo en la Comunidad Autónoma de Canarias donde se aplicarán sus programas específicos...».

³⁰ En puridad, no se levanta la general prohibición que sobre ayudas de Estado incompatibles con el mercado común se contiene en el artículo 107 y siguientes TFUE, pero sí se establece un precepto favorable a su aprobación por parte de la Comisión: «En el caso de los productos agrícolas enumerados en el anexo I del Tratado, a los que son de aplicación sus artículos 87, 88 y 89 [actuales artículos 107, 108 y 109 del TFUE], la Comisión podrá autorizar la concesión de ayudas de funcionamiento en los sectores de la producción, la trans-

c) *La protección de prácticas agroindustriales tradicionales y el fomento de la biodiversidad. Protección de razas autóctonas o en peligro de extinción.* El Reglamento 247/2006 también continúa mostrándose sensible hacia actividades agroindustriales de carácter tradicional. El artículo 21 del citado Reglamento autoriza a España a conceder una ayuda para la producción de tabaco en las Islas Canarias como ayuda complementaria a la prima establecida en el título I del Reglamento (CEE) n.º 2075/92 del Consejo, de 30 de junio³¹, por el que se establece la OCM del tabaco crudo³². Además, como medida adicional de protección a esta industria artesanal, se exonera de derechos de aduana la importación directa en Canarias de tabaco en rama y semielaborado hasta determinado límite (artículo 22)³³.

formación y la comercialización de dichos productos, con vistas a paliar las limitaciones que para la producción agrícola de las regiones ultraperiféricas suponen su lejanía, insularidad y situación ultraperiférica» (artículo 16.1). Además, los «Estados miembros podrán conceder una financiación suplementaria para la ejecución de los programas comunitarios de apoyo [a la producción agrícola local] previstos en el título III del presente Reglamento. En tal caso, la ayuda estatal deberá ser notificada por los Estados miembros y aprobada por la Comisión de conformidad con el presente Reglamento y como parte de dichos programas. La ayuda así notificada se considerará notificada en el sentido de la primera frase del artículo 88, apartado 3, del Tratado» (artículo 16.2), es decir, a los efectos del régimen general sobre la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común. Sobre las ayudas agrarias en relación con la disciplina comunitaria de la competencia, *vid.* PRIETO ÁLVAREZ, T., *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

³¹ DO L 215 de 30.7.1992, p. 70.

³² En Canarias, una de esas actividades agroindustriales tradicionales —derivadas del cultivo del tabaco, en el pasado muy importante para el archipiélago— es la fabricación artesanal de cigarrillos puros en una pequeña superficie de la isla de La Palma. La poca rentabilidad de esta actividad, desempeñada por pequeños agricultores, hace que se encuentre en peligro de extinción.

³³ Otra característica del régimen agrícola específico para Canarias, común al del resto de regiones ultraperiféricas, es su estima hacia la biodiversidad como expresión de un valor digno de tutela. De este modo, y como contrapunto en alguna medida de esas dos finalidades preponderantes relativas a la producción y al abastecimiento, dicho régimen agrícola específico, sobre todo en lo que se refiere a los pagos directos, persigue también la protección de razas autóctonas, especialmente si están en peligro de extinción. Exponentes de esta nueva sensibilidad, protectora del patrimonio genético de la cabaña como expresión de la riqueza natural y cultural de una región, son la *prima por sacrificio de vacuno*, de cuantía algo más elevada si el animal sacrificado pertenece a la raza canaria o palmera; la *prima por hembra de ovino*, sensiblemente superior a la de caprino en caso de que se trate de ovejas de razas autóctonas («canaria», «palmera» o «canaria de pelo»); o la *prima para la producción de miel de calidad*, que habrá de proceder de la «abeja negra», raza apícola autóctona y en peligro de extinción.

d) *Criterios presupuestarios, medioambientales y de desarrollo rural. Su engarce con la «nueva» PAC.* Pese a todo ello, no renuncian estas normas específicas a adoptar o recibir en la medida de lo posible muchos de los principios que informan la PAC actual y evolucionada que conocemos hoy. Desde el punto de vista presupuestario y del control del gasto, casi la totalidad de los pagos directos previstos al amparo de este régimen específico cuentan con límites máximos globales, cuyo respeto impone eventualmente la práctica de los correspondientes ajustes o reducciones. Algunas ayudas concretas disponen, incluso, de límites máximos individuales o «derechos a prima». Éste es el caso, por ejemplo, de la *prima a ovejas y cabras*, para las que es requisito indispensable disponer de «derechos» incluidos en la Reserva; o de la *ayuda a los productores de plátano*, con sus respectivas «cantidades individuales de referencia». Dentro también del capítulo presupuestario, la lucha contra el fraude se sitúa en primer plano dentro del régimen jurídico de estas ayudas. Este aspecto ha sido desarrollado por el Reglamento 793/2006 que, en sus artículos 30-37, detalla las reglas aplicables a las solicitudes de ayuda contempladas en el Título III del Reglamento 247/2006, esto es, la mayor parte de los pagos directos vinculados a la producción agraria de las Islas, así como su severo régimen de control y represión (reducciones y exclusiones). Se trata, en definitiva, de un régimen en cuyo diseño ha mediado una evidente influencia del régimen general de ayudas derivado del derogado Reglamento 1782/2003 y previsto hoy en el Reglamento 73/2009. Por otra parte, también se encuentran estos pagos transidos por aquella preocupación de las autoridades comunitarias en legitimar socialmente el régimen de ayudas a la agricultura mediante la exigencia de una contraprestación en forma de protección al medio ambiente y a la salud de personas y animales. La manifestación más importante de este criterio es la aplicación directa y plena de la «condicionalidad» a la mayor parte de las ayudas previstas por este régimen específico de regiones ultraperiféricas³⁴. Tampoco es insensible el Reglamento 247/2006 al

³⁴ Las ayudas contempladas en el título III del Reglamento 247/2006, esto es, la mayor parte de los pagos directos vinculados a la producción agraria de las Islas, se encuentran recogidas —bajo la denominación «Posei» (siglas de «Programas de opciones específicas por la lejanía e insularidad»)— en el anexo I del Reglamento 73/2009. En consecuencia, son «pagos directos» a los que resultan aplicables las disposiciones generales de dicho Reglamento comunitario, muy especialmente las relativas a la «condicionalidad», controles y reducciones o exclusiones incluidos, según dispone tajantemente el artículo 4.1 del propio Reglamento 73/2009: «*Todo* agricultor que reciba *pagos directos* deberá cumplir los requisitos legales de gestión enumerados en el anexo II y las buenas condiciones agrarias y medioambientales mencionadas en el artículo 6» [es decir, la «condicionalidad»].

llamado «segundo pilar» de la PAC. Más bien al contrario: quizá con más motivo que en ningún otro supuesto, las circunstancias de especial dificultad con que se encuentran las explotaciones agrarias de estas regiones periféricas, imponen la adopción de específicas medidas en materia de desarrollo rural³⁵. Finalmente, y como factor clave para el desarrollo y la fijación de la población en el medio rural menos favorecido, la normativa agrícola específica para estas regiones también pone especial énfasis en la política de apoyo y promoción de la calidad agroalimentaria³⁶.

