

# LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

## EXECUTIVE POWERS OF THE EUROPEAN MANAGEMENT IN THE FIELD OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

Profesor Titular de Derecho Administrativo (UNED)

SUMARIO: I. LOS ORIGINARIOS RETOS EJECUTIVOS Y ADMINISTRATIVOS DE LA PAC. II. LEGISLACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN: 1. De competencia exclusiva a competencia compartida. 2. Competencia legislativa y competencia ejecutiva en la PAC: 2.1. *Competencia legislativa*. 2.2. *Competencias ejecutivas*. 2.2.1. *Distribución vertical de competencias: Estados y Unión Europea*. 2.2.2. *Distribución horizontal de competencias en el seno de la Administración Europea*. A) *Consejo y Comisión*. B) *Ejecución administrativa y ejecución presupuestaria*. C) *Competencias delegadas y competencias de ejecución*. D) *Tareas administrativas o de gestión, procedimientos de urgencia y actos reglados en el seno de la PAC*. 2.3. *Competencias delegadas*. 2.3.1. *Régimen general*. 2.3.2. *Competencias delegadas en el sistema de las organizaciones comunes de mercado*. 2.3.3. *Competencias delegadas en el marco de la financiación de la PAC*. 2.4. *Competencias de ejecución en el seno de la Política Agraria Común*. 2.4.1. *Régimen general*. 2.4.2. *Competencias de ejecución en el sistema de las organizaciones comunes de mercado*. 2.4.3. *Competencias de ejecución en el marco de la financiación de la PAC*. 2.5. *Competencias ejecutivas atribuidas directamente por el Tratado: art. 43.3. TFUE*. 3. *Política Agrícola Común y Política de Competencia: competencias de ejecución*.

## I. LOS ORIGINARIOS RETOS EJECUTIVOS Y ADMINISTRATIVOS DE LA PAC

Desde la creación de la Comunidad Económica Europea y la inserción en el Tratado de una Política común en la Agricultura, el Derecho europeo tuvo que afrontar una serie de retos ejecutivos y administrativos que permitieran insertar dicha Política en un mercado común, pues la definición de aquella y los mecanismos para su aplicación constituían una continua excepción a las reglas del libre mercado<sup>1</sup>. La operatividad de la Política Agrícola Común obligó a importantes evoluciones tanto en la organización interna de la Comisión (habilitaciones) como en el equilibrio de poder con el Consejo (delegación de competencias ejecutivas y origen de la Comitología) y con los Estados miembros (modalidad de ejecución conjunta). La trascendencia de estas invenciones para la configuración y comprensión de la actual fisonomía de la Administración europea obligan a una exposición prolija y detenida.

Hay que recordar, de entrada, que la inclusión en el Tratado de la PAC fue una clara concesión a la agricultura francesa, que a finales de los cincuenta, gracias a generosas ayudas estatales, producía más de lo que el propio país podía consumir. Francia se encontraba entonces en la necesidad de exportar a mercados con elevados precios garantizados o continuar con subvenciones a la producción. La cuadratura del círculo la proporcionó la Política Agrícola Común que, en el seno del mercado común, permitía colocar los productos agrícolas en el mercado, evitando la competencia internacional más barata de los mercados extracomunitarios<sup>2</sup>. El reto para la Comisión fue configurar una PAC que garantizase a los agricultores un nivel de vida adecuado, que no generase excesiva sobreexplotación y que no enemistase a los socios comerciales de la Comunidad. La intención de la Comisión era conciliar el principio de libre mercado que inspiraba al Tratado y una intervención sobre el mercado agrícola que incluyese precios preestablecidos, ventas garantizadas para los productos básicos y un sistema de exacciones sobre las importaciones agrícolas basado en la diferencia entre los precios más bajos de los productos internacionales y los más altos de los comunitarios.

La clave radicaba, pues, en primer lugar en la determinación de los precios, tarea que Francia luchó por encomendar al Consejo, foro en el que se escenificaron en años sucesivos tensas negociaciones políticas, principalmente entre Francia (principal beneficiada) y Alemania (principal contribuyente del sistema). No obstante, la propuesta originaria de la Comisión atribuía al Consejo únicamente la competencia para promulgar criterios generales que orientarían la posterior fijación de precios por la Comisión<sup>3</sup>. Finalmente, los Reglamentos del Consejo de 1962 reservaron a

---

<sup>1</sup> Vid. FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La Política Agraria Común. Régimen Jurídico de la Agricultura Europea y Española*, Aranzadi 2000, pp. 33-77.

<sup>2</sup> Vid. LUDLOW, N.P.: «The Making of the CAP: Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Policy», en *Contemporary European History*, 2005, vol. 14, n. 2, págs. 347-371.

<sup>3</sup> COM(60)105, de 30 de junio de 1960.

éste la competencia para fijar los precios de referencia en los mercados agrícolas. Sin embargo, el seguimiento diario de unos mercados tan complejos obligaría más tarde al Consejo, primero a crear otro órgano en su seno especializado en la PAC (el Comité Especial de Agricultura, de 1962) y, después, a delegar en la Comisión esta potestad, al menos en lo que concernía al precio de umbral (determinante de las exacciones agrícolas en frontera para equilibrar los precios extracomunitarios con el indicativo o de referencia establecido por el Consejo en el interior de la Comunidad) y al precio de intervención (que desencadena la activación de los mecanismos administrativos para garantizar un precio mínimo). A partir, pues, de los primeros Reglamentos agrícolas de 1962 la Comisión –a pesar de la estructura básicamente descentralizada del sistema– pasa a asumir importantes competencias de administración directa, que permitían, ya entonces, al Secretario ejecutivo de la Comisión CEE, hablar incluso del «origen de una Administración federal»<sup>4</sup>.

Son precisamente estos mecanismos administrativos, en segundo lugar, las técnicas de intervención pública preestablecidas para asegurar el sostenimiento de los precios cuando se produce un descenso de los mismos en el mercado. Las dos principales son las compras públicas de productos agrarios y su almacenamiento público<sup>5</sup>, cuyo coste progresivamente considerable va a recaer desde el primer momento sobre el presupuesto comunitario, a cuyos efectos se crea ya en 1962 un Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola<sup>6</sup>. Sin embargo, el hecho de que los Estados estuvieran de acuerdo en comunitarizar la financiación de la Política Agrícola Común<sup>7</sup> no implicaba necesariamente que ocurriese lo mismo con su ejecución y administración.

Desde un punto de vista institucional, la puesta en marcha de la PAC determinó el nacimiento de lo que después pasaría a conocerse como «Comitología». En efecto, en su inicial conjunto de propuestas, de 11 de diciembre de 1959<sup>8</sup>, la Comisión se

---

<sup>4</sup> NOËL, E.: «Comment fonctionnent les institutions de la Communauté Économique Européenne» en *Revue du Marché Commun*, 1963, pág. 16.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La Política Agraria Común... op. cit.*, págs. 68-72.

<sup>6</sup> Reglamento (25/62/CEE) del Consejo, de 4 de abril de 1962 (*JO L 30*, de 20 de abril de 1962) y Reglamento (17/64/CEE) del Consejo, de 5 de febrero de 1964 (*JO L 34*, de 27 de febrero de 1964).

<sup>7</sup> Según el Reglamento nº 25 de 1962, «dado que en el estadio de mercado único, los sistemas de precios están unificados y la política agrícola es comunitaria, las consecuencias financieras que de ello se deriven incumben a la Comunidad», a cuyo fin se crea precisamente el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, como parte del presupuesto comunitario. El Fondo financiará las restituciones a la exportación hacia terceros países y las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados y se nutrirá tanto de las contribuciones nacionales (según la clave de reparto), así como de forma proporcional a las importaciones netas procedentes de terceros países realizadas por cada Estado miembro.

<sup>8</sup> *Bulletin EEC*, 1959, n. 5, pp. 17-28, citado por BERGSTRÖM, C.F., *Comitology. Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, OUP, Oxford 2005, pág. 46. Es el conocido como Plan MANSHOLT. *Vid.*, igualmente, COM(60)105, de 30 de junio de 1960. Sobre las concepciones supranacionales del Comisario MANSHOLT, así como de su visión de la agricultura en el proceso de integración europea, *vid.* THIEMEYER, G.: «Sicco Mansholt and European Supranational

arrogaba un papel central en la ejecución e incluso regulación de la PAC. Concretamente, la Comisión proponía el establecimiento de Oficinas Europeas<sup>9</sup> que actuarían en su nombre y bajo su responsabilidad, y a las que se encomendarían las tareas de calcular los precios de intervención, de realizar compras para el sostenimiento de los precios y de emitir certificados de importación. Preveía incluso la creación de «comités consultivos» que integrarían representantes no sólo de los Estados miembros sino también de los sectores implicados. Se trataba, pues, de una gestión directa de la Comisión, que no obstante descentralizaría funcionalmente en Oficinas Europeas creadas por ella misma, con lo que la ejecución de la PAC permanecería atribuida por completo a la naciente estructura administrativa europea. La posterior formalización de la propuesta de la Comisión era más matizada al excluir de los comités consultivos a los representantes gubernamentales, los cuales se reunirían en el seno de un nuevo órgano, los «comités de directores», a los que la Comisión estaría obligada a consultar antes de adoptar una decisión<sup>10</sup>.

La centralización ejecutiva que estas propuestas implicaban era acorde con el deseo de la Comisión HALLSTEIN de afirmarse política e institucionalmente, pero en un asunto tan sensible suscitó una viva controversia entre los Estados miembros. Especialmente Francia, que no quería perder el control ni de la concepción (atribuida al Consejo) ni de la ejecución de la PAC. Por ello propuso que la competencia para adoptar las medidas de ejecución y gestión necesarias fueran atribuidas a unos denominados «comités de gestión», integrados por representantes tanto de las Administraciones nacionales como de la Comisión. Pese a esto último, tenían muchas semejanzas con la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores migrantes. Como señala BERGSTRÖM, «pese a que se decía que el objetivo de la propuesta francesa era “facilitar el trabajo de la Comisión y hacer más eficiente su relación con las Administraciones nacionales”<sup>11</sup>, en la práctica dejó a la Comisión sin poderes propios de decisión. Claramente –según este autor–, los comités de gestión propuestos por el Gobierno francés eran concebidos no como subordinados a la Comisión sino como órganos independientes»<sup>12</sup>.

Sin embargo, algunos países –especialmente Holanda– se oponían a debilitar de tal manera a la Comisión, por lo que el 28 de noviembre de 1961 se llegó a un principio de acuerdo en el Comité Especial de Agricultura para que la adopción de medidas de naturaleza práctica fueran conjuntamente encomendadas a la Comisión y a los comités de gestión. Éstos ejercerían una función de control encaminada a evitar que la Comisión pudiera adoptar las medidas con respecto a las cuales el comité hubiera dictaminado en contra, pues aquella sólo podría bien reformar su propuesta

---

ism» en *La gouvernance supranationale dans la construction européenne* (Dir. W. LOTH), Bruylant, Bruxelles 2005, págs. 39-53.

<sup>9</sup> *Bulletin EEC*, 1960, n. 5, p. 40, citado por BERGSTRÖM, C.F., *Comitology ... op. cit.*, pág. 46.

<sup>10</sup> COM(60)105, de 30 de junio de 1960.

<sup>11</sup> *Europe (bulletin quotidien)*, 28 and 30 Novembre 1961.

<sup>12</sup> BERGSTRÖM, C.F., *Comitology ... op. cit.*, pág. 48.

en el sentido del comité de gestión, bien remitirla al Consejo en forma de propuesta normativa<sup>13</sup>. Sin embargo, la Comisión consiguió eliminar esa perspectiva preventiva de control en su propuesta definitiva de 21 de diciembre de 1961, pues con la nueva redacción el Consejo sólo intervendría cuando el acto de la Comisión, ya adoptado por ésta, hubiese sido dictaminado desfavorablemente por el comité. Pero en última instancia, la acción reactiva podrá suponer una decisión del Consejo que revocase la decisión previa de la Comisión.

Si la ejecución europea de la PAC determinó, con respecto al Consejo, el nacimiento de la Comitología, en relación con los Estados dio origen a la modalidad ejecutiva de la gestión compartida o ejecución conjunta, donde Comisión y Estados se reparten las competencias administrativas sobre una misma actividad. Desde el punto de vista presupuestario, no se podía soslayar la competencia de la Comisión, a la que el Tratado atribuía la responsabilidad sobre la ejecución del Presupuesto europeo. Sin embargo, los Estados no permitieron que los mecanismos públicos de intervención (compras públicas y abastecimientos, básicamente) fuesen atribuidos a eventuales organismos europeos que formaran parte de la estructura administrativa europea, por lo que surgieron las agencias u organismos de intervención nacionales. De esta manera, son los Estados miembros los que realizan los gastos de conformidad con lo preestablecido en los Reglamentos comunitarios y, posteriormente, remiten a la Comisión, en cuanto ejecutora del Presupuesto comunitario y del FEOGA, primero las solicitudes de reembolso y después los datos anuales justificativos<sup>14</sup>.

