



Universidad
Zaragoza

1542

Trabajo Fin de Máster

**Dictamen jurídico sobre la legalidad y conformidad al
Derecho europeo de la normativa autonómica por la que se
establecen las medidas para la solicitud, tramitación y
concesión de la ayuda desacoplada de régimen de pago único**

Autor

Isabel Marcén Nasarre

Director

José María Gimeno Feliú

Facultad de Derecho
2015

INDICE

I. PRESENTACIÓN.....	7
II. ANTECEDENTES DE HECHO.....	9
1.- Derechos de ayuda reconocidos al cliente en virtud de los criterios establecidos en el Reglamento (CE) 1782/2003.....	9
2.- Solicitud de ayudas de pago único presentada en la campaña de comercialización 2008-2009.....	12
3.- Contenido de las resoluciones administrativas dictadas en respuesta a la solicitud de pago único presentada.....	13
4.- Recurso de alzada presentado ante el Consejero de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón y recurso contencioso administrativo interpuesto ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.....	15
5.- Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón por la que se desestima el recurso contencioso administrativo.....	18
6.- Recurso de casación interpuesto ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo y cuestión prejudicial planteada por éste al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	19
III. FUNDAMENTOS DE DERECHO.....	24
1. De la regulación de los regímenes de ayuda directa en el marco de la Política Agrícola Común. Competencias comunitarias, estatales y autonómicas.....	24
1.1. Origen y justificación de la Política Agrícola Común.....	24
1.2. Distribución de competencias en el marco de la PAC.....	29
2.- Regulación vigente en el momento de los hechos (año 2008) sobre el régimen de pago único aplicable al supuesto sometido a dictamen.....	33

2.1 Normativa comunitaria sobre el régimen de pago único.....	33
2.2 Normativa Estatal sobre el régimen de pago único.....	35
2.3 Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre el régimen de pago único.....	36
3.- Viabilidad jurídica de la pretensión del solicitante de las ayudas de pago único en el supuesto sometido a dictamen.....	40
3.1.- Vulneración del artículo 44 del Reglamento (CE) 1782/2003 por la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón.....	41
3.2.- Vulneración del artículo 29 del Reglamento (CE) 1782/2003 por la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón.....	46
3.3.- Incompetencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para restringir y vaciar de contenido el concepto comunitario de «hectárea admisible» y para crear <i>ex novo</i> una presunción de fraude no prevista en la norma comunitaria.....	48
3.4 Vulneración por la Orden Autonómica de los principios que inspiran el Derecho Comunitario y el Derecho Español.....	50
3.5 Nulidad de la Orden Autonómica por defectos formales.....	60
IV. CONCLUSIONES.....	62
V. BIBLIOGRAFÍA.....	66

ABREVIATURAS

art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CE	Constitución Española
EDJ	El Derecho Editores-Jurisprudencia
FJ	Fundamento jurídico
Ha	Hectárea
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
PAC	Política Agrícola Común
RD	Real Decreto
Rec	Recurso
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo

I.- PRESENTACIÓN

Por la Dirección del Máster de Acceso a la Abogacía impartido por la Universidad de Zaragoza en colaboración con el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, se ha requerido a Isabel Marcén Nasarre, alumna del mismo, la realización de un Trabajo Fin de Master consistente en un dictamen jurídico sobre un caso práctico complejo conocido con ocasión de la realización de las prácticas externas en un despacho de Abogados.

El contenido del presente dictamen jurídico versa sobre la conformidad a Derecho de la Resolución del Director General de Producción Agraria y la resolución del Consejero de Agricultura del Gobierno de Aragón dictadas en materia de ayudas PAC desacopladas de régimen de pago único, cuestión que se somete a dictamen en el momento procesal del recurso de casación, habiendo planteado el Tribunal Supremo una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las siguientes cuestiones:

- A) Competencia de los Estados Miembros y de las Comunidades Autónomas, en este caso la Comunidad Autónoma de Aragón, para aprobar disposiciones generales que reduzcan el número de «hectáreas admisibles» de pastos permanentes, objetivando supuestos generales en los que se presume la artificiosidad del beneficiario en la creación de condiciones para obtener el pago, con base en el art. 29 del Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo según el cual «no se efectuará pago alguno a ningún beneficiario cuando se demuestre que éste ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda».