3. UN PECULIAR INSTRUMENTO NORMATIVO: EL PROGRAMA COMUNITARIO DE APOYO A LAS PRODUCCIONES AGRARIAS DE CANARIAS

Como se ha señalado, en el pasado los diversos mecanismos e instrumentos de apoyo a la ganadería y a la agricultura de las regiones ultraperiféricas, se encontraban detallados para la región en su Reglamento específico correspondiente. Por lo que aquí interesa, el Reglamento 1454/2001

³⁵ El impulso de dicha política en este ámbito se reconduce básicamente a adaptar o modular los requisitos exigidos en la normativa general de desarrollo rural, con la finalidad declarada de facilitar, en lo posible, el disfrute de ese tipo de ayudas de carácter estructural por parte de los agricultores de estas regiones más desfavorecidas [Considerando (12)]. Este propósito se ha plasmado, sobre todo, en el incremento del porcentaje máximo por el que determinadas inversiones en explotaciones agrarias pueden ser objeto de subvención en este campo (artículo 15).

³⁶ No sólo porque el Reglamento 247/2006 sigue regulando un «símbolo gráfico» por cada región ultraperiférica (el artículo 14), sino sobre todo porque entre los requisitos exigidos para el otorgamiento de los diversos pagos directos suele introducirse el criterio de la calidad. Así, la ya citada ayuda por hectárea para el mantenimiento de vides destinadas a la producción de «vinos de calidad producidos en regiones determinadas (VCPRD)»; y la ayuda a la transformación y embotellado de «vinos de calidad producidos en regiones determinadas (VCPRD)» producidos en Canarias. La categoría de los VCPRD se encontraba prevista en el Título VI del Reglamento 1493/1999, del Consejo de 17 de mayo, DO L 179 de 14.7.1999, p. 1, por el que se establecía la OCM vitivinícola. En la vigente normativa comunitaria (Reglamento 1234/2007, OCM «única»), ha desaparecido. En cambio, la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, la sigue recogiendo y la concreta en los siguientes niveles de protección: vinos de calidad con indicación geográfica, vinos con denominación de origen, vinos con denominación de origen calificada y vinos de pagos (artículo 13.1), cada uno de ellos con su régimen jurídico específico. Sobre el particular, *vid.* LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Del Estatuto del Vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro en la ordenación vitivinícola en España*, Thomson – Civitas, Madrid, 2004, en pp. 109 ss; y, antes de la citada Ley de la Viña y del Vino, GONZÁLEZ BOTIJA, F., *El régimen jurídico de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas*, Atelier, Barcelona, 2003, especialmente en pp. 55 ss, donde se aborda el concepto de VCPRD.

aglutinaba ese conjunto de medidas para Canarias, concretamente en el título II y bajo el rótulo «Medidas a favor de las producciones locales». En él se concretaba la mayor parte de las medidas consistentes en ayudas vinculadas a la producción. Dicha inclusión no consistía en una previsión genérica sino que abordaba con detalle tanto las distintas modalidades o regímenes de pagos directos (ayuda por frutas, hortalizas, raíces y tubérculos alimenticios, flores y plantas vivas; ayuda por hectárea para el mantenimiento del cultivo de vides destinadas a la producción de vinos de calidad...) como los aspectos esenciales de su régimen jurídico: beneficiarios, requisitos de admisibilidad, cuantía, etc.

La simplificación y unificación operada por el nuevo Reglamento 247/2006 supone desde el punto de vista técnico normativo un giro radical. Ya no se dispone de un Reglamento específico para la producción agrícola de cada región ultraperiférica. En consecuencia, los pagos directos antes detallados bajo aquel título específicamente destinado a ellos, tan sólo son objeto, también en el título III del nuevo Reglamento, de una previsión genérica que deberá ser concretada ulteriormente con otra norma: el llamado «Programa comunitario de apoyo» (artículo 9), que deberá aprobarse *para cada región ultraperiférica*.

Estos programas se erigen, así, en instrumentos normativos de la máxima importancia, pues son los llamados por el propio Reglamento comunitario a completarlo o a desarrollarlo, concretando «las medidas específicas en favor de las producciones agrícolas locales» (artículo 9.1), es decir, lo que hasta entonces venían siendo las distintas líneas de ayudas acopladas a la producción para estas regiones ultraperiféricas. La importancia del «programa comunitario» se ve acrecentada en la medida en que el Reglamento comunitario no predetermina los productos sobre los que deben recaer las medidas a concretar. Por el contrario, se refiere a este extremo con la máxima amplitud posible: las medidas específicas previstas por el programa se pueden reconocer a favor de *todas las producciones agrícolas* a las que es aplicable «el título II [ahora título III] de la tercera parte del Tratado», es decir, todos los productos agrícolas que constituyen el ámbito objetivo o material de la PAC.

Por lo demás, el Reglamento comunitario tan sólo se dedica a dar algunas reglas que sirven únicamente como marco de referencia negativo a las autoridades que elaboren el programa: el respeto a una serie de principios generales del Derecho comunitario (artículo 11) y algunas reglas sobre la estructura y contenido del programa (descripción de las medidas

previstas, calendario de ejecución, disposiciones en materia de sanciones y controles, designación de las autoridades competentes para la ejecución del programa, etc.; artículo 12).

Precisamente uno de los aspectos más relevantes del régimen de estos programas es el que hace referencia a su procedimiento de elaboración, y en concreto a las autoridades encargadas de ello. Desde este punto de vista, la adjetivación «comunitarios», dedicada a estos programas, debe ser matizada en el sentido de que, si bien han de ser aprobados por la Comisión Europea, su elaboración se confía a las autoridades competentes que designe el Estado miembro interesado y en el nivel geográfico que dicho Estado miembro considere más apropiado (artículo 9.2). Ya no es, por tanto, el propio Reglamento comunitario el que «impone» una lista cerrada de ayudas o de medidas de apoyo; por el contrario, esa labor se confía a un «programa» que es elaborado, además, en el nivel territorial o geográfico que el Estado miembro estime adecuado y por las autoridades que éste designe. Se da pábulo, así, indirectamente a que sean en realidad las propias regiones ultraperiféricas las que definan y determinen descentralizadamente, a través de su participación en el procedimiento de elaboración del Programa, cuáles serán esas medidas de apoyo o ayudas a sus producciones agrícolas locales.