Los retos que planteó la configuración ejecutiva de la PAC trascendieron los límites de la propia Comisión CEE, pues se insertaba en el equilibrio institucional y político de la propia construcción europea. Si el Consejo se había reservado importantes funciones ejecutivas era por la ya reseñada relevancia política de las mismas, en especial la fijación de los precios. Adoptadas las decisiones oportunas, el Consejo era incapaz de hacer el seguimiento diario de los mercados, por lo que optó por delegar progresivamente esas competencias ejecutivas a la Comisión. Pero a su vez, esta Institución debía asumir no sólo el liderazgo político que preconizaba HALLSTEIN, sino también la responsabilidad administrativa que sólo ella podía desempeñar. Desde esta perspectiva, se comprenden mejor los esfuerzos por erigir y, al tiempo, adaptar un aparato administrativo que estuviera en condiciones de responder a las tareas ejecutivas que bien el Colegio emprendía, bien el Consejo le delegaba. Esto fue especialmente así en el ámbito de la Política Agrícola Común, donde la organización administrativa de la Comisión tuvo que responder con flexibilidad a la compleja y diaria gestión de las nacientes organizaciones comunes de mercado. Se recurre así a la técnica de la *habilitación*, que ya estaba latente en los Reglamentos

<sup>13</sup> *Europe (bulletin quotidien)*, 30 Novembre 1961, citado por BERGSTRÖM, C.F., *Comitology ... op. cit.*, pág. 51.

<sup>14</sup> Reglamento (17/64/CEE) del Consejo, de 5 de febrero de 1964, relativo a las condiciones de contribución del FEOGA (*JOCE* N° 34, de 27 de febrero de 1964). *Vid.*, especialmente, Commission CEE, *Rapport d'ensemble de la Commission au Conseil sur le financement de la Politique Agricole Commune*, VI/SEC (65) 1009 final, Bruxelles 5 avril 1965.

de organización de la Alta Autoridad, pero de la que la Comisión CEE va a hacer un uso sistemático en la PAC<sup>15</sup>, explotando el generoso sistema de delegación del Reglamento interno de la Comisión CEE y generalizándolo posteriormente a todos los sectores de actividad<sup>16</sup>.

El Tratado de Lisboa de 2007, finalmente, ha introducido cambios importantes en la caracterización de la Política Agrícola Común a través de una novedosa regulación institucional en el proceso decisorio y en el proceso ejecutivo<sup>17</sup>, regulación de la que es necesario partir para enmarcar convenientemente la profunda reforma interna de esta Política mediante el paquete legislativo de 2013.

## II. LEGISLACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

### 1. De competencia exclusiva a competencia compartida

El art. 4.2 d) del TFUE califica expresamente, por primera vez, a la Política Agrícola Común como «competencia compartida». Tal clasificación no ha dejado de ser criticada por cuanto tradicionalmente se consideraba tal Política como exclusiva de la Unión. Así lo atestiguan opiniones autorizadas de la doctrina<sup>18</sup> e, incluso, de la jurisprudencia. Sin embargo, esa calificación resultaba más bien aparente e, incluso, parcial, como es el caso de las sentencias que consideraban exclusiva no tanto la política en su conjunto como determinados medios esenciales de la misma, caso de las organizaciones comunes de mercado, que impedían a los Estados desbordar el marco jurídico definido por el Derecho europeo<sup>19</sup>. En última instancia, la compleja regulación normativa y ejecutiva de la PAC producía la impresión de una exhaustivi-

<sup>15</sup> CHITI, E. y FRANCHINI, C., *L'integrazione amministrativa europea ... op. cit.*, págs. 24-32.

<sup>16</sup> Decisión (75/461/Euratom,CECA,CEE) de la Comisión, de 23 de julio de 1975, por la que se modifica el Reglamento interno provisional de la Comisión de 6 de julio de 1967 (DO nº L 199, de 30 de julio de 1975, p. 43), que da una nueva redacción al artículo 27: «La Comisión podrá, siempre que se observe plenamente el principio de su responsabilidad colegial, facultar a sus miembros para que adopten en su nombre y bajo su control medidas de gestión o de administración claramente definidas. Se podrá también facultar a funcionarios para que adopten tales medidas si ello resultare indispensable para que la Comisión pueda desempeñar como conviene las funciones que le incumben».

<sup>17</sup> Un estudio completo sobre la incidencia del Tratado de Lisboa en la PAC lo encontramos en GUILLEM CARRAU, J.: «La PAC tras el tratado de Lisboa: procesos legislativos ordinarios y actos de ejecución» en *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº 20, 2011, págs. 43-89.

<sup>18</sup> BLUMANN habla de competencia exclusiva «por ejercicio» y no «por naturaleza»: ésta se deriva directamente del Tratado mientras que aquella es el resultado de la mayor o menor actuación por parte del Legislador de sus competencias: BLUMANN, C., *La PAC et le Traité de Lisbonne*, octubre 2008 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408952/IPOL-AGRI\\_NT\(2008\)408952\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408952/IPOL-AGRI_NT(2008)408952_FR.pdf))

<sup>19</sup> Antonini, 1 julio 1987 (216/86), Rec. P. 2919.

dad tal que apenas dejaba apreciar las competencias ejecutivas de los Estados para la ejecución de la PAC.

En efecto, la amplia, prolija e intensa actividad normativa y ejecutiva de la Administración europea no puede eliminar a los Estados miembros de su trascendental papel ejecutivo de la Política Agrícola Común. De ahí que, desde sus orígenes, la PAC haya sido una política eminentemente compartida, con la peculiaridad, arriba indicada, de que el espacio ejecutivo de los Estados se haya reducido en su faceta normativa, pero haya permanecido amplio desde una perspectiva de ejecución operativa.

En este sentido, se demuestra una vez más que la distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea ha quedado, en última instancia, al albur del legislador europeo que, a través del Derecho derivado, se ha erigido en dueño de ese reparto. En el caso de la política agrícola, su consideración de «común», la fijación de unos objetivos amplios pero precisos y la previsión de unos medios básicamente perfilados para la consecución de dichos objetivos abocan a una configuración ejecutiva en la que la Administración europea asume trascendentales competencias de ejecución.

En efecto, ya el artículo 40 del TFUE contempla como medios para alcanzar los objetivos de la PAC la creación, por un lado, de una organización común de los mercados agrícolas y, por otro y para permitir que esa organización común alcance sus objetivos, el establecimiento de uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas. El Tratado no se limita a recoger con carácter general ese medio, sino que especifica, en un primer momento, las formas que podrá adoptar la organización común de mercados según los productos: normas comunes sobre la competencia; una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado; o una organización europea del mercado; y en última instancia, particulariza ejemplificativamente algunas medidas que podrán comprender la organización común de mercados: regulación de precios, subvenciones a la producción y a la comercialización de los diversos productos; sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes o mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones.

Como resulta evidente de la lectura de estos medios previstos con carácter primario en el Tratado, su operatividad práctica obliga al legislador a prever explícitamente su articulación ejecutiva, oscilando coyunturalmente, según la evolución de la propia Unión y de la agricultura europea, en un mayor o menor protagonismo de la Administración europea o de los Estados miembros.

Además de esta configuración intrínsecamente ejecutiva de la PAC, hay que tener en cuenta la dimensión presupuestaria de la misma. En efecto, el hecho de que gran parte de las medidas ejecutivas de la PAC se articulen a través de acciones de gasto, directamente imputables al Presupuesto europeo, cualifica decisivamente el diseño ejecutivo de la PAC, permitiendo una intensificación de las competencias ejecutivas de la Comisión, a quien el Tratado hace responsable directo de la ejecución del Presupuesto europeo.

Así pues, las competencias ejecutivas que asumirá la Unión Europea en el ámbito de la PAC, en detrimento de las competencias de ejecución que en principio corres-

ponden a los Estados, se derivan tanto de la propia configuración de la PAC como de su operatividad vía presupuesto europeo.

En definitiva, la intervención europea en el ámbito de la PAC no se reduce a una mera regulación de sus elementos esenciales que posteriormente sería desarrollada normativamente por los Estados y aplicada operativamente por sus Administraciones nacionales (conforme al tradicional principio de ejecución indirecta), sino que los objetivos y medios que los Tratados atribuyen ya a la PAC determinan unas necesidades de ejecución por la Administración europea, de carácter no sólo aplicativo o de gestión, sino también y especialmente normativo.

## 2. Competencia legislativa y competencia ejecutiva en la PAC

Aunque el Tribunal de Justicia ha utilizado con naturalidad expresiones como «sistema legislativo del Tratado»<sup>20</sup>, «poder legislativo de la Comunidad»<sup>21</sup> o, más sencilla pero significativamente, del «legislador comunitario»<sup>22</sup>, lo cierto es que la caracterización sustantiva de la competencia legislativa europea ha sido siempre difícil de realizar. Para ser de naturaleza legislativa, un acto debe establecer «los elementos esenciales de la materia a regular»<sup>23</sup>, los cuales tienen la finalidad de traducir las orientaciones fundamentales posibilitadas por el Tratado<sup>24</sup>. Estos elementos esenciales constituyen a la vez contenido propio de la función legislativa y límite infranqueable para su delegación, pues son irrenunciables para garantizar el equilibrio institucional<sup>25</sup>. Y decimos que los elementos esenciales de una materia son el contenido propio de los actos legislativos europeos por cuanto estos pueden igualmente incluir elementos no esenciales, que serían más bien propios de desarrollo ejecutivo. Ello es debido a que no existe una reserva de función ejecutiva en el sistema europeo, de forma que nada impide al legislador europeo agotar la materia en su actividad normativa, eliminando la posibilidad de que intervenga la potestad normativa de naturaleza ejecutiva. Evidentemente, esta caracterización sustantiva tiene una neta virtualidad funcional encaminada no tanto a la identificación positiva de la función legislativa cuanto a la delimitación negativa de la función ejecutiva. De esta manera, el ámbito propio de la ejecución no puede afectar a los elementos esenciales de una política o acción europea, sino a todas las medidas necesarias para permitir la aplicación de tales políticas o acciones en el marco de lo establecido por el acto de

<sup>20</sup> *Koster*, 17 diciembre 1970 (22/70), *Rec.* 1970, pág. 1161.

<sup>21</sup> *Simmenthal*, 9 marzo 1978 (106/77), *Rec.* 1978, pág. 629.

<sup>22</sup> *Alemania v. Comisión*, 27 octubre 1992 (C-240/90), *Rec.*, pág. I-5383.

<sup>23</sup> *Koster*, 17 diciembre 1970 (22/70), *Rec.* 1970, pág. 1161, n. 6.

<sup>24</sup> Conclusiones del Abogado General JACOBS en *Alemania v. Comisión*, 27 octubre 1992 (C-240/90), *Rec.* 1992, p. I-5383, asumidas por el propio Tribunal en su sentencia (n. 37).

<sup>25</sup> JACQUÉ, J.P.: «l'éternel retour. Réflexion sur la comitologie» en *Mélanges en Hommage à Jean-Victor Louis*, vol. I, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 2003, pág. 218.

base de naturaleza legislativa. Si un acto ejecutivo invade el ámbito propio del acto legislativo será entonces nulo<sup>26</sup>.

Actualmente, el Tratado de Funcionamiento de la Unión considera, casi en una tautología causal, acto legislativo el que es adoptado por el procedimiento legislativo ordinario (art. 289.3), pero la conceptualización material de la legislación europea continúa siendo un problema abierto. Indirectamente, al socaire de la regulación de los actos delegados, sí que señala el Tratado que los elementos esenciales de una materia deben ser establecidos por un acto legislativo (art. 291 TFUE), aunque evidentemente éste no se reduzca a aquellos. No obstante lo cual, la regulación de los nuevos actos no legislativos (actos delegados y actos de ejecución) va a constituir uno de los ejes sobre los que gira la reforma 2013 de la PAC, obligando a todos los actores del proceso, ya sean europeos (Comisión, Consejo, Parlamento), ya nacionales (Estados miembros), a reflexionar, primero, sobre la distribución de competencias entre Estados y Unión Europea en relación con la ejecución de la PAC y, segundo, sobre la atribución de competencias ejecutivas a las Instituciones ejecutivas de la PAC (fundamentalmente, Comisión, pero excepcionalmente también el Consejo).