- B) Vulneración de los arts. 43 y 44 del Reglamento (CE)1782/2003 que establecen que se reconocerá a cada agricultor un derecho de ayuda por hectárea y que las «hectáreas admisibles» se definen de manera incondicional como «las superficies agrarias de la explotación

consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias», por una disposición general (como la Orden Autonómica de referencia) al limitar los pastos permanentes admisibles a aquellas explotaciones a las que se haya computado superficie forrajera en el periodo de referencia tomada en cuenta para la asignación de derechos de pago único, presumiendo la artificiosidad de los pastos permanentes declarados al margen de aquella superficie.

- C) Exigencia, para suprimir el pago de las ayudas en base al art. 29 del Reglamento Comunitario, de demostrar de manera concreta, y en relación a un agricultor específico, que éste ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de los pagos con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda.

Se acompañan a la solicitud de dictamen, para que sean tenidos en cuenta, los siguientes documentos:

- 1) Solicitud conjunta de las ayudas por superficie, ayudas por ganado, indemnización compensatoria, medidas agroambientales, ayuda a las forestación de tierras agrícolas y declaración de cultivos para la Campaña de comercialización 2008/2009, año civil 2008.
- 2) Resolución del Consejero de Agricultura y Alimentación de 16 de diciembre de 2008 sobre el pago de las ayudas comunitarias del Pago Único de la Campaña 2008/2009.
- 3) Recurso de alzada presentado por el solicitante contra dicha resolución.
- 4) Resolución del recurso de alzada por el Consejero de Agricultura y Alimentación de fecha 2 de marzo de 2010.
- 5) Recurso contencioso administrativo interpuesto por el solicitante de las ayudas contra las citadas resoluciones administrativas.
- 6) Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de fecha 5 de abril de 2013 por la que se desestima el recurso.

- 7) Recurso de casación interpuesto por el solicitante de las ayudas ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.
- 8) Providencia por la que se requiere a las partes para que se manifiesten sobre la conveniencia de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 9) Planteamiento de la cuestión prejudicial.

Cumpliendo tal requerimiento, y una vez examinada tanto la normativa vigente como la jurisprudencia interpretativa, así como la documentación facilitada, se emite este dictamen jurídico, que se sustenta en los siguientes:

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

1. DERECHOS DE AYUDA RECONOCIDOS AL CLIENTE EN VIRTUD DE LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO (CE) 1782/2003.

En primer lugar, y a fin de situar al destinatario del dictamen en el asunto en cuestión, debe reseñarse de manera sucinta -más adelante se desarrollará con más detalle- la justificación de las ayudas comunitarias desacopladas en régimen de pago único que nos ocupan y su forma de cálculo.

Para entender el régimen de las ayudas comunitarias a la agricultura que se solicitan en el supuesto sometido a dictamen hemos de partir de que la reforma de la Política Agrícola Común (en adelante PAC) de 2003 introduce un nuevo sistema de pago único por explotación y separa las ayudas de la producción (disociación). La mayoría de organizaciones comunes de mercado (en adelante OCM) pasaron al nuevo sistema en 2005 o 2006, con excepción de los nuevos Estados miembros.

Esta reforma se instrumenta a través del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n°

1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 y (CE) n° 2529/2001¹.

Los dos pilares de la reforma de la PAC de junio de 2003 se asientan en la disociación de las ayudas directas a los productores (la separación entre ayudas y producción) y en la introducción del régimen de pago único. La PAC anteriormente se fundamentaba en un sistema de ayudas directas vinculadas a la superficie de la explotación, a la producción o al número de cabezas de ganado, reconociéndose la mayor parte de las ayudas en función de las hectáreas que se sembrasen o de las cabezas de ganado que se tuvieran, estando por tanto relacionadas (acopladas) con el factor principal de la producción, la superficie sembrada o las cabezas de ganado. Con la disociación, las ayudas se conceden a los productores con independencia total del tipo de producción de que se trate. Para cobrar el pago único no es necesario el hecho de sembrar o tener ganado, sino solamente el observar el cumplimiento de una serie de normas de condicionalidad en un determinado número de hectáreas asociadas al pago único, lo que en principio se puede hacer tanto manteniendo la producción (sembrando o teniendo ganado) como sin hacerlo. De esta forma los agricultores pueden optar a los pagos directos siempre que mantengan sus tierras en buenas condiciones agrarias y respeten las normas en materia de salud pública, zoonosidad y fitosanidad, medio ambiente y bienestar de los animales (ecocondicionalidad) que se establecen en el citado Reglamento comunitario.

Debe señalarse que este régimen se ha implantado con el fin de garantizar la estabilidad de los ingresos de los agricultores y mejorar la competitividad y sostenibilidad de la agricultura europea.