En aplicación de todas estas previsiones, por Decisión de la Comisión de 9 de noviembre de 2006, ha sido aprobado el «Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias», del que se ha dado publicidad mediante Orden de 10 de noviembre de 2006, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno canario³⁷. Pero no todas las ayudas contenidas en el «Programa» como «medidas de apoyo a las producciones agrícolas» de Canarias están contempladas en él desde su aprobación. Algunas de ellas han sido establecidas con posterioridad a través de la correspondiente reforma, como la «ayuda a los productores de plátanos», en compensación a la pérdida de renta experimentada por estos agricultores como consecuencia de la sustitución del sistema de contingentes arancelarios por otro exclusivamente arancelario³⁸. La última modificación ha sido aprobada por la Comisión el 20 de mayo de 2009 y, por su magnitud, ha dado lugar a una nueva redacción del «Programa» cuyo contenido se ha dado a conocer por Orden de 9 de junio de 2009, de

³⁷ «Boletín Oficial de Canarias» núm. 225, de 20 de noviembre de 2006.

³⁸ Orden de 12 de septiembre de 2007, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación («Boletín Oficial de Canarias» núm. 187, de 18 de septiembre de 2007).

la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación³⁹. En él se hallan definidas las distintas ayudas que se han ido citando⁴⁰.

La mayor parte de las ayudas establecidas en el Programa responden a la figura típica de las «primas» en sentido estricto⁴¹, y casi en su totalidad

³⁹ «Boletín Oficial de Canarias» núm. 113, de 15 de junio de 2009.

⁴⁰ Las ayudas vinculadas a la *producción agraria o vegetal o a la comercialización de los productos correspondientes* —casi todas con forma de primas— en apoyo o fomento de la producción vegetal o agraria en sentido estricto son las siguientes: ayuda a la comercialización local de frutas, hortalizas, raíces y tubérculos alimenticios, flores y plantas vivas recolectadas en Canarias (punto I.1 del Programa); ayuda para la comercialización fuera de Canarias de frutas, hortalizas, plantas ornamentales, flores y esquejes (punto I.2 del «Programa»); ayuda por hectárea para el mantenimiento del cultivo de vides destinadas a la producción de «vinos de calidad producidos en regiones determinadas (VCPRD)» (punto I.3 del «Programa»); ayuda por hectárea para el cultivo de la patata de mesa (punto I.4 del «Programa»); ayuda por hectárea a los productores de tomate de exportación (punto I.5 del «Programa»); ayuda a la transformación y embotellado de «vinos de calidad producidos en regiones determinadas» (VCPRD) producidos en Canarias (punto I.6 del «Programa»); ayuda a la mejora de la competitividad en la comercialización exterior de los VCPRD de Canarias (punto I.7 del «Programa»); ayuda a los productores de plátanos (punto II del «Programa»); y ayuda a los productores de determinados cultivos herbáceos destinados a la alimentación animal (punto III.13 del «Programa»). En cuanto a las *ayudas vinculadas a la producción ganadera o animal*, el «Programa» prevé las siguientes: ayuda para el suministro de animales reproductores de razas puras o razas comerciales originarios de la Comunidad (punto III.1 del «Programa»); prima a los terneros nacidos de vaca nodriza (punto III.2.1 del «Programa»); prima a los terneros nacidos de otros vacunos (punto III.2.2 del «Programa»); prima por sacrificio de vacuno (punto III.2.3 del «Programa»); ayuda para la importación de terneros destinados al engorde (punto III.2.4 del «Programa»); ayuda a la reposición en vacuno de leche con novillas nacidas en Canarias (punto III.2.5 del «Programa»); prima a las ovejas y cabras (punto III.3 del «Programa»); ayuda para la producción de reproductores de porcino en Canarias (punto III.7 del «Programa»); ayuda al suministro de pollitos de engorde de origen comunitario (punto III.8 del «Programa»); ayuda para la producción de gallinas ponedoras en Canarias (punto III.9 del «Programa»); ayuda para la producción de miel de calidad procedente de la raza autóctona de abeja negra (punto III.10 del «Programa»); y ayuda a la producción local de huevos de gallina (punto III.12 del «Programa»). Existe también una serie de ayudas destinadas no tanto a los agricultores o ganaderos directamente considerados, como a determinados sectores de la industria agroalimentaria. Se trata de las ayudas al consumo humano de productos de leche de vaca de origen local (punto III.4 del «Programa»), al consumo humano de carne de vacuno de origen local (punto III.5 del «Programa») y al consumo de productos lácteos elaborados a partir de leche de cabra y oveja de origen local (punto III.6 del «Programa»).

⁴¹ En cambio, la *ayuda a la innovación y la calidad en las producciones ganaderas* (punto III.11 del «Programa») es una subvención en sentido estricto, en la medida en que el objeto de la ayuda es subvencionar todo o parte de los costes derivados de la implantación y mantenimiento de acciones comunes destinadas a la calidad y la innovación, acciones a

—a diferencia de las ayudas directas de la PAC existentes en la generalidad del territorio comunitario— se encuentran vinculadas netamente a la producción. Se busca, así, cumplir uno de esos objetivos fundamentales marcados por el Reglamento 247/2006 a estos Programas, es decir, «garantizar el mantenimiento y el desarrollo de las producciones agrícolas locales en cada región ultraperiférica» (artículo 10). Y por eso, asimismo, las distintas ayudas se dirigen a apoyar no sólo a los ganaderos y agricultores sino también a la industria agroalimentaria de la región.

cuya realización quedan comprometidos los beneficiarios para el pleno y definitivo disfrute de la ayuda. En el contexto de la actividad administrativa tradicionalmente denominada de fomento, o —si se prefiere— de la de “dispensación de ayudas y recompensas” (MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., «La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración pública», en *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989), la Administración se sirve de una multiplicidad de técnicas con alcance y signo muy diversos. Entre ellas brilla con luz propia la *subvención*, profusamente utilizada de antiguo en nuestra legislación administrativa. Sin embargo, permanece todavía en la penumbra su distinción con otra figura muy próxima a ella: las *primas* o «primas a la producción». Así las denomina, por ejemplo, MORELL OCAÑA, L., *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. La actividad de las Administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional*, 2ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1997, en p. 115, recogiendo la expresión utilizada por VILLAR PALASÍ, J. L., en «Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político», *Revista de Administración Pública*, n.º 14, 1954, en pp. 97-104. Entendemos aquí por subvención la ayuda pública consistente en una disposición dineraria de la Administración a favor de un particular para sufragar —en todo o en parte— la realización por este de una actividad o proyecto, realización a la que queda comprometido el beneficiario frente a la Administración concedente. En la prima, en cambio, la disposición dineraria se realiza a favor de quien ha realizado ya una cierta actividad o simplemente se encuentra en una determinada situación. La diferencia conceptual entre una y otra figura se plasma en el contenido del acto administrativo de otorgamiento: mientras que el otorgamiento de la subvención constituye o establece una carga sobre el beneficiario (la de realizar la actividad o proyecto para la que se concedió la ayuda), el otorgamiento de la prima no implica el establecimiento de ninguna carga semejante. Para un análisis más detenido sobre la distinción entre «primas» y «subvenciones», con especial referencia a las ayudas agrarias, *vid.* RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., *Tasa láctea y ayudas comunitarias a la ganadería*, *cit.*, en pp. 70-74; y LÓPEZ BENÍTEZ, M., y RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., «La agricultura y la ganadería», en *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo. Tomo VIII. Los sectores regulados. Volumen II*, coord. por TOMÁS CANO CAMPOS, Iustel, 2009, en pp. 190 y 191.