## 2.1. Competencia legislativa

El art. 43.2 del TFUE prevé que el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, la organización común de los mercados agrícolas, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de agricultura y pesca. Será, por tanto, el legislador el encargado establecer los medios para alcanzar los objetivos de la PAC, en particular creando el mecanismo previsto en el propio Tratado: las organizaciones comunes de mercado.

Ahora bien, aunque el Tratado no restringe la capacidad normativa del legislador, en ámbitos tan complejos no sólo de regulación sino también y sobre de gestión, el acto legislativo, sometido a los tiempos y formalidades del procedimiento legislativo, se revela como un instrumento poco propicio para asumir con exhaustividad, cuando menos, los aspectos normativos de la regulación de la PAC. De ahí que, al tiempo que se considera imprescindible, atribuir competencias de ejecución normativa a la Unión Europea para desarrollar, a escala europea, la legislación agrícola europea, se intentan delimitar los elementos que necesaria e indefectiblemente deben ser establecidos por el acto legislativo.

A este respecto, resultan significativas las consideraciones de la Comisión en el seno de la Propuesta de la Organización Común de Mercados única de 2010<sup>27</sup>, cuando

<sup>26</sup> *Comisión v. Francia*, 13 noviembre 1991 (C-303/90), *Rec.* 1991, p. I-5315.

<sup>27</sup> COM (2010) 799 final, de 21 de diciembre: Propuesta de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento de la OCM única).

señala, por ejemplo, que el legislador ostenta «competencias para establecer los elementos fundamentales de la organización común de mercados agrícolas. Él es quien determina las orientaciones generales de la organización común de mercados y los principios generales subyacentes. Así, por ejemplo, los objetivos de las medidas de intervención en los mercados, de los sistemas de limitación de la producción y de los regímenes de ayuda los fija el legislador. De igual modo, es el legislador el que establece el principio de crear un sistema de licencias de importación y exportación, los elementos fundamentales de las normas de comercialización y producción y el principio de aplicación de sanciones, reducciones y exclusiones. Y es también el legislador el que propicia la existencia de disposiciones específicas aplicables a sectores concretos».

Más adelante, lo sintetizará diciendo que al legislador le corresponde la «regulación de los elementos fundamentales de la Política Agrícola Común y la adopción de las decisiones políticas que conforman su estructura, instrumentos y efectos». Y, también, que «los parámetros estructurales y los elementos fundamentales de la PAC solo puede decidirlos el legislador (Parlamento Europeo y Consejo). Por ejemplo, la intervención pública (incluido el marco para la determinación por la Comisión de determinados precios de intervención mediante licitaciones) y los regímenes de cuotas aplicables a la leche y el azúcar que establece el Reglamento (CE) nº 1234/2007 deben mantenerse en el plano del legislador, ya que estos elementos están inextricablemente unidos a la definición del contenido del régimen establecido por el legislador y a los límites de ese régimen».

## **2.2. Competencias ejecutivas**

### **2.2.1. Distribución vertical de competencias: Estados y Unión Europea**

Uno de los elementos esenciales de la regulación de una política que debe ser establecida por el legislador europeo es la configuración ejecutiva de esa política no sólo en lo que concierne a la asunción de competencias ejecutivas por la Unión Europea en detrimento de los Estados sino, llevada a cabo tal opción, la concreta organización orgánica, procedimental e instrumental de la ejecución por la Administración europea.

En efecto, a pesar de la intensidad normativa europea, que afecta tanto a los ámbitos de regulación y de gestión y que pudiera dar la equivocada impresión de que la ejecución de la Política Agrícola corresponde principalmente a la Administración europea, lo cierto es que sigue siendo válido el principio básico de ejecución indirecta a través de las Administraciones públicas de los Estados miembros. De hecho, muy significativamente, el Reglamento horizontal de 2013 sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC recoge, en uno de sus artículos finales, un precepto relativo al «nivel de ejecución» en el que se señala que los Estados serán responsables de ejecutar programas y realizar sus tareas al amparo de dicho Reglamento en el nivel que estimen apropiado, de conformidad con su marco institucional, legal y financiero pero

siempre que respeten las disposiciones no sólo de ese Reglamento sino también de las normas de la Unión aplicables.

En efecto, la peculiaridad de la configuración ejecutiva de la PAC respecto a los Estados miembros es la amplitud e intensidad de la regulación que el Derecho europeo lleva a cabo en relación con la manera en que los Estados deben proceder a tal ejecución. En efecto, la Legislación europea de la PAC establece normas sustantivas e instrumentales de cómo los Estados deben ejecutar esa Legislación agrícola europea, reduciendo la capacidad normativa de los Estados y limitando su capacidad prácticamente a la de mera gestión.

Paradigmático es el caso de las sanciones administrativas que los Reglamentos agrícolas obligan a los Estados a establecer para reprimir incumplimientos relativos a los criterios de admisibilidad, a los compromisos de gasto o a otras obligaciones establecidas en la normativa sectorial.

Esta situación se agudiza en aquellos aspectos de la PAC que implican ejecución presupuestaria europea, determinando muy detalladamente el número y características de los organismos nacionales pagadores, pero también su organización y funcionamiento (en particular, sus sistemas de control), entre otros.

En efecto, la nueva normativa horizontal de 2013 pasa ahora a codificar lo que anteriormente estaba disperso en la legislación sectorial en relación con los principios generales sobre controles, retiradas, reducciones o exclusiones del beneficio de los pagos y con la imposición de sanciones.

Los Estados deberán crear y administrar un sistema integrado de gestión y control en el ámbito de los regímenes de ayuda pública. La legislación europea no se limita a fijar ese sistema como objetivo sino que concreta sus elementos y los regula (una base de datos informática; un sistema de identificación de las parcelas agrarias; un sistema de identificación y registro de los derechos de pago; procedimientos para solicitudes de ayuda y reclamaciones de pago; un sistema de control integrado; un único registro de la identidad de cada beneficiaria de la ayuda). Más aún, mediante actos de delegación o de ejecución, la Comisión puede desarrollar normativamente esos elementos, reduciendo el margen de actuación de los Estados.

Más significativa es la legislación europea en materia de sanciones y sobre el papel que tienen los Estados miembros a la hora no ya de aplicar esas sanciones sino de regularlas. Ya el art. 59.2 del Reglamento Financiero de 2012 estableció que «los Estados miembros impondrán sanciones efectivas, disuasorias y proporcionales a los perceptores cuando así esté dispuesto en las normas sectoriales y en las disposiciones específicas establecidas en la legislación nacional». La reforma de 2013 del reglamento horizontal sobre financiación de la PAC, en efecto, no se limita a recoger esa obligación general de que los Estados impongan sanciones administrativas con las mencionadas características sino que pasa a establecer criterios sustantivos y formales de cómo los Estados deben configurar ese sistema sancionador.

Así, aparte de unas normas específicas sobre sanciones en relación a incumplimientos relativos a los sistemas integrados de control y gestión y a la condicionalidad

de las ayudas, el Reglamento horizontal de 2013 establece un régimen general sobre sanciones a imponer en casos de incumplimiento de los criterios de admisibilidad, de compromisos y de otras obligaciones fijadas en la legislación sectorial, régimen general que los Estados miembros deben respetar al regular las sanciones por esos incumplimientos. Esas previsiones, por ejemplo, especifican los casos en los que se excluyen las sanciones, los sujetos pasivos de aquellas (tanto beneficiarios como personas obligadas por la normativa), las formas que puede adoptar la sanción (reducción de cuantías de ayudas; pagos de cantidades; suspensión o revocación de autorizaciones; exclusión del derecho a participar o de beneficiarse del régimen de ayudas; necesidad de respetar el principio de proporcionalidad en las sanciones, fijando incluso límites máximos de cantidades o de tiempo, según los casos).

Más aún, la Comisión podrá desarrollar este régimen general previsto en la legislación. Así, mediante actos delegados podrá regular más detalladamente los casos en los que los Estados podrán excluir la posibilidad de imponer sanciones, reduciendo una discrecionalidad que en algunos casos había sido excesivamente generosa para los nacionales correspondientes. Y, a través de actos de ejecución normativos, la Comisión puede establecer los criterios para que los Estados apliquen y calculen las sanciones.

No obstante lo cual, las opciones de política legislativa llevan a un creciente protagonismo ejecutivo de los Estados. Es lo que se ha dado en llamar, un tanto ampulosamente, «renacionalización» de la PAC y que no pasa de ser un proceso puntual de «descentralización» ejecutiva (cuando se concede a los Estados una cierta capacidad de configuración, pero siempre sobre la base del marco legislativo europeo) o de «desconcentración» presupuestaria, que adopta formas diversas, como las reservas nacionales o regionales de derechos de plantación en el sector vitivinícola (artículo 85 *undecies* del Reglamento 1134/2007) o la organización de los pagos únicos desacoplados o la definición de agricultor activo de la PAC post 2013.

## **2.2.2. Distribución horizontal de competencias en el seno de la Administración europea**

### **A) Consejo y Comisión**

Las competencias ejecutivas que asume la Unión Europea en el ámbito de la PAC son fundamentalmente atribuidas a la Comisión, beneficiaria exclusiva de los actos de delegación y preferente de los actos de ejecución. Estos últimos podrían dar entrada al Consejo, el cual también ve reconocida por el Tratado su competencia directamente para adoptar las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas (art. 43.3 TFUE) y para autorizar, a propuesta de la Comisión, la concesión de ayudas para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales, pero también en el marco de programas de desarrollo económico (art. 42, segundo párrafo, del TFUE).

## **B) Ejecución administrativa y ejecución presupuestaria**

Ejecución administrativa (jurídica o material) y ejecución presupuestaria son dos realidades difíciles de diferenciar ya de entrada, pero aún más inextricables en regulaciones como la PAC que imbrican ambas dimensiones, jurídica y presupuestaria. Ni mucho menos se puede reducir la ejecución de la PAC al mero desembolso de fondos del presupuesto europeo, pues también se utilizan procedimientos y actos estrictamente jurídicos que no implican tales gastos (por ejemplo, el procedimiento de registro de denominaciones de origen), pero sí es cierto que los mecanismos administrativos de intervención pública en el sector agrícola que conforman el núcleo fundamental de la PAC implican la utilización de fondos del presupuesto europeo.

Normalmente la ejecución presupuestaria se lleva a cabo indirectamente a través de los Estados miembros, pero la implicación financiera de la Unión arrastra consigo una intensidad regulatoria adicional sobre la ejecución indirecta de las Administraciones nacionales hasta extremos que, de no mediar tal dimensión presupuestaria, resultarían chocantes por la práctica anulación de la autonomía orgánica y procedimental de los Estados. Las condiciones que se imponen a las agencias nacionales o regionales pagadoras y el control que pesa sobre las mismas por parte de la Comisión son buena muestra de ello. Como también todo el procedimiento de liquidación de cuentas, con decisiones correctoras de los montantes debidos si la Comisión considera que se han producido incumplimientos por parte de los Estados.

En última instancia hay que tener en cuenta que los Estados, en realidad, ni siquiera se sitúan en una posición ejecutora en virtud de una competencia propia derivada de una distribución originaria de competencias según el principio de ejecución indirecta, sino que ejercen tales competencias de ejecución del presupuesto europeo por delegación legislativa. Por mucho que el Reglamento Financiero de 2013 califique esa ejecución como de «gestión compartida», su regulación deja claro que «cuando la Comisión ejecute el presupuesto en régimen de gestión compartida, se delegarán en los Estados miembros competencias de ejecución» (art. 59.1). Y es que, al estar de por medio el presupuesto europeo cuya ejecución según el Tratado es responsabilidad exclusiva de la Comisión, los Estados son delegatarios de determinadas competencias de ejecución. Visto así, desde parámetros de delegación, se entiende la intensa regulación de la relación Estados miembros-Unión Europea, estableciendo en consecuencia no sólo de forma extensa e intensa las condiciones, criterios sustantivos y formales de ejecución por los Estados sino también mecanismos extraordinarios de control, como el mencionado procedimiento de corrección financiera que, en puridad y al concurrir al control de auténticos incumplimientos del Derecho europeo por los Estados miembros, constituya una excepción singular al mecanismo inicialmente previsto para controlar esos incumplimientos (a saber, el procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia regulado en los artículos 258, 259 y 260 TFUE)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Vid. el excelente artículo de BUENO ARMILLO, A.: «Una alternativa al procedimiento de incumplimiento: las correcciones financieras de la Política Agrícola Común» en *Revista de Derecho Europeo*, 46, abril-junio 2013, págs. 29-76.