Expuesta pues la justificación del régimen de ayudas de pago único, procede explicar ahora la forma de determinación de los derechos de ayuda y de cálculo del importe de las mismas. Pues bien, para recibir un pago único los agricultores deben haber disfrutado previamente de determinadas ayudas directas. El pago único se calcula en función de las

¹ Hoy derogado y sustituido por el Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, a su vez derogado por el Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 637/2008 y (CE) n° 73/2009 del Consejo.

ayudas recibidas por los agricultores durante un periodo de referencia (por regla general, los años 2000, 2001 y 2002, si bien en determinadas circunstancias pueden tenerse en cuenta los años 1997, 1998 y 1999). El Reglamento enumera los pagos que se tienen en cuenta para la asignación del pago único y en particular los pagos basados en las superficies y otros pagos asignados con carácter de ayuda (por ejemplo, la prima por desestacionalización, la prima por sacrificio, la prima especial por bovinos machos y por vaca nodriza y la prima láctea).

Las tierras que dan derecho a pago son las destinadas a cualquier actividad agrícola, con excepción de determinados cultivos permanentes. No obstante, entre los cultivos que pueden acogerse a la ayuda se incluyen, el lúpulo, el olivo, el plátano, el cultivo permanente de frutas y hortalizas y los viveros.

Por su parte, las tierras retiradas de la producción disfrutan asimismo de un importe que viene fijado por el derecho, siempre que se cumplan las normas de condicionalidad. En ellas pueden producirse también semillas oleaginosas o biomasa, siempre que esta producción no sea de carácter alimentario.

La forma concreta de determinación de los derechos de ayuda se recoge en el artículo 43 del Reglamento comunitario 1782/2003 el cual señala que:

«1.Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48, se reconocerá a cada agricultor un derecho de ayuda por hectárea, que se calculará dividiendo el importe de referencia por el número medio trienal del total de hectáreas que, durante el período de referencia, hayan dado lugar a alguno de los pagos directos enumerados en el anexo VI.

El número total de derechos de ayuda será igual al número medio de hectáreas anteriormente citado (...))»

El importe de referencia del que habla el citado precepto se calcula según lo dispuesto en el Artículo 37 que establece que:

«El importe de referencia será igual a la media trienal de los importes totales de los pagos que, en cada año natural del período de referencia indicado en el

artículo 38, se haya concedido a un agricultor al amparo de los regímenes de ayuda mencionados en el anexo VI, calculado y ajustado de conformidad con lo previsto en el anexo VII».

Pues bien, en el supuesto sometido a dictamen, al solicitante del pago único le fueron reconocidos en su momento, en virtud de las reglas expuestas en los párrafos anteriores, 63,48 derechos normales y 3,69 de retirada, derechos éstos obtenidos según producción de forma previa e independiente dentro de un denominado periodo de referencia y en base a una superficie del tipo que fuese, que era la que se tenía en ese momento, pero que ya no se va a tener en cuenta en los años posteriores cuando se paguen las ayudas, pues éstas van a venir determinadas, ya no por la superficie declarada (tipo de superficie y hectáreas concretas de cada cultivo) en el periodo de referencia, sino por los nuevos criterios que establece el régimen de ayudas de pago único y que se circunscribe a lo que el Reglamento 1782/2003 ha articulado y definido *ex novo* como «hectáreas admisibles», siendo éstas además diferentes para el uso de los derechos normales y para el uso de los derechos de retirada asignados del pago único².

2.- SOLICITUD PRESENTADA DE AYUDAS DE PAGO ÚNICO PARA LA CAMPAÑA DE COMERCIALIZACIÓN 2008-2009

El solicitante del pago único declaró 65,14 Ha para justificar derechos normales y 3,86 para justificar derechos de retirada³, siendo todas las hectáreas declaradas a efectos de justificación de los derechos normales que le corresponden de pastos permanentes.

Declaró 65,14 hectáreas de pastos permanentes para justificar los derechos normales utilizados, número éste de hectáreas de pastos superior al declarado en el periodo de

² El Anexo II del RD 1740/2007 clasifica los derechos en función de sus características (normales, especiales y de retirada) y en función de su procedencia (asignación inicial o reserva nacional). Los derechos basados en superficie se generan por la superficie cultivada con derecho a ayudas durante el periodo de referencia, incluida la superficie forrajera en las primas ganaderas y cada hectárea equivale a un derecho. Los derechos de retirada se generan por las hectáreas que recibieron pagos directos por retirada obligatoria en el periodo de referencia. El número total de derechos de ayuda por retirada de tierras de la producción será igual al promedio de hectáreas retiradas obligatoriamente. Y en tercer lugar, los derechos especiales únicamente se generan cuando el titular posee ganadería, pero no tiene fincas de pastos o cuando el valor de cada derecho es superior a 5.000 euros. Para calcular su valor hay que dividir el importe de referencia reducido en 5.000 euros. Se tendrán tantos derechos por valor de 5.000 euros como los del cociente; además de un derecho con el valor que quede en el resto.