III. CONSECUENCIAS DE ORDEN COMPETENCIAL. EN ESPECIAL, EL CASO DE LAS AYUDAS DIRECTAS

Pero, tratándose el Derecho comunitario de un ordenamiento integrado en los ordenamientos internos de los Estados miembros, no es extraño que la posición de Canarias como región ultraperiférica no deje sentir ciertos efectos en el seno de nuestro ordenamiento interno. Un aspecto en el que dichas consecuencias pueden percibirse con especial claridad es el relativo al sistema interno de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, particularmente en lo que se refiere a las ayudas directas a la ganadería y la agricultura. Porque si Canarias es, para el ordenamiento comunitario, región ultraperiférica, es también, al mismo tiempo y desde la perspectiva del Derecho interno, una Comunidad Autónoma. La coincidencia de ambas cualidades en una misma realidad no tiene por menos que dejar de sentir sus efectos en una y otra.

1. PUNTO DE PARTIDA: EL JUEGO DE LOS PRINCIPIOS DE «PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO» Y DE «AUTONOMÍA INSTITUCIONAL» DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN

Como se ha señalado, el régimen de las ayudas directas a la ganadería en Canarias es, ante todo y como parte de la «PAC canaria», fruto o creación del Derecho comunitario derivado, concretamente del plasmado en el Reglamento 247/2006 más su complemento o desarrollo que representa el «Programa Específico». Sobre dicho régimen proyecta toda su eficacia, por tanto, el principio de primacía del Derecho comunitario⁴². Ahora bien, no debe desconocerse tampoco que el principio de primacía de los Reglamentos comunitarios no excluye en modo alguno la eventual mediación de los poderes públicos nacionales. En muchas ocasiones, los Reglamentos comunitarios, pese a constituir una regulación virtualmente completa e inmediatamente aplicable y eficaz, son normas en gran medida «abiertas» o necesitadas de colaboración por parte de los Estados miembros para lograr su

⁴² Sobre el tratamiento del principio de primacía por nuestro TC, *vid.* recientemente MIGUEL BÁRCENA, J., «Capítulo III. España», en *Justicia Constitucional y Unión Europea*, coord. por JAVIER TAJADURA y JOSU DE MIGUEL, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, en pp. 166-175.

perfecta eficacia. Por lo general, la normativa comunitaria perteneciente a la PAC tan sólo se limita a establecer y regular una concreta actividad administrativa, la resolución y pago de unas ayudas determinadas. El carácter normativo de dichos Reglamentos es —con las aclaraciones que se han efectuado— indudable; pero no debe perderse de vista que el objeto principal del régimen que establecen es el de una actividad administrativa, y que sus destinatarios inmediatos —en gran medida, al menos— no son los ciudadanos europeos, sino los poderes públicos nacionales «competentes» de cada Estado miembro.

Ello es así porque las autoridades comunitarias no resuelven ni pagan a los ganaderos las ayudas correspondientes. De todas y cada una de estas operaciones jurídicas y materiales se ocupan —merced al principio de subsidiariedad que informa el Derecho comunitario⁴³— los «poderes públicos competentes de los propios Estados miembros»; de modo que las autoridades comunitarias limitan su papel al establecimiento del régimen básico de dichas operaciones.

De ahí que el régimen comunitario de las ayudas directas de la PAC necesita —como tantos otros sectores del ordenamiento comunitario— de la correspondiente «ejecución» por parte de las autoridades nacionales. Y dicha ejecución no se traduce simplemente en la realización de los correspondientes actos jurídicos y materiales exigidos por la normativa comunitaria (recepción de solicitudes, resolución de expedientes, pago de las ayudas, etc.): junto a esa ejecución *administrativa* en sentido estricto, se precisa también una ejecución *normativa* para completar, detallar o desarrollar la regulación comunitaria en lo que sea necesario. En general basta con que esta ejecución normativa sea de carácter reglamentario, aunque en ciertos casos pueda necesitar del auxilio de la ley en mayor o menor extensión.

Este escenario se puede predicar aún con mayor razón, si cabe, de la que hemos denominado «PAC canaria», cuyo Reglamento de cabecera —el

⁴³ Sobre el principio de subsidiariedad como «ejecución administrativa indirecta» en beneficio de la instancia administrativa inferior en el contexto del Derecho comunitario, *vid.* BARNÉS VÁZQUEZ, J., «El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas», en *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, coord. por el mismo autor, Civitas, Madrid, 1993, en pp. 556 y 557. *Vid.* también COSCULLUELA MONTANER, L., «El sistema de autonomías en el contexto de la Unión Europea», en *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, dir. por JOSÉ MANUEL DE BERNARDO y SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, Iustel, Madrid, 2006, en p. 372, reconduciendo a sus justos límites algunas interpretaciones doctrinales del principio comunitario de subsidiariedad.

Reglamento 247/2006— ni siquiera detalla las ayudas y demás mecanismos destinados a apoyar las producciones agrícolas locales de las diversas regiones ultraperiféricas contempladas en su ámbito de aplicación. En este sentido, el margen de actuación dejado por el Reglamento 247/2006 a las autoridades de los correspondientes Estados miembros es en general más amplio todavía que el que consagran las normas de la PAC aplicables en los demás territorios de la Unión.

Por todo ello, el sistema de relaciones entre el ordenamiento comunitario y el Derecho nacional de cada uno de los Estados miembros no se reduce al principio de primacía de aquel sobre éste. Por muy importante y capital que sea el lugar ocupado por ese principio en dicho sistema, el principio de primacía es de por sí incapaz de solucionar otro tipo de problemas que suscita la ejecución del Derecho comunitario en cualquiera de sus vertientes (normativa o no). Uno de ellos radica en el interrogante de a cuál de entre las numerosas autoridades nacionales existentes en un mismo Estado miembro corresponde la ejecución del Derecho comunitario. La cuestión es particularmente espinosa e intrincada respecto de aquellos Estados que, como España, disponen de una estructura territorial compleja o compuesta. En nuestro caso se trata, pues, de establecer a qué ente territorial corresponde la ejecución del régimen de las ayudas directas a la agricultura y la ganadería en Canarias, es decir, si al Estado o a la Comunidad Autónoma de Canarias.