### **C) *Competencias delegadas y competencias de ejecución***

Otro importante elemento a tener en cuenta en el ámbito de la ejecución europea de la PAC hace referencia al deslinde de los ámbitos propios de las competencias delegadas y de las competencias de ejecución que no resulta sencillo, si bien aquellas se caracterizan por su carácter normativo y éstas, por su parte, se exteriorizan en decisiones singulares de ejecución, lo cierto es que ambos tipos de competencias se solapan en el caso de los actos de ejecución normativos, posibilidad a la que recurre con profusión el legislador en el ámbito de la Política Agrícola. Si el desarrollo del acto legislativo exige una intervención normativa por la Administración europea, resulta difícil dilucidar en qué casos se debe recurrir a un acto normativo delegado o a un acto normativo de ejecución. Los numerosos casos en que el Reglamento de la OCM única o el Reglamento horizontal desglosan la ejecución normativa europea, incluso en una misma materia, repartiendo competencias delegadas normativas y competencias de ejecución normativa no permiten identificar razones intrínsecas derivadas del estricto ejercicio de la potestad normativa y parecen abocar, más bien, a meras razones instrumentales del tipo de control al que se quiere someter el ejercicio de esa potestad normativa (las Instituciones delegantes o los Estados en sede de Comités).

### **D) *Tareas administrativas o de gestión, procedimientos de urgencia y actos reglados en el seno de la PAC***

Crípticamente las propuestas de reglamento y alguno de los textos finales hablan de que «procede facultar también a la Comisión para que realice determinadas tareas administrativas o de gestión que no suponen la adopción de actos delegados o de ejecución». Las Exposiciones de Motivos de los Reglamentos y los documentos preparatorios no son muy rigurosos. Podría parecer que se presenta una contraposición actos delegados y actos de ejecución, por un lado, y tareas administrativas o de gestión por otro, cuya línea divisoria se encontraría en su caracterización o no como actos jurídicos.

Aunque el Reglamento de la OCM única de 2013 mantiene esa afirmación en su Exposición de Motivos, el articulado del texto no recoge tal categoría de actos no jurídicos, pero sí puebla el texto de actos de ejecución no sometidos a procedimiento comitológico alguno (ni de examen ni consultivo). Así, en el seno del procedimiento de reconocimiento de denominaciones de origen e indicaciones geográficas de procedencia, si la Comisión considera que la solicitud que se le remite a través del Estado miembro es conforme con la normativa europea, aquella decidirá la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea tanto del nombre del solicitante de la denominación como la referencia de la publicidad de las especificaciones del producto en cuestión llevada a cabo en el seno del procedimiento nacional. Pues bien, tal decisión de la Comisión se calificada como «acto de ejecución», pero no

sometido a procedimiento ni de consulta ni de examen. En cambio, si la Comisión considerara la solicitud no acorde con el Derecho europeo, entonces su decisión de rechazarla se considera como «acto de ejecución» pero ahora sí sometido al procedimiento de examen. Por tanto, al ser lesivo este último, el procedimiento incluye la garantía de la intervención del Comité de la OCM, mientras que, en el primer caso, al ser favorable al interesado, la decisión de la Comisión, pese a su caracterización formal como acto de ejecución, materialmente se considera un acto de trámite o, si se quiere, de gestión.

Otros supuestos no son tan claros como para permitir una categorización tan extrema como entender que los actos favorables a interesados o Estados podrían quedar excluidos del procedimiento comitológico si no son, en cualquier caso, decisiones finales. Más aún, la Exposición de Motivos del Reglamento de la OCM añade un criterio interpretativo de la razón de esa exclusión del procedimiento comitológico: «medidas previstas en este Reglamento que requieren una rápida actuación o que consisten en la mera aplicación de disposiciones generales a situaciones específicas que no impliquen discrecionalidad». Es decir, procedimientos de urgencia y actos reglados.

La implicación presupuestaria tampoco permite vislumbrar con claridad la regulación que lleva a cabo el Reglamento horizontal sobre la financiación, gestión y supervisión de la PAC de 2013. De su Exposición de Motivos ha desaparecido la cláusula relativa a estos actos *sui generis* que se reducían a meras tareas administrativas o de gestión, para ser sustituida por una nueva que hace referencia a la atribución a la Comisión de la potestad de dictar actos de ejecución, no sometidos al procedimiento comitológico, en relación con el establecimiento de saldos netos disponibles de gastos del FEGA y con los pagos o deducciones suplementarias a realizar en el contexto del procedimiento de pagos mensuales.

Tampoco cabría considerar esas previsiones de actos de ejecución como los previstos por el art. 8 del Reglamento (182/2011/UE) como «actos de ejecución inmediatamente aplicables», pues tal categoría exige como presupuesto habilitante «razones imperiosas de urgencia debidamente justificadas», siendo así que estos actos de ejecución consistentes en tareas administrativas y de gestión excluyen intrínsecamente tal presupuesto, amén de que de haber sido así los Reglamentos de la PAC mencionarían explícitamente el citado artículo del Reglamento comitológico al establecer el sistema de control de los actos de ejecución, siendo así que solo se refieren a los artículos relativos a los procedimientos de examen y consultivo.

En cualquier caso, no deja de ser sorprendente que el legislador atribuya a la Comisión formalmente competencias de ejecución, por tanto, reconducibles al régimen del artículo 291 del TFUE, pero eliminando su sometimiento a cualquier modalidad de control, tal y como ese artículo señala que su ejercicio se verá sometido. Tal vez por eso el intento de consideración de simples «tareas de administración o de gestión», aunque tal caracterización unilateral ni las privaría de su calificación como jurídicas según los efectos ni las eximiría de procedimiento administrativo previo o judicial posterior. En última instancia, ante la falta de especificidad de esta materia

en el nuevo Reglamento de Comitología de 2011<sup>29</sup>, el legislador de la PAC, no sin sentido común, habría alumbrado una nueva categoría de acto de ejecución, materialmente caracterizado por limitarse a tareas de gestión o de mero trámite administrativo y formalmente singularizado por quedar exento de los procedimientos comitológicos de control cuando se trate de procedimientos de urgencia y de actos reglados que no implican margen de apreciación por parte de la Comisión.

## 2.3. Competencias delegadas

### 2.3.1. Régimen general

Las *competencias delegadas* (art. 290 TFUE) son aquellas que la Comisión puede ejercer por delegación expresa de un acto legislativo europeo para dictar actos delegados. Estos actos delegados se consideran, por un lado, no legislativos y, por otro, de alcance general, lo cual excluye decisiones singulares. Estos actos delegados tienen la finalidad de completar o modificar elementos no esenciales de un determinado ámbito o sector, pues los elementos esenciales están reservados necesariamente al acto legislativo. Lo peculiar de este nuevo instrumento normativo es que su ejercicio se desgaja del tradicional sistema de «comitología», de manera que, de una parte, el procedimiento de adopción será el procedimiento administrativo interno de la Comisión para su organización y funcionamiento y, de otra parte, el control ya no es previo sino posterior y a ejercer, no por los Estados en sede de comités singulares, sino por el Parlamento y por el Consejo. Este control del legislador podrá ser, bien la revocación de la competencia delegada a la Comisión, bien la facultad de objetar la entrada en vigor del acto delegado, facultad a ejercer en un plazo previsto en el acto legislativo delegante y que tiene la virtualidad de suspender la eficacia del acto delegado hasta que pase ese plazo.

### 2.3.2. Competencias delegadas en el sistema de las organizaciones comunes de mercado

La Política Agrícola Común constituye un ámbito excelente de aplicación de la configuración de las competencias delegadas a favor de la Comisión, como lo atestigua la introducción puntual de esta técnica en el Reglamento de la OCM única en 2012, lo cual se generaliza en la reforma general de 2013.

---

<sup>29</sup> BIANCHI, D., *La politique agricole commune (PAC). Précis de droit agricole européen*, 2<sup>e</sup> éd., Bruylant 2, 2012, págs. 102-108 y, con más extensión, «La comitologie est morte, vive la comitologie! Premières réflexions sur l'exécution du droit de l'Union après le Traité de Lisbonne. L'exemple de la Politique agricole commune» en *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 48, n<sup>o</sup> 1, 2012, págs. 75-116.

En efecto, las competencias delegadas en el Reglamento (1234/2007/CE) del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM), fueron introducidas por el Reglamento (UE) n° 261/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2012. Concretamente, el nuevo artículo 126 *sexies*, relativo a las competencias de la Comisión en relación con las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales en el sector de la leche y de los productos lácteos, estableció, con el fin de garantizar que se definen claramente los objetivos y las responsabilidades de las organizaciones de productores y las asociaciones de organizaciones de productores en el sector de la leche y de los productos lácteos, otorgó a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados en los que se establecieran las condiciones para el reconocimiento de las organizaciones transnacionales de productores y las asociaciones transnacionales de organizaciones de productores; las normas relativas al establecimiento y a las condiciones de la asistencia administrativa que deben prestar las autoridades competentes correspondientes en caso de cooperación transnacional; así como las normas adicionales relativas al cálculo del volumen de leche cruda objeto de las negociaciones llevadas a cabo por una organización de productores en nombre de los ganaderos que son miembros de la misma, para su entrega a un transformador o recolector [artículo 126 *quater*, apartado 2, letra c), y apartado 3].

Además del objeto de la delegación en cuestión, destacan las condiciones a las que se somete (art. 196 *bis*). En primer lugar, la temporalidad de la delegación: estas competencias delegadas se otorgan a la Comisión por un período de cinco años a partir del 2 de abril de 2012; la Comisión elaborará un informe sobre esa delegación de poderes a más tardar nueve meses antes de que finalice el período de cinco años; la delegación de poderes se prorrogará tácitamente por períodos de idéntica duración, excepto si el Parlamento Europeo o el Consejo se oponen a dicha prórroga a más tardar tres meses antes del final de cada período. En segundo lugar, la delegación de poderes podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La decisión surtirá efecto al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en una fecha posterior indicada en la misma. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor. En tercer lugar, se prevé un control preventivo: los actos delegados entrarán en vigor únicamente si, en un plazo de dos meses (prorrogable a iniciativa de Parlamento o Consejo) desde su notificación simultánea al ambos, ni uno ni otro formulan objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, tanto Parlamento como el Consejo informan a la Comisión de que no las formularán.

Esta primera concepción del legislador de las competencias delegadas evoluciona ya en el seno de la Comisión en las iniciales propuestas de reforma de la OCM única de 2010<sup>30</sup>, destacando, por una parte, la complementariedad funcional con la que se

---

<sup>30</sup> COM (2010) 799 final.

entienden los actos delegados<sup>31</sup> y, por otra, la previsión de una modalidad singular de ejercicio de competencias delegadas mediante procedimientos de urgencia. Estos últimos se reservarían para «situaciones excepcionales en que debe reaccionarse con eficiencia y eficacia ante la amenaza de que se produzcan perturbaciones en los mercados o cuando tales perturbaciones se estén produciendo», exponiéndose los motivos para recurrir a este procedimiento en la misma notificación de los actos delegados al Parlamento y al Consejo, y entrarían en vigor inmediatamente, aplicándose mientras no se formulen objeciones por ninguna de aquellas Instituciones. Esta posibilidad de objeción –aplicable por igual al procedimiento ordinario y al de urgencia– se encuentra más articulada en la propuesta: el Parlamento Europeo o el Consejo podrán oponerse a un acto delegado en un plazo de dos meses a partir de la fecha de la notificación, plazo ampliable a iniciativa de cualquiera de ellos un mes más. Si, una vez expirado el plazo, ni el Parlamento Europeo ni el Consejo han formulado objeciones al acto delegado, este se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y entrará en vigor en la fecha prevista en él. El acto delegado podrá publicarse en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y entrar en vigor antes de que expire el plazo citado si tanto el Parlamento Europeo como el Consejo han informado a la Comisión de su intención de no formular objeciones. Si el Parlamento Europeo o el Consejo formulan objeciones a un acto delegado (objeciones que deberán ser motivadas), dicho acto no entrará en vigor.

Además del control vía objeciones, también se aprecian novedades interesantes en relación con la revocación de las competencias delegadas que cualquiera de las dos Instituciones delegantes pueden ejercer. Por un lado, se señala que la institución que haya iniciado un procedimiento interno para decidir si revoca la delegación de competencias procurará informar de ello a la otra institución y a la Comisión en un plazo razonable antes de adoptar una decisión definitiva, indicando las competencias delegadas que podrían ser objeto de revocación así como los motivos de la misma. Por otro, se establece que la decisión de revocación pondrá fin a la delegación de las competencias que en ella se especifiquen, surtiendo efecto inmediatamente o en una fecha posterior que se precisará en dicha decisión, si bien se deja claro que la revocación en ningún caso afectará a la validez de los actos delegados ya en vigor. Finalmente, se impone la publicación de la decisión de revocación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, si bien no se especifica si sus efectos se supeditan a dicha publicación o a la eventual notificación (que tampoco se prevé explícitamente) a la Comisión.