³ Según consta en la solicitud de ayudas presentada a la administración aragonesa y acompañada con la solicitud del presente dictamen jurídico.

referencia que se tomó en cuenta para calcular los derechos de ayuda, por cuanto así lo permite la normativa comunitaria según la cual las ayudas que se pagan al agricultor cada año ya no están determinadas por la producción ni por la superficie declarada en el periodo de referencia sino por lo que de forma específica el Reglamento Comunitario de 2003 ha articulado y definido *ex novo* como «hectáreas admisibles» y que son diferentes además para el uso de los derechos normales asignados y para el uso de los derechos de retirada asignados también del pago único.

Ese concepto nuevo de «hectárea admisible» que sirve como criterio para determinar el importe de las ayudas que corresponden cada año a un específico agricultor, viene definido en el art. 44 del Reglamento 1782/2003 del siguiente modo:

«2. Se entenderá por “hectáreas admisibles” las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias».

Y, a su vez, el apartado tercero del citado precepto dice que «el agricultor declarará las parcelas correspondientes a la hectárea admisible unida a cada derecho de ayuda».

En definitiva, el solicitante declaró 65 hectáreas utilizadas de pastos permanentes para justificar todos los derechos de ayuda que le corresponden de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento Comunitario para que le sea concedida la ayuda en su totalidad, criterios según los cuales los pastos permanentes se consideran hectárea admisible sin limitación alguna y con independencia del tipo de superficie que se declaró en el periodo de referencia.

3.- CONTENIDO DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS EN RESPUESTA A LA SOLICITUD DE PAGO ÚNICO PRESENTADA

Por Resolución del Consejero de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón de fecha 16 de diciembre de 2008 se le notifica al solicitante que se ha hecho efectivo el pago de las ayudas directas desacopladas de la PAC de conformidad con su solicitud,

con los controles administrativos y sobre el terreno efectuados por el Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, todo ello respaldado por la Resolución dictada por el Director General de Producción Agraria de 25 de noviembre de 2008.

En la resolución se indican en hectáreas los derechos establecidos como normales (63,48) y los de retirada (3,69) y se recoge también la superficie declarada por el solicitante para justificar los derechos normales (65,15 Ha) y la declarada para justificar los derechos de retirada (3,86 Ha). Posteriormente, sin explicación y fundamento en precepto legal alguno, se resuelve que la superficie determinada ajustada para justificar los derechos normales es de 29,01 Has y de 3,69 Ha para justificar los derechos de retirada.

Del parco apartado de incidencias de la resolución, que es la única «motivación» que presenta la resolución, hemos de suponer que se excluyen 34 derechos y ó hectáreas declaradas a razón de un valor de 481,84 €/Ha por ser pastos permanentes y superar éstos el límite (creado por la C.A.) de la superficie forrajera de la asignación de derechos. Así consta en el citado apartado de incidencias lo siguiente:

«40 Ajuste de superficie por superar los pastos permanentes a la superficie forrajera de la asignación de derechos.

80 No se justifica para cobro la totalidad de los derechos normales.

110 No se utilizan todos los derechos normales».

La resolución del Consejero de Agricultura sobre el pago de las ayudas carece por tanto de motivación al no establecer precepto alguno, comunitario, legal ni reglamentario en el que se base para realizar los ajustes especificados en el apartado de incidencias y limita arbitrariamente el derecho del solicitante a obtener la totalidad de la ayuda de pago único que le corresponde de conformidad con la normativa comunitaria que lo regula.

4.- RECURSO DE ALZADA PRESENTADO ANTE EL CONSEJERO DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN Y RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO INTERPUESTO ANTE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

Contra dicha resolución administrativa se formuló por el solicitante de las ayudas recurso de alzada fundamentado principalmente en la infracción del Derecho europeo y de los principios de legalidad, primacía del derecho comunitario y jerarquía normativa, entre otros, por considerarse que el Gobierno aragonés no tiene competencia para limitar un derecho reconocido en normativa europea (restringiendo el concepto de hectárea admisible establecido por un reglamento comunitario), ni para establecer una presunción de fraude; recurso de alzada que fue desestimado por Resolución del Consejero de Agricultura y Alimentación de fecha 2 de marzo de 2010 que sustentó la denegación de las ayudas discutidas en el artículo 16 de la Orden de 24 de enero de 2008 que establece que:

«1. Se considerarán hectáreas admisibles a los efectos del régimen de pago único:

a) Las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo, superficies plantadas de lúpulo, superficies de olivar e islas de olivar, así como los pastos permanentes.