En definitiva, junto al principio de primacía del Derecho comunitario, se ha de tener en cuenta aquí el principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, según el cual —en su vertiente competencial— la ejecución del Derecho comunitario en los Estados dotados de organización política descentralizada ha de hacerse conforme a la distribución interna de competencias entre el poder central y las entidades regionales⁴⁴. Como es sabido, en el caso español, y ante la ausencia en

⁴⁴ Entre nosotros, sobre la vertiente competencial del principio de autonomía institucional, existe ya de antiguo abundante bibliografía. Vid. ARGULLOL MURGADAS, E., «Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria», en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985, en p. 212; BULLAIN LÓPEZ, I., *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990, en p. 198; LASAGABASTER HERRARTE, I., *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, en pp. 85 y 86; LÓPEZ CASTILLO, A., «La creación y ejecución del Derecho comunitario en España», en *La*

nuestro ordenamiento constitucional de título competencial específico para la ejecución del Derecho comunitario, esta función corresponde a quien ostente la competencia material de que se trate⁴⁵.

Y a este respecto, en el caso concreto del Reglamento 247/2006, ha de tenerse en cuenta que la región ultraperiférica implicada (Canarias) reviste, a su vez, la condición de Comunidad Autónoma. Por ello, la remisión del Reglamento comunitario a las «autoridades competentes» y al «nivel geográfico adecuado» supone, por consiguiente, la obligación de tener en cuenta las reglas internas de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en materia agraria. A diferencia del Estado y al igual que las demás Comunidades Autónomas, Canarias dispone de «competencia exclusiva sobre (...) agricultura y ganadería», según establece el artículo 31.1 Ley Orgánica 10/1982, de su Estatuto de Autonomía. Pero antes de concluir afirmando la competencia de la Comunidad Autónoma canaria en materia de ayudas directas a la agricultura, es preciso:

- 1) justificar que la expresión «agricultura» y «ganadería» utilizada por el Estatuto de Autonomía abarca efectivamente lo que en el ámbito de la PAC y del Reglamento 247/2006 se denominan «ayudas directas a la agricultura y la ganadería»; y
- 2) delimitar el alcance real de esa «exclusividad» que el Estatuto predica de la competencia autonómica, sobre todo en relación con otros títulos competenciales del Estado que guardan o pueden guardar relación también con las ayudas directas de la «PAC canaria».

Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros, coord. por Javier Barnés Vázquez, Civitas, Madrid, 1993, en pp. 162-164; y MIGUEL BÁRCENA, J., «Capítulo III. España», *loc. cit.*, en p. 143.

⁴⁵ Vid. CALONGE VELÁZQUEZ, A., «Los sistemas de participación de las entidades subestatales en la formación y ejecución del Derecho comunitario», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 241, 1989, en p. 97; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, 3ª ed., Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, en pp. 81 y 82; MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado, el Derecho interno...*, cit., en p. 98; o MONTORO CHINER, M. J., «Integración europea y creación del Derecho», *Revista de Administración Pública*, n.º 128, 1992, en p. 149. Por lo demás, se trata de una reiterada doctrina del TC, al menos desde la conocida STC 252/1988, de 20 de diciembre. Sobre esta sentencia, pueden verse los comentarios específicos de BAÑO LEÓN, J. M., «La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 252/1988, de 20 de diciembre)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 62, 1989.

2. LA MATERIA «AGRICULTURA» Y «GANADERÍA» DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LAS AYUDAS DIRECTAS DE LA «PAC CANARIA»

Con respecto a lo primero, ninguna duda existe en afirmar que lo que los diversos Estatutos de Autonomía en general, y el de Canarias en particular, denominan «agricultura y ganadería» incluye el régimen de las «ayudas directas». Para ello es necesario remontarse un poco en el tiempo. En efecto, de los antecedentes, Decretos de Traspasos y recientes reformas estatutarias se desprende, *a los efectos* al menos *del sistema de distribución competencial*, un concepto jurídico de agricultura y de ganadería en el que tienen perfecta cabida los citados instrumentos y mecanismos públicos de apoyo a la producción agraria y ganadera. Desde este punto de vista, los hechos y datos jurídicos disponibles son incontestables: las potestades administrativas tradicionalmente atribuidas a la Administración agraria y ganadera se han dirigido siempre a salvaguardar la agricultura y la ganadería como manifestación y elemento de la riqueza nacional, es decir, como uno más de los factores productivos de la economía. Así, junto a la sanidad vegetal y animal desempeña un papel estelar dentro de la agricultura y la ganadería lo que podríamos denominar «ordenación de la producción agraria y ganadera», que englobaría aspectos tanto de la llamada «producción vegetal y animal» como de «ordenación de los mercados agrícolas y ganaderos»⁴⁶, tradicionalmente contemplados como una de las más importantes funciones o competencias de la Administración agraria y ganadera⁴⁷ y con-

⁴⁶ *Vid.*, por ejemplo, RD 3538/1981, de 29 de diciembre, de traspaso de funciones, competencias y servicios del Estado en materia de agricultura, ganadería y pesca a la Junta de Canarias.

⁴⁷ En efecto, tradicionalmente, tanto el *Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios* (FORPPA) como el *Servicio Nacional de Productos Agrarios* (SENPA), heredero del antiguo Servicio Nacional del Trigo creado después de la Guerra Civil, han venido desempeñando desde el Ministerio de Agricultura funciones muy parecidas en la materia: la intervención de los mercados agrarios, aunque con un papel predominante de asesoramiento y propuesta, el primero (proponer al Gobierno las líneas generales de la política de producciones y precios; los precios indicativos, de garantía a la producción o al consumo; la compra, almacenamiento y financiación de los mismos para su venta en mercados interiores o para su exportación; la importación para cubrir déficits previstos en el abastecimiento nacional; la política de primas y subvenciones; etc.); más ejecutivo el segundo (adquisición, almacenamiento, conservación, distribución y enajenación de productos agrarios).

formadores de las conocidas desde antiguo como «organizaciones de mercado»⁴⁸, que no son en absoluto una creación original de la PAC⁴⁹.

En efecto, organizaciones nacionales de mercado han existido con anterioridad al Tratado de Roma en la generalidad de los actuales Estados miembros, entre ellos España. Al principio, la única peculiaridad de la PAC fue la de suprimir dichas organizaciones «nacionales» para sustituirlas por organizaciones «comunes» de mercado (OCM), todo ello en aras a la consecución del mercado único europeo como objetivo fundamental de la Unión. Teniendo esto en cuenta, y considerando que desde la perspectiva de nuestro Derecho interno las competencias autonómicas sobre «agricultura» y «ganadería» incluyen algunos de los instrumentos más destacados de las antiguas organizaciones nacionales de mercados agrarios o ganaderos, necesario es concluir afirmando la competencia genérica de las Comunidades Autónomas en general, y de Canarias en especial, en materia de ayudas directas a la producción agraria y ganadera.