---

<sup>31</sup> «Un acto delegado de la Comisión puede, pues, determinar los elementos complementarios que se necesitan para que la organización común de mercados establecida por el legislador funcione correctamente. Por ejemplo, la Comisión adoptará actos delegados para establecer las condiciones de participación de los agentes económicos en un régimen, las obligaciones derivadas de la expedición de una licencia y, en caso necesario dependiendo de la situación económica, si la expedición de una licencia requiere una garantía. Asimismo, el legislador delega en la Comisión la facultad de adoptar medidas para establecer los criterios de admisión de los productos en cuanto a la intervención en los mercados. Además, la Comisión puede adoptar actos delegados en relación con las definiciones».

De forma aún más completa y elaborada, la Propuesta de OCM única de 2011<sup>32</sup> presentaba una configuración formal y sustantiva mucho más acabada de las competencias delegadas, configuración que ha terminado por acogerse en el Reglamento de la OCM única de 2013.

En primer lugar, destacan las numerosas previsiones de actos delegados que puede adoptar la Comisión<sup>33</sup>. En segundo lugar, se prevé un **procedimiento de urgencia** para la adopción de actos delegados por la Comisión que permite a ésta responder con eficiencia y eficacia a las amenazas de perturbaciones de los mercados causadas por aumentos o caídas significativas de los precios en los mercados interiores o exteriores o por cualesquiera otros factores que afecten al mercado. Las actuaciones concretas dependerán de cada sector, pero con carácter general se fijan medidas como la posibilidad de ampliar o modificar el ámbito de aplicación, la duración u otros aspectos de otras medidas adoptadas en virtud del Reglamento de la OCM, o de suspender total o parcialmente los derechos de importación respecto de determinadas cantidades o periodos. Los actos delegados que se adopten con arreglo al procedimiento de urgencia entrarán en vigor inmediatamente y se aplicarán mientras no se formulen objeciones por el Parlamento o el Consejo, objeciones que obligarían a la Comisión a derogar el acto delegado una vez notificadas. Por otra parte, la Comisión no sólo debe notificar estos actos delegados al Parlamento y al Consejo sino que también debe incluir en dicha notificación los motivos por los cuales se ha recurrido al procedimiento de urgencia.

Como puede observarse, el derecho de objeción es el principal instrumento del que disponen las Instituciones delegantes para controlar el ejercicio de la delegación. El otro instrumento –la potestad de revocación– no afecta a ese ejercicio sino a la subsistencia misma de la delegación. En el caso de la potestad de revocación, puede ser ejercida en cualquier momento por el Parlamento o por el Consejo; la decisión de

---

<sup>32</sup> COM(2011) 626 final.

<sup>33</sup> Por ejemplo, y a título ilustrativo, se pueden mencionar los siguientes aspectos a determinar por la Comisión mediante actos delegados: actualización de las definiciones de arroz; fijación de las campañas de comercialización de frutas y hortalizas; establecimiento de los requisitos y condiciones que deben cumplir los productos para ser comprados en régimen de intervención pública y almacenados según el régimen de ayuda al almacenamiento privado; adopción de los requisitos que han de cumplir los lugares de almacenamiento de los productos comprados en virtud del régimen de intervención; las disposiciones para la venta de pequeñas cantidades que permanezcan almacenadas en los Estados miembros; las normas aplicables a la venta directa de cantidades que ya no se puedan volver a envasar o que estén deterioradas, y determinadas normas de almacenamiento de productos dentro y fuera de los Estados miembros responsables de ellos y de su tratamiento en cuanto a los derechos de aduana y cualesquiera otros importes que deban concederse o cobrarse de conformidad con la PAC; determinación de los productos que no pueden acogerse al programa de consumo de fruta en las escuelas, así como en relación al programa de consumo de leche en las escuelas (productos que pueden acogerse al programa; estrategias nacionales o regionales que los Estados miembros deben elaborar para poder optar a la ayuda y con el grupo destinatario del programa; condiciones de concesión de la ayuda; constitución de una garantía que asegure la ejecución cuando se pague un anticipo de la ayuda; seguimiento y evaluación del programa; y la posibilidad de exigir a los centros de enseñanza que divulguen la función subvencionadora del programa).

revocación pondrá fin a la delegación de las competencias que en ella se especifiquen, surtiendo efecto al día siguiente de su publicación en el *DOUE* o en la fecha posterior que la propia decisión señale, teniendo siempre presente que la revocación no afectaría a la validez de los actos delegados que ya estuvieran en vigor: es decir, se revoca la competencia pero no se anulan los actos delegados. Y es que esta posibilidad de anulación no está prevista como mecanismo de control por parte del legislador, pues ni siquiera la potestad de objetar los actos delegados se articula como anulación de los mismos, sino más bien como falta de eficacia de aquellos: los actos delegados sólo entrarán en vigor si ni Consejo ni Parlamento plantean objeciones en el plazo de dos meses (ampliable por otros tantos) desde que la Comisión les notificó el acto delegado en cuestión.

Por lo demás, formalmente la delegación se somete en su ejercicio a varias condiciones: una temporalidad concreta de siete años (si bien se prevé su prórroga tácita tantas veces como se quiera por esos mismos años, aunque Consejo o Parlamento pueden oponerse a la prórroga), una obligación de informar a Consejo y Parlamento del ejercicio de la delegación cuando vaya a expirar un período y una obligatoriedad de notificar los actos delegados adoptados, de forma simultánea, a ambas Instituciones legislativas.

### 2.3.3. Competencias delegadas en el marco de la financiación de la PAC

En el caso del Reglamento del financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, materialmente se prevén actos delegados de la Comisión en cuestiones como las medidas que deben ser financiadas por el presupuesto de la Unión en virtud del régimen de intervención pública y la valoración de las operaciones en relación con la intervención pública; las excepciones a la imposibilidad de optar a los pagos abonados por los organismos pagadores a los beneficiarios, antes de la fecha de abono más temprana posible; la compensación entre los gastos y los ingresos de los Fondos Estructurales; respecto de las normas en materia de garantías; sobre el funcionamiento del sistema integrado de administración y control; de las medidas excluidas del control de las operaciones, que modifican el importe de los ingresos o los pagos por debajo del cual los documentos comerciales de las empresas no deberán revisarse normalmente; los requisitos de control en el sector vitivinícola; las normas sobre el mantenimiento de los pastos permanentes; o las normas sobre el hecho generador y el tipo de cambio utilizado por los Estados miembros que no utilicen el euro.

El sistema establecido en el Reglamento horizontal relativo a la financiación, gestión y supervisión de la PAC de 2013 destaca, de entrada, por no prever, a diferencia del Reglamento de la OCM única, ningún procedimiento de urgencia. Formalmente, además, se explicitan –por referencia a sus artículos– los 24 supuestos de delegación que se hacen a favor de la Comisión.

Temporalmente, la delegación lo es por siete años, debiendo la Comisión presentar un informe antes de que falten nueve meses para la expiración del plazo. Importan-

te es la previsión de la prórroga tácita por un período igual al del inicial otorgamiento, a menos que Parlamento o Consejo, individualmente, se opongan a dicha prórroga, oposición que se deberá ejercer antes de que falten tres meses para el vencimiento del plazo inicial de delegación.

Como mecanismo principal de control de la delegación, se prevé la revocación de la misma. Ahora bien, lo normal no será una revocación universal de la competencia para dictar actos delegados sino que aquella tendrá como objetivo restringir su ámbito de aplicación, eliminando supuestos concretos, no la potestad entera. La revocación podrá acaecer en cualquier momento y podrá ser ejercida por cualquiera de las dos Instituciones legislativas (Consejo o Parlamento), si bien no producirá efectos jurídicos hasta que se publique en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, normalmente al día siguiente o en la fecha posterior que la decisión de revocación señale. Por supuesto, se aclara que la revocación no afecta a la validez de los actos delegados ya vigentes, pues la revocación lo es de la competencia, no del fruto jurídico de su ejercicio.

Como mecanismo de control de los actos delegados concretos se establece el derecho de objeción que pueden ejercer Parlamento o Consejo. Como señalamos anteriormente, tal mecanismo afecta no a la validez del acto cuanto a su eficacia. De ahí la previsión expresa de que los actos delegados entrarán en vigor sólo si ninguna de aquellas dos Instituciones presentó objeciones en el plazo de los dos meses siguientes (ampliables hasta cuatro a iniciativa de cada una de ellas) a que la Comisión les notificará la adopción del acto o, antes de expirar dicho plazo, si expresamente ambas informaron a la Comisión de su no intención de objetar el acto delegado en cuestión.

## 2.4. Competencias de ejecución en el seno de la Política Agrícola Común

### 2.4.1. Régimen general

Las *competencias de ejecución* (art. 291 TFUE) son las que tradicionalmente se reconducían a los procedimientos de comitología. Según el Tratado de Funcionamiento, los actos jurídicamente vinculantes de la Unión pueden atribuir a la Comisión (y excepcionalmente al Consejo) las facultades de ejecutar esos actos, cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución. Aquí el control lo ejercen los Estados, no el legislador europeo, conforme a unas normas y principios que sí debe establecer éste último y que se han concretado en Comités integrados por representantes de los Estados miembros, presididos por el representante de la Comisión, el cual carece de voto.

Así pues, el ejercicio por la Comisión de las competencias de ejecución que el legislador le confiere se encuentra sometido, en general, a esos «principios y normas» (que históricamente se han cristalizado en las conocidas como «Decisiones sobre Comitología») y, en particular, a las «condiciones» concretadas en cada caso por el acto de base aprobado por el legislador. La interacción de los «principios y normas» y de las «condiciones» dio como resultado la consagración institucional

de los Comités en cuanto que instrumentos utilizados –directamente y en primera instancia– por los Estados miembros e –indirectamente y en última instancia– por el Consejo tanto para controlar como para asistir a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución que el legislador le atribuía.

El recurso a este tipo de Comités –caracterizados por estar instituidos por el legislador, integrados por los representantes de los Estados miembros y presididos por la Comisión– se remonta a la década de los años sesenta en el ámbito de la Política Agrícola Común. En un primer momento constituyeron soluciones pragmáticas a la imposibilidad práctica del Consejo de ejercer tales funciones ejecutivas. Dicha práctica –y la delegación, que suponía el reparto de funciones ejecutivas entre Consejo y Comisión– fue bendecida posteriormente por la jurisprudencia<sup>34</sup>. La consagración final tuvo lugar con el Acta Única europea de 1986, lo que ha venido a significar que la Comisión se beneficia de un poder de ejecución general, pero, primero, de naturaleza delegada (pues es el legislador quien se lo atribuye en cada caso); segundo, de carácter residual, en la medida en que el legislador, al aprobar la legislación derivada, no agota él mismo las previsiones ejecutivas; y tercero, de carácter subordinado, por cuanto el legislador puede someter el ejercicio de ese poder de ejecución a «condiciones» establecidas conforme a previos «principios y normas» (es decir, las Decisiones sobre Comitología<sup>35</sup>).

El Reglamento de 2011 prevé dos tipos de procedimientos de control: el procedimiento de examen y el procedimiento consultivo. El primero se aplica, en particular, para la adopción de actos de ejecución de alcance general y otros actos de aplicación relacionados: con programas con implicaciones importantes; con la política agrícola común y con la política pesquera común; con el medio ambiente, la seguridad o la protección de la salud o la seguridad de las personas, los animales y las plantas; con la política comercial común; y con la fiscalidad. El procedimiento consultivo, por su parte, se aplicaría al resto de actos de ejecución. En éste, además, el comité emitirá su dictamen por mayoría simple de los miembros que lo componen. En cambio, el régimen de funcionamiento del procedimiento de examen es más complejo. De entrada, los actos en su seno se adoptará conforme a las mayorías cualificadas previstas en los Tratados para los actos propuestos por la Comisión. Si el comité emite un dictamen desfavorable a la propuesta de la Comisión, ésta no podrá aprobar el acto de ejecución. Para ello, bien deberá presentar una propuesta modificada, bien acudir al nuevo Comité de apelaciones que se crea en el seno de estos procedimientos comitológicos y que supone una suerte de segunda instancia de deliberación y

---

<sup>34</sup> Sentencia 17/12/1970, asunto 251/70, caso *Rec.* 1970, pág. 1161.

<sup>35</sup> Reglamento (182/2011/UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO n. L 55, de 28 de febrero de 2011, p. 13), que tuvo como precedente la Decisión (1999/468/CE) del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO n. L 184, de 17 de julio de 1999, pág. 23), que, a su vez, sustituyó a una anterior de 1987 (DO L 197 de 18 de julio de 1987, pág. 33).

decisión, con la peculiaridad de que, de ser el informe no favorable, se cierra toda posibilidad de adoptar el acto de ejecución por la Comisión.