No obstante, los pastos permanentes sólo serán admisibles para aquellas explotaciones a las que se les ha computado superficie forrajera para la asignación de derechos de pago único, y en una superficie máxima que no supere la media de la superficie forrajera tenida en cuenta para la asignación de derechos de pago único. Los pastos permanentes declarados al margen de lo indicado en el presente párrafo no serán admisibles, por entender que el beneficiario ha creado artificialmente las condiciones para la concesión del pago, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

No se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior si el agricultor demostrará que en el momento de la solicitud es titular de una explotación ganadera y que utiliza los pastos permanentes declarados para la alimentación del ganado de la explotación»

El apartado 2 del precepto añade que:

«Se entenderá que no son hectáreas admisibles las superficies ocupadas por cultivos permanentes distintos de los citados en el punto anterior o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias».

No considerando las resoluciones indicadas conformes a Derecho se interpuso contra las mismas recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de conformidad con las reglas de competencia de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LJCA), interesando la declaración de nulidad de las resoluciones administrativas por ilegalidad de la disposición general que aplican (la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón) y también por defectos formales de ésta.

En relación con la supuesta ilegalidad de la Orden autonómica se alegó su disconformidad con el Derecho comunitario, concretamente con el Reglamento (CE) nº 1782/2003 que regula el pago único, y con los principios generales que lo inspiran por cuanto la Orden aragonesa, aprobada como desarrollo del Reglamento comunitario, limita y vacía de contenido el concepto de hectárea admisible en él previsto y limita la posibilidad de declarar superficies de pastos permanentes –para justificar los derechos de ayuda y obtener su pago– a aquellas explotaciones que en el momento de asignación inicial de los derechos de ayuda (según reglas del artículo 43 del Reglamento) declararon superficie de pastos permanentes, pudiendo éstas sólo declarar en años sucesivos una superficie de pastos igual o inferior a aquella que fue declarada en el momento inicial; mientras que el Reglamento comunitario permite la declaración cada año como hectárea admisible de las superficies de pastos permanentes sin limitación alguna. Asimismo, la Orden autonómica sin habilitación del Reglamento comunitario para ello –aunque el Gobierno aragonés pretenda ampararse en lo dispuesto en el artículo 29 del mismo (como más adelante se expondrá)– crea una presunción de fraude en la obtención del pago de las ayudas por el hecho de declarar superficie de pastos permanentes por encima del límite (por ella fijado) de la superficie forrajera declarada en el momento de asignación de los derechos de ayuda.

Todo ello supone, no sólo la vulneración del Derecho comunitario, sino también la vulneración del principio de reserva de ley comunitaria y los principios de atribución de competencias, de jerarquía normativa y de primacía del Derecho comunitario. Y es que con la adhesión de España a la Unión Europea y la asunción de competencias por parte de ésta en materia de agricultura, la potestad legislativa le corresponde a las instituciones comunitarias, potestad ésta que en el marco de la Política Agrícola Común se instrumenta generalmente mediante reglamentos de aplicabilidad directa y obligatoriedad general. Así, los Estados miembros y, en el caso de España, las Comunidades Autónomas, ven reducidas sus competencias en dicha materia y han de respetar el Derecho comunitario y su primacía frente al Derecho nacional, así como el principio de jerarquía normativa, no pudiendo en consecuencia, mediante la aprobación de normas de desarrollo de reglamentos comunitarios, restringir o vaciar de contenido conceptos comunitarios como es el de hectárea admisible, ni limitar derechos en ellos reconocidos.

Las competencias de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las ayudas comunitarias de la PAC se reducen a las de ejecución de la normativa comunitaria, siendo sus funciones las de tramitación de solicitudes y a las de un organismo pagador de las ayudas. En consecuencia, y como es evidente, no tienen competencia para reconfigurar las condiciones de acceso al pago de éstas y limitar el derecho de los agricultores reconocido en normativa comunitaria. Lo contrario, supondría (y así sucede con la Orden autonómica de referencia) dejar a los agricultores de esa determinada Comunidad Autónoma en una situación de desigualdad y discriminación respecto a los del resto de autonomías y de Estados miembros, lo cual no es conforme al Derecho comunitario ni, concretamente, a los fines y objetivos la Política Agrícola Común.