A esta conclusión no puede oponerse el dato formal de que las medidas de apoyo a las producciones agrarias y ganaderas locales de Canarias se encuentren previstas en el Reglamento 247/2006 y en una Decisión (el

⁴⁸ MANZANEDO MATEOS, J. A., en relación con nuestro ordenamiento, definía la «organización de mercados agrícolas» como «las medidas de intervención coherente instrumentadas con la finalidad de hacer factible la integración de este sector, reconciliando los intereses contradictorios de los productores y de los consumidores; para los productos se pretende el desarrollo de la productividad y defensa de las rentas agrícolas mediante una acción sobre el precio, para los consumidores se busca un abastecimiento regular en calidad y precio. Para conseguir esta organización de los mercados agrícolas diversas técnicas resultaban aplicables, tales como las de precios máximos y mínimos, organismos administrativos encargados del sostenimiento de los precios, normativa penal y administrativa contra el fraude, regulación de los mercados centrales, etc.» (*El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1968, en p. 259). En términos muy parecidos, y en relación con otros Derechos nacionales europeos, el propio TJCE ha definido las organizaciones nacionales de mercado como «un conjunto de medios jurídicos que colocan bajo el control de la autoridad pública la regulación del mercado de los productos concernidos, con vistas a asegurar, mediante el incremento de la productividad y un empleo óptimo de los factores de producción, especialmente de la mano de obra, un nivel de vida equitativo a los productores, la estabilización de los mercados, la seguridad de los aprovisionamientos y precios razonables a los consumidores» (Sentencia de 10 de diciembre de 1974, As. 48/74, Rec. p. 1383).

⁴⁹ Vid. NAVARRO FERNÁNDEZ, J. A., «Derecho y Agricultura en la sociedad moderna», en *Introducción al Derecho Agrario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005 en p. 75. Vid., por lo que se refiere a la política de precios agrícolas —elemento fundamental de las organizaciones de mercado—, FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La Política Agraria Común*, cit., en p. 63.

«Programa»), en vez de hallarse recogidas en el texto de una OCM. Tampoco las ayudas directas a la agricultura y la ganadería aplicables en los demás territorios de la Unión se encuentran hoy previstas formalmente en el texto de una OCM, es decir, en el Reglamento 1234/2007. Aunque su norma principal no se encuentre en este sino en el Reglamento 73/2009, nadie puede negar la evidente conexión entre ambos conjuntos normativos. Y ello, efectivamente, porque se trata de una separación más formal que real. Ambos conforman el llamado «primer pilar» de la PAC o «política de mercados», en contraste con la «política de estructuras» o desarrollo rural, que sería el «segundo pilar». Además, las ayudas directas de la PAC nacieron en el seno de las OCM correspondientes (herbáceos, vacuno, ovino, etc.), y ahí pervivieron hasta fechas bien recientes. Si en la actualidad se encuentran formalmente desgajadas de la OCM por el Reglamento 73/2009, ello lo es a los solos efectos de una mayor claridad normativa, ante la creciente complejidad de las operaciones y requisitos exigidos para su gestión. En definitiva, tanto por su origen como por sus propios fines, puede afirmarse que las ayudas directas siguen integradas en la ordenación del mercado y en el más importante de sus instrumentos, la organización común de mercados.

Así pues, los conceptos de «agricultura» y «ganadería» utilizados para definir la competencia autonómica en la materia incluyen elementos suficientes para sostener que, en principio, las Comunidades Autónomas en general, y Canarias en especial, son competentes en materia de ayudas a la producción agraria y ganadera.

3. ALCANCE DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA DE CANARIAS COMO REGIÓN «ULTRAPERIFÉRICA» SOBRE LAS AYUDAS DIRECTAS DE LA PAC

Pero, por otra parte, también nos referíamos a la necesidad de delimitar el alcance real de esa «exclusividad» que el Estatuto atribuye a la competencia autonómica sobre agricultura y ganadería. En principio, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre las ayudas directas a la agricultura y la ganadería, en cuanto que parte de la materia «agricultura y ganadería», es «exclusiva»; incluye, en consecuencia, tanto las facultades normativa (legislativa y reglamentaria, según el caso) como ejecutiva.

Ahora bien, esto no significa que dicha competencia autonómica no haya de coexistir con el ejercicio de otras competencias de las que es

titular el Estado y cuyo ejercicio puede proyectarse incidentalmente sobre la agricultura en general y sobre el régimen de las ayudas directas en particular. Se trata, fundamentalmente, de las competencias exclusivas del Estado para establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13º de la Constitución) y la «Hacienda General» (artículo 149.1.14º CE).

En efecto, habida cuenta el carácter de la agricultura y la ganadería como partes del llamado primer sector de la economía⁵⁰, habrá que atenderse sobre todo a la competencia horizontal igualmente «exclusiva» que el artículo 149.1.13º CE reconoce al Estado sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». La interpretación que el Tribunal Constitucional (TC) ha hecho de este título competencial habilita al Estado para aprobar normas que fijen tanto las *líneas directrices* y los *criterios globales* de ordenación de sectores económicos concretos, como *previsiones de acciones o medidas singulares* indispensables para alcanzar los fines propuestos en dicha ordenación⁵¹. Es decir, que

⁵⁰ Vid. MANZANEDO MATEOS, J. A., HERNANDO, J., y GÓMEZ REINO, E., *Curso administrativo económico (ensayo de una sistematización)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, en pp. 167-232.

⁵¹ Vid., por ejemplo, SSTC 155/1996, de 9 de octubre (FJ 4º) y 95/2001, de 5 de abril (FJ 3º). Lo que no es óbice a que una buena parte de la doctrina haya criticado por su excesiva amplitud la interpretación que el TC ha ido realizando sobre este título competencial. GARCÍA TORRES, J., cifraba ya en la STC 29/1986, de 20 de febrero, el punto de inflexión de la jurisprudencia constitucional hacia la expansión de las competencias económicas del Estado [«La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 17, 1986, en pp. 268 y 269]. Criticando también el excesivo uso del artículo 149.1.13º CE, vid. MONTILLA MARTOS, J. A., «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible», en *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, en pp. 73 y 74; y —específicamente en relación con la jurisprudencia constitucional— TENA PIAZUELO, V., *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997, en pp. 256 y 257. Vid. un análisis crítico del proceso seguido por la jurisprudencia constitucional y de sus riesgos en LÓPEZ BENÍTEZ, M., «El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura», en *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Desarrollo de las competencias autonómicas*, *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. extraord., vol. II, 2003, en pp. 434 y 435; y, denunciando el uso abusivo del referido título competencial, COSCULLUELA MONTANER, L., y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Derecho público económico*, Iustel, Madrid, 2007, en p. 90. Por ello, LÓPEZ RAMÓN, F., «Agricultura», en *Derecho Administrativo Económico*, vol. II, dir. por SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, La Ley, Madrid, 1991, en p. 295, concibe finalmente la agricultura como «materia compartida» entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

caben tanto planificaciones generales pero referidas a sectores económicos «concretos» —por ejemplo, el ganadero—, como la realización de «acciones o medidas singulares» —por ejemplo, los planes nacionales de abandono indemnizado de la actividad productiva de leche, sobre los que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha venido desempeñando en la Península muchas funciones, incluso ejecutivas—. A pesar de ello, el TC exige como condición que exista una incidencia «directa y significativa» sobre la actividad económica general, y cuya concurrencia suele comprobar el Tribunal utilizando tres criterios: en primer lugar, que la intervención del Estado sea necesaria para garantizar el respeto a la cuantía global a repartir (señaladamente, cuando los fondos no están «territorializados», es decir, repartidos por Comunidades Autónomas); en segundo lugar, que sólo mediante la intervención del Estado se asegure el pleno disfrute de dichas ayudas por todos los potenciales beneficiarios; y, por último, que la necesidad de esa intervención estatal aparezca razonablemente justificada o se deduzca sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de que se trate⁵². En definitiva, mientras las Comunidades Autónomas pueden actuar sus competencias sobre agricultura o ganadería sin necesidad de más requisitos que el título correspondiente, el Estado necesita *justificar* su ejercicio en la salvaguarda del sistema económico y de la economía nacional⁵³.