Tres novedades es necesario destacar en la nueva normativa. En primer lugar, la Comisión podrá adoptar *actos de ejecución en casos excepcionales*, considerándose tales cuando deba adoptarse sin demora con el fin de evitar perturbaciones significativas en los mercados en el sector de la agricultura o un riesgo para los intereses financieros de la Unión. En tal caso, la Comisión presentará inmediatamente al comité de apelación el acto de ejecución adoptado. Cuando el comité de apelación emita un dictamen no favorable sobre el acto adoptado, la Comisión revocará ese acto de inmediato. Cuando el comité de apelación emita un dictamen favorable o no emita ningún dictamen, el acto de ejecución seguirá en vigor. En segundo lugar, se prevé que un acto de base disponga que, por razones imperiosas de urgencia debidamente justificadas, la Comisión pueda adoptar *actos de ejecución inmediatamente aplicables*, sin previa presentación al comité, y permanecerá en vigor por un plazo no superior a seis meses, salvo disposición en contrario en el acto de base. Presentado el acto ya adoptado ante el Comité correspondiente, en caso de tratarse de procedimiento de examen y aquel emitiera un dictamen no favorable, la Comisión revocará de inmediato los actos adoptados. Y en tercer lugar, destacar que cuando el acto de base se adopte con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo o el Consejo podrán indicar en todo momento a la Comisión que, en su opinión, un proyecto de acto de ejecución excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. En tal caso, la Comisión revisará el proyecto de acto correspondiente, teniendo en cuenta las posiciones expresadas, e informará al Parlamento Europeo y al Consejo de si se propone mantener, modificar o retirar el proyecto de acto de ejecución.

#### **2.4.2. Competencias de ejecución en el sistema de las organizaciones comunes de mercado**

Destacar que, ya de entrada, el art. 2.2 ii) del Reglamento (182/2011/UE) señala, con carácter general, que la PAC se someterá al procedimiento de examen, sin perjuicio de que determinados actos de ejecución se puedan reconducir, por sus características, a otra modalidad de procedimiento.

La primera versión de la concepción de los actos de ejecución en el seno de la PAC la dio el Reglamento (261/2012/UE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2012, que modifica el Reglamento OCM de 2007 para crear el Comité de la organización común de mercados agrícolas.

En el caso de actos de ejecución sometidos al procedimiento de examen, se atribuyeron a la Comisión competencias en relación con las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales en el sector de la leche y de los productos lácteos (art. 126 *sexies*) para poder adoptar actos de ejecución en los que se establezcan las normas de desarrollo necesarias para la aplicación de las condiciones requeridas

para el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones y organizaciones interprofesionales, para la notificación del volumen de leche cruda objeto de negociación contractual por parte de una organización de productores para su entrega a un transformador [artículo 126 *quater*, apartado 2, letra f)] y para las notificaciones que deban realizar los Estados miembros a la Comisión de la información anual de toda decisión relativa a la concesión, denegación o retirada de reconocimiento de la condición de organización de productores en el sector de la leche y de los productos lácteos [con el artículo 126 *bis*, apartado 4, letra d)], de la información anual de toda decisión relativa a la concesión, denegación o retirada de reconocimiento de la condición de organización interprofesional en el sector de la leche y de los productos lácteos, de negociaciones contractuales por parte organizaciones de productores [126 *quater*, apartado 8] y de los procedimientos relativos a la asistencia administrativa en caso de cooperación transnacional.

Y en cuanto a los actos de ejecución no sometidos a procedimiento de examen, el Reglamento atribuye, por ejemplo, a la Comisión la competencia para adoptar en cualquier momento actos de ejecución que exijan que un Estado miembro derogue las normas temporales que haya establecido dicho Estado miembro para la regulación de la oferta de quesos que se beneficien de una denominación de origen protegida o de una indicación geográfica protegida, si comprueba que dichas normas no respetan las condiciones establecidas en el propio Reglamento único OCM<sup>36</sup>, impiden o distorsionan la competencia en una parte sustancial del mercado interior, menoscaban el libre comercio o comprometen el logro de los objetivos del artículo 39 del TFUE. Asimismo, en el seno de negociaciones llevadas a cabo por una organización de productores en nombre de los ganaderos que son miembros de la misma, para su entrega a un transformador o recolector, el Reglamento OCM es muy sensible a sus potenciales implicaciones en el mercado interior si puede repercutir negativamente en la competencia. Por ello, aun cuando no se superen los límites fijados de volúmenes en el propio Reglamento, la autoridad de competencia del Estado miembro en el que se celebren las negociaciones podrá decidir, en cada caso concreto, que la negociación por parte de la organización de productores deba reabrirse o que no deba realizarse en absoluto si lo considera necesario para evitar la exclusión de la competencia o para evitar perjudicar gravemente a las PYME dedicadas a la transformación de leche cruda en su territorio. Y en el caso de las negociaciones que abarquen a más de un Estado

---

<sup>36</sup> Art. 126 quinqués 4: las normas de los Estados: a) solo regularán la oferta del producto de que se trate y tendrán por objeto adecuar la oferta de dicho queso a la demanda; b) solo surtirán efecto en el producto de que se trate; c) podrán ser vinculantes durante tres años como máximo y prorrogarse tras dicho período previa solicitud de nuevo, de acuerdo con el apartado 1; d) no perjudicarán al comercio de productos distintos de los afectados por las normas a que se refiere el apartado 1; e) no tendrán por objeto ninguna transacción posterior a la primera comercialización del queso de que se trate; f) no permitirán la fijación de precios, incluidos los fijados con carácter indicativo o de recomendación; g) no bloquearán un porcentaje excesivo del producto de que se trate, que, de otro modo, quedaría disponible; h) no darán lugar a discriminación, supondrán un obstáculo para los nuevos operadores del mercado, ni afectarán negativamente a los pequeños productores; i) contribuirán a mantener la calidad o el desarrollo del producto de que se trate.

miembro, la decisión será adoptada por la Comisión sin aplicar ni el procedimiento de gestión (artículo 195, apartado 2) ni el de reexamen (artículo 196 *ter*, apartado 2).

Ya en el seno de la Reforma de 2013, la primera propuesta de la OCM única<sup>37</sup> llevaba a cabo una completa y clara delimitación de las competencias de ejecución de la Comisión. Y comenzaba, para ello, recordando que, de conformidad con el artículo 291 del Tratado, corresponde a los Estados miembros la aplicación de la organización común de mercados agrícolas creada por el Legislador europeo. Ahora bien, «para garantizar una aplicación uniforme de la OCM en los Estados miembros y evitar la competencia desleal o la discriminación entre agentes económicos, la Comisión debe poder adoptar actos de ejecución conforme a lo dispuesto en el artículo 291, apartado 2, del Tratado».

A partir de aquí, la Propuesta hacía una exposición general de las competencias de ejecución que era preciso atribuir a la Comisión, y que dan buena cuenta, desde una perspectiva abstracta, del grado de competencias ejecutivas que son asumidas por la Administración europea en detrimento de los Estados miembros, al tiempo que justifica tal asunción. Aunque esta exposición haya desaparecido del texto final del Reglamento de la OCM única, resulta de gran interés para entender de la lógica de los actos de ejecución en el seno de la PAC. De entre esas competencias de ejecución cabe señalar, a título ejemplificativo, las siguientes:

- Establecer condiciones uniformes de ejecución de las medidas de intervención en los mercados, así como a las condiciones uniformes de aplicación de los regímenes de ayuda y de aplicación de las normas de comercialización y producción y de las normas sobre intercambios comerciales con terceros países.

- Definir las características mínimas de los controles que deben aplicar los Estados miembros.

- Para garantizar la eficacia de los regímenes establecidos por la OCM única, conviene otorgar a la Comisión las competencias necesarias para la aplicación de medidas de gestión de los mercados y de ejecución de tareas diarias de gestión.

- Para lograr el buen funcionamiento de la OCM única, procede otorgarle también competencias para regular determinados asuntos de carácter técnico y para adoptar normas sobre notificaciones, información y elaboración de informes, así como sobre procedimientos y criterios técnicos relacionados con los productos y los agentes comerciales que pueden optar a las ayudas de mercado.

- Con el fin de que la OCM funcione correctamente, la Comisión debe determinar también, entre otras cosas, las fechas, los plazos, los hechos generadores de los tipos de cambio, los periodos representativos y los tipos de interés y, en lo tocante a los regímenes de ayuda, debe facultarse a la Comisión para fijar ayudas, así como para adoptar normas sobre gestión, seguimiento y evaluación de programas, y sobre la divulgación de las ayudas abonadas, y normas relativas a la ejecución de planes de regímenes sociales.

---

<sup>37</sup> COM (2010) 799 final.

– Adopción de normas sobre la gestión de los regímenes encaminados a limitar la producción de leche, azúcar y vino, así como sobre inspecciones y controles, y concederle asimismo competencias para fijar la cuantía de las fianzas, establecer las normas y los procedimientos para la recuperación de los pagos indebidos y adoptar las normas aplicables a los contratos vinculados a las ayudas de mercado.

– En relación con el sector vitivinícola, competencias para garantizar que las solicitudes de denominaciones de origen, indicaciones geográficas y términos tradicionales cumplen las condiciones establecidas en el presente Reglamento a fin de lograr una aplicación uniforme en toda la Unión. Con respecto a la presentación y etiquetado de los productos de dicho sector, competencias para la adopción de cuantas normas sean necesarias en materia de procedimientos, notificaciones y criterios técnicos.

– Competencias permanentes de control respecto de determinadas actividades de las organizaciones de productores, agrupaciones de productores, organizaciones interprofesionales y organizaciones profesionales. Además, para conservar la estructura establecida por la OCM única y sus parámetros fundamentales, procede conferir a la Comisión competencias para la adopción de cuantas disposiciones precise la aplicación de las medidas excepcionales de mercado y de gestión destinadas a solventar los problemas urgentes e imprevistos que se produzcan en uno o varios Estados miembros.

La propuesta de 2010 preveía ya la posibilidad de que la Comisión estuviera facultada para adoptar actos de ejecución sin someterse a procedimiento comitológico alguno cuando se tratara de medidas que requieren una actuación rápida o que consisten en la mera aplicación de disposiciones generales a situaciones específicas y no implican ninguna discrecionalidad.

La propuesta de 2011<sup>38</sup>, por su parte, somete los actos de ejecución de la PAC a la intervención del Comité de la Organización Común de Mercados Agrícolas, con carácter general conforme al procedimiento de examen, si bien se prevé el procedimiento de consulta para los actos de ejecución relativos a asuntos de competencia. También puede la Comisión actuar sin estar sometida a procedimiento alguno, para poder adoptar actos de ejecución de aplicación inmediata cuando, en circunstancias debidamente justificadas, así lo exijan motivos imperiosos de urgencia referentes a la adopción, modificación o revocación de medidas de salvaguardia de la Unión, a la suspensión del régimen de transformación bajo control aduanero o del régimen de perfeccionamiento activo o pasivo, en caso necesario para reaccionar inmediatamente a la situación del mercado, o a la resolución de problemas específicos en una situación de emergencia, cuando la resolución de los problemas exija adoptar esas medidas inmediatas.

Subsiste, finalmente, la previsión de que la Comisión adopte actos de ejecución sin aplicar el Reglamento (182/2011/UE) respecto a determinadas medidas que requieran una actuación rápida o que consistan en la mera aplicación de disposiciones

---

<sup>38</sup> COM(2011) 626 final.

generales a situaciones específicas y no impliquen ninguna discrecionalidad. Ya el art. 7 del Reglamento (182/2011/UE), recoge la posibilidad de que la Comisión adopte actos de ejecución «en casos excepcionales», especificando dos ejemplos: «cuando deba adoptarse sin demora con el fin de evitar perturbaciones significativas en los mercados en el sector de la agricultura o un riesgo para los intereses financieros de la Unión». En tal caso, la Comisión presentará inmediatamente al comité de apelación el acto de ejecución adoptado. Cuando el comité de apelación emita un dictamen no favorable sobre el acto adoptado, la Comisión revocará ese acto de inmediato. Cuando el comité de apelación emita un dictamen favorable o no emita ningún dictamen, el acto de ejecución seguirá en vigor.