Por otra parte, en relación a los defectos formales de la Orden autonómica, se alegó la falta del preceptivo trámite de audiencia a las asociaciones representativas del sector en el procedimiento de elaboración de un reglamento de desarrollo de norma comunitaria (en este caso) y ó de información pública, así como la ausencia del preceptivo dictamen (aunque no vinculante) de la Comisión Jurídico Asesora (el entonces órgano consultivo de la C.A. de Aragón), trámites todos previstos en la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

5.- SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN POR LA QUE SE
DESESTIMA EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón desestimó por Sentencia de fecha 5 de abril de 2013 el recurso contencioso administrativo interpuesto por el solicitante al concluir que existe fundamento en la propia normativa comunitaria para la disposición general aprobada por la Administración aragonesa, en concreto el artículo 29 del Reglamento (CE) nº 1782/2003, y por entender que la Administración razonó correctamente el por qué de la restricción del pago acordada, por lo que no se advierte infracción de los preceptos comunitarios y españoles ni de los principios invocados.

El magistrado ponente se limita a transcribir en la sentencia los artículos del Reglamento comunitario cuyo incumplimiento se alegaba en la demanda y el artículo de la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón anteriormente transcrito –que establece la limitación de la superficie de pastos permanentes calificable como hectárea admisible en función de la superficie forrajera declarada– para concluir finalmente que las Resoluciones administrativas por las que se resuelve la solicitud de pago único son conformes a Derecho por cuanto tienen su fundamento en la norma autonómica que establece dicha restricción y el por qué de la restricción ha sido razonado correctamente por la Administración. Esto es, declara que la resolución administrativa por la que se reconoce al solicitante una superficie ajustada de 29 has de pastos permanentes en lugar de las 65,4 declaradas es conforme a Derecho por cuanto la superficie de pastos permanentes declarada para el año 2008 excede del límite que establece la norma Autonómica de aplicación, Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación.

Así pues, en la sentencia no se entra a valorar la ilegalidad de la norma que sustenta las resoluciones impugnadas, que es el verdadero motivo del recurso contencioso administrativo formulado por el solicitante. No se razona sobre la conformidad de la Orden autonómica con el Derecho comunitario ni sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para restringir el concepto de hectárea admisible que

legítima la percepción de ayudas comunitarias y para establecer asimismo una presunción de fraude no prevista en la normativa comunitaria, así como tampoco se analiza ninguna de las infracciones de preceptos y principios comunitarios que se alegan en la demanda, limitándose a decir sobre ello que «no se advierte infracción de los preceptos comunitarios y españoles, ni de los principios invocados por la parte en apoyo de su recurso, todos ellos centrados en infracción de normas comunitarias y en la supuesta existencia de un trato desigual que no ha quedado debidamente acreditado en las actuaciones». Al respecto de esto último debe señalarse que se presentó como prueba diversas consultas planteadas por el recurrente a varias Comunidades Autónomas preguntando si en su Comunidad Autónoma durante los años 2006, 2007 y 2008 se habían considerado los pastos permanentes como hectáreas admisibles para la concesión de las ayudas comunitarias por derechos de pago único, tanto para los derechos normales como para los derechos de retirada, aunque las mismas no fueron admitidas como prueba.

6.- RECURSO DE CASACIÓN INTERPUESTO ANTE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO Y CUESTIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA POR ÉSTE AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.

Desestimadas las pretensiones del recurrente en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictada en única instancia, y ante la inexistente valoración de las alegaciones y pruebas aportadas en el mismo, se interpuso recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo en base a los siguientes motivos de casación:

I.- Motivo de casación previsto en el art. 88.1 c) LJCA por infracción de las normas reguladoras de la Sentencia, concretamente por ausencia de motivación, incumpliendo el mandato de los art. 120.3 CE y 218 de la LEC por cuanto la sentencia de instancia se apoya de manera exclusiva en el texto de la Orden aplicada y en la competencia estatutaria del Gobierno de Aragón para dictarla, sin entrar a analizar la legalidad de dicha Orden y si vulnera o no los artículos 44 y 29 del Reglamento comunitario nº 1782/2003.

II.- Motivo de Casación previsto en el art. 88.1 c) LJCA por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, causando indefensión y vulnerando el art. 60 LJCA y el art. 24.2 CE que recogen el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, por cuanto el Tribunal de instancia no accedió a practicar la prueba solicitada para acreditar que existe un trato discriminatorio, inclusive tras el pertinente recurso, al no establecer el resto de Comunidades Autónomas exclusiones o restricciones análogas para los pastos permanentes respecto de la percepción de la ayuda única europea y, sin embargo, después en la sentencia afirma el Tribunal que «no consta que haya existido (...) un tratamiento discriminatorio en relación con otras Comunidades Autónomas, extremo por lo demás que no ha sido debidamente acreditado».