⁵² Para la formulación de esta doctrina sobre la distribución de competencias en materia de ayudas destinadas al fomento y protección de las actividades agrícolas y ganaderas, *vid.* especialmente el FJ 2º de la STC 117/1992, de 16 de septiembre: la gestión administrativa de esos fondos corresponde por regla general a las Comunidades Autónomas, a menos que la gestión centralizada por la Administración del Estado resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. La procedencia de esa gestión centralizada debe aparecer, además, razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate. Por eso el TC atribuyó a la Comunidad Autónoma la completa gestión de las primas por vaca nodriza cuando todavía las autoridades comunitarias no habían introducido en el régimen de estas ayudas un máximo global de los fondos del FEOGA destinado a cada Estado miembro, lo cual no justificaba la centralización de la gestión —al menos de la resolución— en el Estado. *Vid.* FJ 6º de la STC 79/1992, de 28 de mayo.

⁵³ *Vid.* LÓPEZ BENÍTEZ, M., «El desarrollo de las competencias autonómicas...», *loc. cit.*, en pp. 437 y 438. Así lo ha recordado también, por ejemplo, en materia de asignación de cantidades de referencia liberadas como consecuencia de la puesta en práctica de un plan regional de fomento de abandono de la producción lechera, la STC 95/2001, de 5 de abril, citando numerosas Sentencias anteriores (FJ 3º).

Tanto es así que la STC 14/1989, de 26 de enero, confirmó la competencia de la Comunidad Autónoma Balear para convocar una serie de subvenciones al almacenamiento privado de carne de porcino al no acreditarse por el Estado que dicha medida autonómica revistiera la entidad suficiente para alterar las directrices del Estado en materia de «ordenación general de la economía»⁵⁴.

Pero, además, también dispone el Estado de competencia «exclusiva» sobre «Hacienda General y Deuda del Estado» (artículo 149.1.14ª de la Constitución). Recuérdese a este respecto que la aplicación de las ayudas procedentes de los fondos europeos agrícolas genera en el Estado unas relaciones financieras con la Comunidad Europea y una incidencia en su equilibrio presupuestario. Y ello no sólo porque una defectuosa aplicación del régimen financiero de la PAC en cualquiera de los Estados miembros genere una responsabilidad ante las autoridades comunitarias —materializable a través de las llamadas «correcciones financieras»⁵⁵—, sino también porque —con carácter previo a la citada responsabilidad financiera propiamente— la normativa europea exige muy frecuentemente del Estado la realización de formalidades tendentes a justificar ante las autoridades comunitarias los ingresos y gastos de que se trate con cargo al FEOGA. Si las Comunidades Autónomas son las encargadas de gestionar dichos fon-

⁵⁴ Vid. FJ 3º de la STC 14/1989, de 26 de enero. En términos muy semejantes, *vid.* QUINTANA LÓPEZ, T., *Derecho veterinario: epizootias y sanidad animal*, Marcial Pons, Madrid, 1993, en p. 47 y 48.

⁵⁵ Es decir, deduciendo de los activos correspondientes a abonar con cargo al FEAGA aquellos gastos, en el marco de la PAC, que la Comisión considere que el Estado miembro ha efectuado sin respetar la normativa comunitaria aplicable (artículo 10.2 del Reglamento nº 885/2006 de la Comisión, de 21 de junio, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del FEADER, *DO* L 171 de 23.6.2006, p. 90). En España, para hacer frente a esta eventual responsabilidad financiera cuando los gastos irregulares sean debidos a la actuación inapropiada de las Comunidades Autónomas, el Estado ha consagrado el «principio de corresponsabilidad financiera» en el artículo 7.1 de la Ley General de Subvenciones y lo ha desarrollado en el RD 327/2003, de 14 de marzo, titulado «de los organismos pagadores y de coordinación con el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)». El RD 327/2003 no se detiene en lo relativo a la determinación de las responsabilidades correspondientes, sino que se adentra a detallar importantes aspectos del régimen jurídico aplicable a los organismos, autonómicos o no, encargados del pago de gastos con cargo al FEAGA (en concepto, sobre todo, de ayudas), además de atribuir a un organismo estatal —el «Fondo Español de Garantía Agraria» (FEGA)— importantes funciones como «organismo de coordinación». Y todo ello lo ha hecho el Estado sobre la base, precisamente, del artículo 149.1.14ª CE.

dos, el Estado debe contar para ello con la correspondiente colaboración autonómica, actuaciones de colaboración que la normativa estatal deberá lógicamente coordinar con aquellas obligaciones estatales. Por eso, evidentemente, las competencias estatales sobre Hacienda General se plasman por lo general en normas de coordinación con las correspondientes Comunidades Autónomas. Ello explica, en fin, las previsiones de este tipo de que está salpicada la normativa que el Estado aprueba en materia de ayudas a la producción agraria y ganadera. El Estado, por tanto, dispone en el artículo 149.1.14ª de la Constitución de una amplia competencia para influir en el régimen jurídico de las ayudas directas a la ganadería, si bien esas normas y medidas tendrán, en la mayoría de los casos, una naturaleza meramente coordinadora, exclusivamente a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones financieras que el Estado tiene asumidas ante las autoridades comunitarias encargadas de gestionar la PAC.

A la luz de estas consideraciones, y teniendo presente las peculiaridades del caso que aquí nos ocupa, se entiende que las posibilidades reales del Estado para intervenir en el régimen de las ayudas directas a la agricultura y la ganadería en Canarias sean muy reducidas; más reducidas, desde luego, que las relativas al régimen de las ayudas directas en el resto del territorio nacional. Fuera de la ya citada opción concreta ofrecida por el artículo 70 del Reglamento 1782/2003 y ejercitada por el Estado en el RD 1617/2005 —declarando inaplicable el sistema de pago único en Canarias—, el espacio dejado al Estado se reduce a las imprescindibles normas de coordinación en materia financiera, como efectivamente se desprende de la aplicabilidad de la Ley General de Subvenciones y del RD 327/2003, sobre corresponsabilidad financiera, al otorgamiento y gestión de las ayudas previstas en el «Programa Específico» de Canarias.