### 2.4.3. Competencias de ejecución en el marco de la financiación de la PAC

Las medidas de intervención en los mercados agrícolas y de desarrollo rural que se incluyen en el seno de la política agrícola común se realizan por los Estados y se financian, posteriormente, con cargo al presupuesto de la Unión. A tal fin, se crearon dos fondos agrícolas europeos: en la actualidad el Fondo Europeo Agrícola de Garantía («FEAGA»), para financiar las medidas de mercado y otras medidas, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural («FEADER»), destinado a financiar los programas de desarrollo rural. Haremos mención brevemente a este último en el apartado siguiente de los Fondos Estructurales, centrando nuestro análisis a continuación en la financiación de las medidas de regulación de los mercados agrícolas.

La financiación europea de las intervenciones en los mercados agrícolas se articula en forma de reembolsos mensuales, ordenados por la Comisión, de los gastos efectuados o a efectuar por los Estados. Así pues, la legislación europea establece los gastos que se pueden financiar con cargo al presupuesto europeo, gastos que se realizan no por la Comisión sino por los Estados a través de organismos autorizados (que pueden ser tanto entidades públicas como privadas) y que, posteriormente, se repercuten sobre el presupuesto europeo.

En efecto, en el caso del Fondo Europeo Agrícola de Garantía, los gastos son sufragados por adelantos con cargo a los presupuestos nacionales que, posteriormente, se repercuten en el presupuesto europeo. La Comisión tendrá que verificar si los gastos llevados a cabo por los Estados se adecuan a la normativa europea, en cuyo caso ordenará el reembolso de aquellos gastos; pero si los Estados no los justificasen o no se hubiesen adecuado a las condiciones establecidas en la legislación europea, la Comisión reducirá o suspenderá temporalmente los gastos, en el primer supuesto, o no reembolsará tales gastos, en el segundo.

El FEAGA financia gastos tanto en gestión compartida como en gestión centralizada. Los primeros son:

- Las restituciones fijadas por exportación de productos agrícolas a terceros países;
- Las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrarios; aquí se encuadran las medidas previstas en las organizaciones comunes de mercado

para asegurar que los precios y las condiciones de abastecimiento de los productos se mantengan en un marco razonable y prever actividades para influir en la demanda; de entre tales medidas, se potencian últimamente las ayudas a contratos de almacenamiento privado, pero también se prevén las compras públicas, las destrucciones de producto o el otorgamiento de restituciones a la exportación;

- Los pagos directos a los agricultores establecidos en el ámbito de la política agrícola común;

- La contribución financiera de la Comunidad para medidas de información y promoción de los productos agrícolas en el mercado interior de la Comunidad y en los terceros países realizadas por mediación de los Estados miembros y basadas en los programas aprobados por la Comisión;

- El FEAGA, en cambio, no se hará cargo de los gastos administrativos y de personal sufragados por los Estados miembros y los beneficiarios de la ayuda.

Pieza fundamental del sistema son los organismos pagadores, que en el caso de la gestión compartida no es la Comisión sino los Estados. Ahora bien, éstos deben designar qué autoridad u organismo nacional ejercerá las competencias que la norma comunitaria atribuye a los organismos pagadores. Los Estados no pueden designar a cualquier organismo, pues la norma comunitaria impone una serie de requisitos y garantías:

- a) Que antes de emitir la orden de pago comprueben que las solicitudes cumplen los requisitos necesarios y, en el contexto del desarrollo rural, que el procedimiento de atribución de ayudas se ajusta a la normativa comunitaria;

- b) Contabilizarán los pagos efectuados de forma exacta y exhaustiva;

- c) Llevarán a cabo los controles establecidos por la legislación comunitaria;

- d) Presentarán los documentos exigidos dentro de los plazos y en la forma establecidos en la normativa comunitaria;

- e) Los documentos, incluidos los documentos electrónicos a efectos de la normativa comunitaria, serán accesibles y se conservarán de manera que se garantice su integridad, validez y legibilidad con el paso del tiempo.

Cada Estado miembro, pues, puede designar las autoridades que actuarán como organismos pagadores y verificará que cumplen las exigencias establecidas por el Derecho europeo. A su vez, tales obligaciones a desempeñar por los organismos pagadores –excepto el pago de ayudas comunitarias– pueden «delegarse» (art. 6 Reglamento 1290/2005), que en este contexto implica tanto la traslación de la competencia por acto unilateral como la subcontratación con entidades privadas. Evidentemente, al realizar esta designación de organismos pagadores, los Estados miembros estarán condicionados por la distribución interna de competencias (como dice el propio Reglamento, «en función de sus disposiciones constitucionales y de su estructura institucional»), lo que en España, por ejemplo, implica reconocer como organismos pagadores a las Comunidades Autónomas, quienes ostentan la competencia internamente sobre la agricultura. No obstante lo cual, el Derecho comuni-

tario va a exigir que un solo servicio u organismo (al que significativamente va a denominar «organismo coordinador») desempeñe una serie de funciones: recopilar la información que debe ponerse a disposición de la Comisión y transmitírsela a ésta y fomentar la aplicación armonizada de la normativa comunitaria.

Para las operaciones financiadas con cargo al FEAGA, los Estados deben proporcionar o poner a disposición de la Comisión toda la información necesaria para verificar que los gastos realizados son conformes con la normativa europea, en especial los justificantes de los pagos efectuados y los documentos correspondientes a la ejecución de los controles administrativos y físicos exigidos por la norma comunitaria.

Como se ha indicado anteriormente, la gestión compartida con cargo al FEAGA se articula a través de reembolsos mensuales que la Comisión paga a los Estados por los gastos que éstos han efectuado a través de los organismos pagadores autorizados. Premisa básica es, por supuesto, que tales gastos estén comprendidos en las previsiones normativas europeas arriba señaladas. Esto implica, evidentemente, que los Estados miembros adelantarán los recursos que necesiten los organismos pagadores autorizados para hacer frente a los gastos, hasta que la Comisión abone los pagos mensuales (art. 14.2 Reglamento 1290/2005).

La concreción de los pagos que la Comisión vaya a realizar es competencia de ésta que, no obstante, debe ejercer en el seno de un procedimiento comitológico. Para ello, la Comisión se basa, primero, en la declaración de gastos que le remita el Estado miembro en cuestión y, segundo, en los justificantes de pago que le proporcionen. Establecido el concepto y el montante de gasto y la licitud del reembolso, la Comisión ordenará el pago mensual, que se abonará al Estado miembro a más tardar el tercer día hábil del segundo mes a aquel en que se hayan efectuado los gastos.

Para el correcto funcionamiento de este sistema de ejecución descentralizada de pagos, resulta imprescindible otorgar a la Comisión las necesarias potestades de control y de inspección de la actuación los Estados miembros. En primer lugar, los Estados garantizarán a la Comisión el acceso a toda la información relativa al funcionamiento del FEAGA. En segundo lugar, la Comisión podrá organizar controles sobre el terreno para comprobar la conformidad de las prácticas administrativas con la normativa comunitaria; la existencia de los justificantes necesarios y su concordancia con las operaciones financiadas por el FEAGA; y las condiciones en las que se realizan y comprueban las operaciones financiadas por el FEAGA. Para realizar estos controles sobre el terreno, las personas comisionadas por la Comisión y sus agentes tendrán acceso a los libros y todos los documentos relacionados con los gastos financiados por el FEAGA. Para intentar evitar conflictos con el Derecho interno que supongan, en especial, una merma de derechos y garantías, estos poderes de control en ningún caso afectarán a la aplicación de las disposiciones nacionales que reservan ciertos actos a agentes designados específicamente por la legislación nacional. En especial, las personas habilitadas por la Comisión no participarán en las visitas domiciliarias o el interrogatorio formal de personas en el marco de la legislación nacional del Estado miembro, si bien tendrán acceso a las informaciones así obtenidas (art. 37 Reglamento 1290/2005).

La versión final de Reglamento horizontal sobre financiación, gestión y supervisión de la PAC de 2013 opta por realizar un elenco exhaustivo y agotador, en todos los sentidos, de las competencias de ejecución expresamente cedidas a la Comisión para su ejercicio en el marco del nuevo Reglamento de Comitología de 2011, en el que queda claro el alcance y extensión de las competencias cedidas por los Estados, vía Legislación agrícola, a la Comisión. En cualquier caso, el sistema de corrección financiera se mantiene básicamente igual al anterior, aunque se perfecciona técnicamente la definición de los supuestos de hecho que dan lugar a recurrir a aquel.

La nueva regulación legislativa hace del procedimiento de examen el procedimiento ordinario para que la Comisión ejerza estas competencias de ejecución, salvo los casos de actos de ejecución que impliquen cálculos de cantidades por la Comisión y los que se ubican en el marco de los pagos abonados a los Estados miembros y en las operaciones del procedimiento de liquidación de cuentas (verificación de pagos de agencias nacionales, aceptación de sus cuentas, pagos no cubiertos, etc.). En estos casos, por su intensa vinculación con el procedimiento presupuestario, se entiende más conveniente el procedimiento de consulta. Orgánicamente, se prevé la intervención de cuatro Comités que intervendrían en función de la materia: el Comité de Fondos Agrícolas; el Comité para los pagos directos; el Comité para el Desarrollo Rural y el Comité para la Organización Común de Mercados Agrícolas.

## **2.5. Competencias ejecutivas atribuidas directamente por el Tratado: art. 43.3 TFUE**

Según el art. 43.3 del TFUE, «el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas [...]». Se trata de una serie de mecanismos imprescindibles para la ejecución de la Política Agrícola Común, que el Tratado, en un principio, atribuye directamente al Consejo. Es necesario, no obstante, analizar la naturaleza y el alcance de esta disposición, que esclarece cualitativamente la organización ejecutiva de la Política Agrícola Común.

De entrada, hay que señalar que esta disposición no afecta a elementos esenciales de la PAC, que la lógica del Tratado reserva al legislador. Así lo entiende la Comisión en su propuesta de OCM única [COM(2010) 799 final], al señalar que «el procedimiento específico establecido en el artículo 43, apartado 3, del TFUE debe aplicarse únicamente cuando alguno de los asuntos mencionados en esa disposición no forme parte de las decisiones normativas fundamentales reservadas al legislador en virtud del artículo 43, apartado 2, del TFUE. Por consiguiente, cuando tal asunto esté *inextricablemente* vinculado al contenido político de las decisiones que deba adoptar el legislador, no deberá aplicarse el artículo 43, apartado 3, del TFUE». Nos encontramos, pues, no ante una potestad legislativa excepcionalmente atribuida al Consejo, sino ante una competencia ejecutiva a favor de esta Institución, excepcionando, a su vez, la regla general de que la receptora habitual de las competencias ejecutivas eu-

ropeas es la Comisión. Excepción que, hay que tenerlo en cuenta, viene establecida directamente por el propio Tratado, no ya por el legislador.

No obstante lo cual, el ejercicio de esta competencia ejecutiva vendrá enmarcado por la legislación relativa a las materias en que se recurra a esos mecanismos de concreción o fijación, y que se ubican fundamentalmente en los reglamentos legislativos que regulen, fundamentalmente, la OCM y la financiación de la PAC.

Señalada la naturaleza estrictamente ejecutiva de la previsión, la Comisión lleva a cabo una ulterior distinción<sup>39</sup>: en la medida en que el precepto habla de que el Consejo «adoptará las medidas relativas a la fijación» de precios, exacciones, ayudas y limitaciones cuantitativas, resultaría lícito hablar de que tal competencia se podría reducir a una potestad normativa, de naturaleza siempre ejecutiva, por la que se establezcan con carácter general los criterios y condiciones conforme a los cuales, posteriormente, se concreten o cifren («fijación» en sentido estricto) los aspectos recogidos en el precepto sobre precios, exacciones, ayudas y limitaciones. Y es en esa «fijación» singularizada donde la Comisión afirmarí su competencia ejecutiva, actuada mediante actos administrativos singulares, reduciendo la competencia del Consejo a la potestad normativa antes señalada.

Esta interpretación de la Comisión no deja de tener su sentido, desde la perspectiva práctica de la gestión corriente y actual de la PAC, si bien no se corresponde por completo con el reparto teórico de tareas entre ella y el Consejo en relación con esta cuestión tal y como se deriva directamente del Tratado. El Tratado no lleva a cabo esa distinción entre medidas generales y fijación estricta de los elementos reseñados en el art. 43.3. Más aún, en la medida en que el ejercicio de esta competencia ejecutiva del art. 43.3 se enmarca en el marco legislativo general de la PAC, es el propio legislador, en sus reglamentos legislativos, el que puede establecer esos criterios o condiciones generales que regirían la potestad aplicativa del Consejo (o de la Comisión) a la hora de fijar los precios, exacciones, ayudas o limitaciones cuantitativas<sup>40</sup>. El legislador, por tanto, puede vaciar la competencia normativa de naturaleza ejecutiva del Consejo a la hora de establecer los criterios conforme a los cuales se fijen los montantes en cuestión. Pero si el legislador no legisla sobre esos criterios, entonces lo podrá hacer el Consejo a través de la competencia que le atribuye directamente el Tratado. Esta previsión del Tratado tendría, cuando menos, la consecuencia de impedir al legislador que atribuya a la Comisión la potestad de fijar, mediante actos de ejecución normati-

<sup>39</sup> Propuesta de Reglamento (UE) del Consejo, por el que se establecen medidas relativas a la fijación de determinadas ayudas, restituciones y precios en relación con la organización común única de mercados agrícolas [COM(2011) 193 final, de 11 de abril de 2011].