III.- Motivo de Casación previsto en el art. 88.1 d) LJCA por infracción de normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que eran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, en particular el art. 44 del Reglamento (CE) nº 1782/2003 que regula el régimen de pago único, el art. 14 del RD 1470/2007 sobre aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y el art. 149.1.13 CE. Dicho motivo se centra, sistemáticamente, en la falta de competencia del Gobierno de Aragón para modificar el concepto de «hectárea admisible» que prevé el art. 44 del Reglamento comunitario, lo que conduce a la infracción de los preceptos de legalidad y jerarquía normativa, así como los de no discriminación y proporcionalidad y en particular a la vulneración del principio de primacía del Derecho comunitario.

Formulada por la representación procesal del Gobierno de Aragón oposición al recurso de casación, con suspensión del plazo para dictar sentencia, se dio trámite de audiencia a las partes personadas en el recurso para que en el término de quince días alegasen lo que considerasen oportuno sobre la conveniencia de interrogar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a título prejudicial y al amparo del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), sobre las siguientes cuestiones:

1. Si el artículo 29 del Reglamento (CE) 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes

aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, al excluir los pagos derivados de los regímenes de ayuda a aquellos beneficiarios de los mismos «cuando se demuestre que éstos han creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda», debe interpretarse en el sentido de que no permite a los Estados nacionales aprobar disposiciones generales que reduzcan el número de «hectáreas admisibles» (de pastos permanentes), objetivando supuestos generales en los que se presume la artificiosidad del beneficiario en la creación de condiciones para obtener el pago.

2. Si una disposición general de tal naturaleza (como la contenida en el apartado decimotercero de la Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación de la Comunidad Autónoma de Aragón), al limitar los pastos permanentes admisibles de las explotaciones a las que se haya computado superficie forrajera tenida en cuenta para la asignación de derechos de pago único, presumiendo la artificiosidad de los pastos permanentes declarados al margen de aquella superficie, resulta contraria a los artículos 43 y 44 del Reglamento (CE) 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, en cuanto tales preceptos señalan, respectivamente, que «se reconocerá a cada agricultor un derecho de ayuda por hectárea» y que las «hectáreas admisibles» se definen de manera incondicional como «las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias».
3. Si, finalmente, la previsión contenida en el artículo 29 del Reglamento europeo citado solo permite suprimir el pago cuando se demuestre, de manera concreta y en relación con un agricultor específico, que éste ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de los pagos con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda.

Cuestiones éstas que, según se ha decidido por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, ha de resolver el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como órgano competente para la interpretación y aplicación uniforme del Derecho Comunitario. Y es que hasta el momento, si bien existe jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea sobre asuntos que tienen que ver con la aplicación del sistema de pago único de las ayudas PAC que puede facilitar algunos criterios orientativos, no existe una resolución que aborde específicamente la cuestión aquí planteada ni que aporte criterios claros para la resolución de la duda suscitada.

Por ello, de acuerdo con las SSTJUE de 6 de octubre de 1982, C-283/81, Cilfit (EDJ 1982/11559) y de 27 de marzo de 1963, C-28 a 30/62, Da Costa, (EDJ 1963/3141):

«Un órgano jurisdiccional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, cuando se suscita ante él una cuestión de Derecho comunitario, ha de dar cumplimiento a su obligación de someter dicha cuestión al Tribunal de Justicia, a menos que haya comprobado que la cuestión suscitada no es pertinente, o que la disposición comunitaria de que se trata fue ya objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia, o que la correcta aplicación del Derecho comunitario se impone con tal evidencia que no deja lugar a duda razonable alguna».

Por otra parte, las consecuencias de la aplicación del principio de primacía del Derecho Europeo, aunque ha dado lugar a diversos conflictos interpretativos, están hoy suficientemente delimitados por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Así, la Sentencia de dicha sala de 11 de junio de 2001, rec. 117/2000 (EDJ 2001/11101) explicaba que:

«A partir de la adhesión, y formando parte del acervo comunitario el principio de primacía del derecho comunitario y su corolario de la inaplicación de las normas nacionales que a él se opongan, cualquiera que sea su rango, el control jurisdiccional de la adecuación a Derecho de los Reales Decretos incluye no sólo el juicio de contraste de éstos con las leyes de las que traigan causa, sino también la eventual verificación del ajuste de dichas leyes nacionales, reproducidas o aplicadas en los Reales Decretos, a las normas de derecho

comunitario, sean éstas de derecho originario o derivado», recordando precisamente que «el principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno se proclama por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (la sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/1977, EDJ 1978/7394)».