Por ello, en todo lo demás, y por lo que se refiere a las competencias normativas, tratándose del establecimiento y precisión de unas ayudas aplicables únicamente en el territorio de una sola Comunidad Autónoma, lo lógico es que la elaboración del texto de la propuesta de «Programa» que se someta a la aprobación de la Comisión Europea como Decisión para concretar el régimen de las ayudas directas a la agricultura y la ganadería en el marco de la «PAC canaria», corresponda fundamentalmente a las autoridades autonómicas competentes y no a las del Estado. Difícilmente puede afirmarse que unas ayudas de tales características (aplicables sólo en el territorio de una Comunidad Autónoma y a favor de unas producciones muy determinadas dentro del sector agrario) revistan la entidad suficiente

para afectar a las directrices estatales en materia de «ordenación general de la economía», sirviendo así de justificación para atribuir un mayor protagonismo al Estado.

Por las mismas razones, el margen reconocido a la Administración General del Estado para desempeñar funciones estrictamente ejecutivas o de gestión (convocatoria, recepción de solicitudes, tramitación, resolución, pago) ha de ser prácticamente nulo. Esos aspectos corresponden también a la Comunidad Autónoma de Canarias, de los que se deberá ocupar a través de las Administraciones y órganos administrativos en cada caso competentes. En condiciones normales, la intervención del Estado en estas cuestiones ni se deduciría sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de las ayudas, ni sería imprescindible para asegurar su pleno disfrute por los potenciales beneficiarios. Y mucho menos sería obligada para garantizar el respeto a la cuantía global a repartir en concepto de unas ayudas que ya están «territorializadas» *ab origine*, es decir, específicamente destinadas por las autoridades comunitarias al territorio de una región ultraperiférica que en este caso es, además, una Comunidad Autónoma.

IV. CONCLUSIÓN

Canarias es uno de esos pocos territorios que, por su lejanía e insularidad, goza del estatuto de «Región ultraperiférica» de la Unión Europea. Ello significa que las autoridades comunitarias están habilitadas para aplicar en ese territorio «medidas específicas» de aplicación de los Tratados, «incluidas las políticas comunes» y entre estas —por tanto— la política agrícola común. Esa peculiar adaptación a Canarias se ha traducido en la consagración, a través del Derecho derivado, de una política agrícola específica para dicho territorio, una suerte de «PAC canaria», que muy poco tiene que ver con la PAC generalmente aplicable en el resto del territorio de la Unión. Y ello no sólo por la inaplicación en Canarias de la tasa láctea o del sistema de ayudas de «pago único», sino —lo que jurídicamente es más relevante— por la consagración de un peculiar instrumento normativo destinado a definir el contenido de dicha política específica y a establecer las concretas medidas aplicables: el «programa comunitario de apoyo a las producciones agrícolas locales», que, si formalmente es una Decisión de la Comisión, su determinación efectiva corresponde a las autoridades nacionales del Estado miembro.

En nuestro caso, esas autoridades nacionales son fundamentalmente las

de la propia Comunidad Autónoma de Canarias. Al menos en lo que se refiere a las ayudas directas, nuestro sistema de distribución de competencias apenas deja espacio al Estado para dicha tarea, que casi ha de circunscribirse al establecimiento de las imprescindibles normas de coordinación en materia de Hacienda General. Al tratarse de unas ayudas comunitarias aplicables no en la totalidad del territorio nacional, sino exclusivamente en una concreta Comunidad Autónoma, resulta francamente difícil que el Estado pueda escudarse en la «salvaguarda del sistema económico nacional» —tal como exige el TC— para reclamar protagonismo en la configuración de esas medidas específicas de apoyo a las producciones agrícolas locales de Canarias al amparo del título competencial del artículo 149.1.13ª de la Constitución. Por lo mismo, menor margen aún debe disponer el Estado en lo que a la ejecución de las medidas se refiere. Siendo unas ayudas «territorializadas» desde el mismo momento de su establecimiento, no hay razón alguna para pensar que su gestión directa por parte de las autoridades autonómicas pueda poner en peligro el respeto a la cuantía global a repartir, ni que ello sea obstáculo para asegurar su pleno disfrute por los potenciales beneficiarios. En definitiva, si bien la competencia de Canarias sobre ayudas directas de la PAC es «compartida» con la del Estado, lo es desde luego en mucho menor grado que en el resto de Comunidades Autónomas. Y ello porque en Canarias concurre una condición que no se da en las demás Comunidades Autónomas: la de ser, además de Comunidad Autónoma, «región ultraperiférica» de la Unión Europea.

CANARIAS COMO «REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA» DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CASO DE LA AGRICULTURA

RESUMEN: Las llamadas «regiones ultraperiféricas» de la Comunidad Europea se caracterizan por disponer de un estatuto jurídico especial consistente en una modulación o adaptación de las políticas comunes vigentes en la generalidad del territorio comunitario. En España tienen esta condición las Islas Canarias. El presente trabajo analiza las especialidades de esta región ultraperiférica en relación con una de las políticas comunes más tradicionales y consolidadas: la política agraria común. Se analizan además las consecuencias que de dichas especialidades se derivan en materia de distribución de competencias entre el Estado y una Comunidad Autónoma que, además, es región ultraperiférica.

PALABRAS CLAVE: regiones ultraperiféricas, política agraria común, distribución de competencias, Comunidades Autónomas.

THE CANARY ISLANDS «ULTRAPERIPHERAL REGION»
OF THE EUROPEAN UNION. THE CASE OF AGRICULTURE

ABSTRACT: The so called «ultraperipheral regions» of the European Union are characterized for having a special juridical statute consisting of a modulation or adaptation of the current common policies in the generality of the Community territory. In Spain, the Canary Islands have this condition. This present piece of work analyzes the specialities of this ultraperipheral region in relation to one of the most traditional and consolidated common policies: the common agricultural policy. Furthermore, the consequences that such specialities lead to the subject of the distribution of competences between The State and The Autonomous Region, which is also an ultraperipheral region, are analyzed.

KEY WORDS: ultraperipheral regions, common agricultural policy, distribution of competences, Autonomous Regions.

LES CANARIES COMME « REGION ULTRAPERIPHERIQUE »
DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE. LE CAS DE FIGURE
DE L'AGRICULTURE

RÉSUMÉ: Les dénommées «régions ultrapériphériques» de la Communauté Européenne se caractérisent par le fait qu'elles disposent d'un statut juridique spécial qui consiste dans une modulation ou une adaptation des politiques communes en vigueur dans la généralité du territoire communautaire. En Espagne, les Iles Canaries ont cette condition. Le présent travail analyse les spécialités de cette région ultrapériphérique par rapport à une des politiques communes les plus traditionnelles et consolidées : la politique agricole commune. On analyse par ailleurs les conséquences dérivant de ces spécialités en matière de distribution de compétences entre l'État et une Communauté Autonome qui, en outre, est une région ultrapériphérique.

MOTS CLES: régions ultrapériphériques, politique agricole commune, distribution de compétences, Communautés Autonomes.