<sup>40</sup> Así, por ejemplo, el Reglamento de la OCM de 2007 mantiene, en relación con los sectores de las plantas vivas, la carne de vacuno, la carne de porcino y caprino, los huevos y las aves de corral, la posibilidad de que el Consejo adopte, mediante disposiciones generales, medidas para facilitar el ajuste de la oferta a las necesidades del mercado. Sin embargo, el Considerando 29 advierte que, en tanto en cuanto «los objetivos que deben perseguirse con esas medidas están claramente circunscritos, delimitándose, a su vez, la naturaleza de las medidas que puedan adoptarse», no habría necesidad de que el Consejo adopte disposiciones generales adicionales en dichos sectores, eliminándose incluso tal posibilidad en esos sectores.

va, los criterios conforme a los cuales, posteriormente, ella misma debería establecer, mediante actos de ejecución singulares, las cuantías de esos precios, ayudas, exacciones o limitaciones cuantitativas, cosa que se producía antes del Tratado de Lisboa en tanto en cuanto el legislador agrícola se confundía con el Consejo y era éste el que renunciaba a establecer esos criterios y dejaba tal cometido en manos de la Comisión<sup>41</sup>. Pero tras el Tratado de Lisboa, el legislador agrícola lo constituye el Consejo junto con el Parlamento, y ante tal evolución los Estados, a través del Consejo, se han querido asegurar que sea esta Institución la que establezca esos criterios normativos, bien en solitario *ex. Art. 43.3* en su faceta ejecutiva, bien conjuntamente con el Parlamento en su faceta legislativa.

En lo que respecta al alcance del art. 43.3 del TFUE, se señalan claramente cuatro aspectos no siempre fáciles de identificar respecto a determinadas medidas concretas: precios; exacciones; ayudas; y limitaciones cuantitativas. Si nos atenemos a la Propuesta de Reglamento (UE) del Consejo por el que se establecen medidas relativas a la fijación de determinadas ayudas, restituciones y precios en relación con la organización común única de mercados agrícolas<sup>42</sup>, nos encontramos con medidas como la ayuda obligatoria para el almacenamiento privado de mantequilla; la restitución por producción en el sector del azúcar; la ayuda a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal; la fijación de las restituciones por exportación y la determinación de los precios mínimos de exportación para las plantas vivas.

Como señalábamos anteriormente, la propuesta de la Comisión pasa por que las medidas relativas a la fijación de las ayudas, las restituciones por exportación y los precios mínimos de exportación sean establecidas por el Consejo, mientras que los importes de dichas ayudas, restituciones y precios sean determinados por la Comisión mediante actos de ejecución. Así, los importes de la ayuda para el almacenamiento privado de mantequilla serían fijados por la Comisión teniendo en cuenta los costes de almacenamiento y las tendencias de precios previsibles para la mantequilla fresca

---

<sup>41</sup> Así, el Reglamento 1234/2007/CE del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM), fue desarrollado, en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas, por el Reglamento de Ejecución (543/2011/UE) de la Comisión, de 7 de junio de 2011. Entre otros aspectos, este Reglamento de ejecución de la Comisión establece, en aplicación de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, los criterios para que la Comisión fije los valores de importación a tanto alzado de terceros países correspondientes a los productos en cuestión. Concretamente, el artículo 136.1 señala que el valor de importación a tanto alzado se calcula cada día hábil teniendo en cuenta datos que varían diariamente, teniendo en cuenta la media ponderada de unos precios considerados representativos, restándoles una cantidad global de 5 euros/100 kg y los derechos de aduana *ad valorem*. Vemos, pues, cómo es el acto normativo ejecutivo de la Comisión (reglamento de ejecución) el que establece los criterios generales conforme a los cuales la propia Comisión fijará los valores de importación de cada fruta y hortaliza [por ejemplo, Reglamento de Ejecución (399/2013/UE) de la Comisión, de 30 de abril de 2013, por el que se establecen valores de importación a tanto alzado para la determinación del precio de entrada de determinadas frutas y hortalizas).

<sup>42</sup> COM(2011) 193 final, de 11 de abril de 2011.

y la mantequilla procedente de existencias, pudiendo incrementar el importe de la ayuda en caso de que, en el momento de la salida del almacenamiento, se produzca en el mercado una modificación adversa, imposible de prever en el momento del inicio del almacenamiento.

Más completo sería el caso de la fijación de las restituciones por exportación, donde el Consejo establecería no sólo los criterios para fijar los importes sino también las modalidades de dicha fijación. Respecto a estas últimas, la Comisión podrá fijar las restituciones bien mediante licitación (en el caso de los cereales, el arroz, el azúcar y la leche y los productos lácteos), bien periódicamente (al menos una vez cada tres meses, pudiendo ser ajustado en el período intermedio prescindiendo del Comité de la OCM). Y en lo tocante a los criterios para fijar el importe de esas restituciones para un determinado producto, la Comisión deberá tener en cuenta «elementos» como la situación existente y la tendencia futura con respecto a los precios y la disponibilidad en el mercado de la Unión del producto de que se trate, así como los precios en el mercado mundial del producto en cuestión; los objetivos de la organización común de mercados, a saber, garantizar el equilibrio y la evolución natural de los precios y de los intercambios en ese mercado; la necesidad de evitar perturbaciones que puedan ocasionar un desequilibrio prolongado entre la oferta y la demanda en el mercado de la Unión; los aspectos económicos de las exportaciones propuestas; la necesidad de lograr un equilibrio entre la utilización de productos básicos de la Unión en la elaboración de productos transformados para su exportación a terceros países y la utilización de productos de terceros países admitidos en el marco de regímenes de perfeccionamiento; los gastos de comercialización y los gastos de transporte más favorables desde los mercados de la Unión hasta los puertos u otros lugares de exportación de la Unión, así como los gastos de envío hasta los países de destino; la demanda en el mercado de la Unión; y, en lo que respecta a los sectores de la carne de porcino, los huevos y la carne de aves de corral, la diferencia entre los precios dentro de la Unión y los precios en el mercado mundial de la cantidad de cereales pienso necesaria para producir en la Unión los productos de estos sectores.

### **3. Política Agrícola Común y Política de Competencia: competencias de ejecución**

La viabilidad de la Política Agrícola Común exige que la Política de Competencia se vea exceptuada o condicionada en relación con los mercados de productos agrícolas. El Tratado es claro: las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el legislador, teniendo en cuenta los objetivos que el Tratado establece para la PAC (art. 42, primer párrafo, del TFUE). Es por tanto, el legislador, el que debe establecer las singularidades de los productos agrícolas para poder insertarse en un mercado regido por la libre competencia.

A partir de las disposiciones establecidas por el Legislador, el Tratado atribuye directamente al Consejo, a propuesta de la Comisión, la competencia para autorizar la concesión de ayudas para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales, pero también en el marco de programas de desarrollo económico (art. 42, segundo párrafo, del TFUE).

El marco legislativo de las relaciones entre la PAC y la Política de competencia viene dado, en primer lugar, por la propia organización estructural de los mercados de los productos agrícolas, es decir, por el Reglamento (1234/2007/CE), de la OCM única y, en segundo lugar, por el Reglamento (1184/2006/CE) del Consejo, de 24 de julio de 2006, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de determinados productos agrícolas. De este marco normativo se deriva, de una parte, que en la regulación de los distintos productos la mayoría de las disposiciones sobre ayudas estatales han sido declaradas aplicables<sup>43</sup> y, de otra, que las normas sobre la competencia relativas a los acuerdos, decisiones y prácticas (art. 101 TFUE), así como las relativas a la explotación abusiva de posiciones dominantes, deben ser aplicadas a la producción y al comercio de productos agrícolas, siempre que no dificulten el funcionamiento de las organizaciones nacionales de los mercados agrícolas ni pongan en peligro la consecución de los objetivos de la PAC, riesgo que será controlado por la Comisión, a la que se atribuye la competencia de determinar no tanto si esos acuerdos, decisiones o prácticas vulneran las normas de la competencia como si son compatibles con los objetivos de la PAC, habiendo destacado la jurisprudencia que la primacía de la Política Agrícola sobre los objetivos del Tratado en materia de competencia no exime a la Comisión de efectuar un examen para comprobar si con un determinado acuerdo se alcanzan efectivamente los objetivos enunciados en el Tratado para la Política Agrícola Común<sup>44</sup>.

Asimismo, se tienen muy en cuenta los casos de las organizaciones de agricultores o productores o de sus asociaciones que tengan por objeto la producción o el comercio en común de productos agrícolas o la utilización de instalaciones comunes, a menos que dicha acción común excluya la competencia o ponga en peligro la consecución de los objetivos de la PAC según el Tratado. También se da un tratamiento especial a determinadas actividades de las organizaciones interprofesionales, a condición de que no entrañen la compartimentación de los mercados, afecten al buen funcionamiento de la organización común de mercados, falseen o eliminen la competencia, supongan la fijación de precios o creen discriminación. Será la Comisión, en todo caso, la

---

<sup>43</sup> Considerando 83 Reglamento (1234/2007/CE).

<sup>44</sup> VBA v. Florimex y Comisión, 30 marzo 2000 (C-265/97P), n. 95, donde el Tribunal de Justicia consideró legal la Decisión de la Comisión que declaró que los acuerdos celebrados por la VBA (sociedad cooperativa neerlandesa que agrupa a cultivadores de flores y de plantas ornamentales) en virtud de los cuales los distribuidores establecidos en su recinto y sus proveedores debían negociar y/o suministrar los productos de la floricultura no comprados por mediación de la VBA únicamente con autorización de esta última y en las condiciones por ella fijadas, y sólo podían almacenar tales productos en el recinto de la VBA contra pago de un derecho fijado por esta última, constituían infracciones del artículo 85.1 TCE (actualmente artículo 101.1 TFIUE).

encargada de valorar la compatibilidad de todas estas actuaciones con los objetivos de la PAC y, por tanto, de su legalidad desde el punto de vista de las normas sobre competencia, adoptando los actos de ejecución correspondientes<sup>45</sup>.

**RESUMEN:** La ejecución de la Política Agrícola Común se ha adaptado en la reforma de 2013 al nuevo sistema de fuentes que introduce las competencias delegadas y las de ejecución, constituyendo un ejemplo acabado de recurso a esta nueva tipología. Se observan, no obstante, problemas difíciles de dilucidar, como la distinción, en el seno de las competencias ejecutivas normativas, de las competencias delegadas y de las competencias de ejecución normativa (actos de ejecución que se concretan en disposiciones generales). Estas competencias ejecutivas están presentes en todos los aspectos de la PAC: organización común de mercados, financiación de la PAC y cuestiones horizontales. Por último, destacar la compleja conciliación entre la PAC y la Política de Competencia, merced a los mecanismos de intervención administrativa que aquella implica.

**PALABRAS CLAVE:** Política Agrícola Común, Organización Común de Mercados, Fondos agrícolas, Actos delegados, Actos de ejecución

**ABSTRACT:** The 2013 Reform has adapted the implementation of the Common Agricultural Policy (CAP) to the new system of sources introduced by the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to both the delegated and the implementation acts. This constitutes a paradigmatic use of this new typology of acts. There are, nevertheless, problems difficult to explain, such as the distinction between delegated acts and normative implementation acts within the executive normative acts. These executive powers are present in all the CAP aspects: common organization of the markets in agricultural products, regulation on the CAP financing, management and monitoring, ETC. Finally, it is important to emphasize the complex conciliation between the CAP and the Competition Policy, due to the mechanisms of administrative intervention that the CAP implies.

**KEY WORDS:** Common Agricultural Policy, Common Organisation of the Markets, Agricultural Funds, Delegated acts, Implementation acts.

Recibido: 15 de noviembre de 2013

Evaluado: 1 de diciembre de 2013

Aceptado: 9 de diciembre de 2013

---

<sup>45</sup> Vid. GUILLEM CARRAU, J.: «Las particularidades y especificidades propias de los mercados agroalimentarios y su contraste con el Derecho de la competencia» en *El Derecho de la competencia y el sector agroalimentario en la Comunidad Valenciana*, 2010, pág. 40.