En consecuencia, la STS de 17 de junio de 2003, rec.481/1999 (EDJ 2003/50966), afirmaba lo siguiente:

«El Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de esas normas, dejando inaplicada, si es preciso, y por su propia autoridad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que sea necesario solicitar o esperar la eliminación previa de ésta última, por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional», citando al efecto «la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión c. Francia, 167/1973 que declara que el Ordenamiento comunitario engendra derechos a favor de los particulares que las autoridades internas deben proteger, y que, por consiguiente, “cualquier disposición contraria del derecho nacional les resulta, por ello, inaplicable”».

Resulta en definitiva que, en ausencia de un precedente claro en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la duda de contradicción entre las normas que rigen el sistema de justificación de las superficies que dan derecho a la obtención de la ayuda regulada en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 y la Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón aplicada en el presente caso debe ser despejada necesariamente para resolver el recurso de casación, puesto que el órgano competente para interpretar el Derecho comunitario es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, de entenderse que la Orden Autonómica vulnera el Derecho comunitario, procedería su inaplicación y por consiguiente la estimación del recurso, anulando la resolución recurrida en cuanto excluye el derecho del agricultor a percibir las ayudas correspondientes a aquellas superficies que declaró como pastos permanentes y que exceden de la que fue tomada en consideración para determinar los derechos normales que se le asignaron en su día.

En este sentido, tal y como exige el artículo 267 TFUE, la Sala Tercera del Tribunal Supremo venía obligada al planteamiento de tal cuestión puesto que se trata de un órgano jurisdiccional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial en Derecho interno y, conforme al razonamiento que se acaba de exponer, la resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es necesaria para que en el presente recurso de casación se pueda emitir el correspondiente fallo.

III.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. DE LA REGULACIÓN DE LOS REGÍMENES DE AYUDA DIRECTA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN. COMPETENCIAS COMUNITARIAS, ESTATALES Y AUTONÓMICAS.

Resolver jurídicamente la consulta planteada nos obliga a realizar unas consideraciones generales básicas sobre el origen y fundamento de la Política Agrícola Común y las ayudas comunitarias a la agricultura y, posteriormente, sobre el papel de las Instituciones europeas, los Estados miembros, y las Comunidades Autónomas (en el caso de España), en el marco de la Política Agraria Común.

1.1. Origen y justificación de la Política Agrícola Común

Pues bien, para entender el origen de la Política Agrícola Común debemos partir de la idea de que agricultura y la ganadería son trabajos que de su naturaleza interesan al público, porque el trabajo de los que se ocupan en estas dos profesiones no se limita solamente a su interés particular sino que interesa igualmente a la sociedad. Tanto la agricultura como la ganadería son esenciales para la vida del hombre, por lo que estas dos profesiones son de primera necesidad y utilidad en la misma sociedad⁴.

El Derecho agrario fue considerado inicialmente como una rama del Derecho Privado pero progresivamente ha sido objeto de una progresiva «publicación» al juzgarse cada vez más imprescindible la intervención de los poderes públicos en la agricultura y por tanto la introducción de elementos jurídico-públicos en su Derecho regulador.

⁴ DOMAT. M, *Derecho Público*, INAL, 1985, p.487.

La Constitución Española se hizo eco de las especialidades del mundo agrario y establece en su artículo 130.1 CE un mandato a los poderes públicos de atención a la «modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles». Así el Estado viene interviniendo a favor de la agricultura con políticas dirigidas a garantizar el abastecimiento, asegurar la protección social de los agricultores y satisfacer los intereses de los consumidores, todo ello en gran medida a través de las técnicas del fomento y, especialmente de las subvenciones.

La pertenencia de España a la Comunidad Europea ha acentuado, si cabe, ese intervencionismo subvencional a través de la denominada Política Agrícola Común. Con el Tratado de Roma se decidió establecer una política agrícola común que reemplazara a las políticas de protección nacionales. El fundamento de esta política común es claro: la existencia generalizada en el conjunto de Estados miembros de entramados proteccionistas constituía un obstáculo insalvable para la libre circulación de productos agrarios entre los Estados, auténtica piedra angular de un mercado único a lo largo y ancho de la Comunidad. No bastaba con eliminar las barreras aduaneras o de contingentes para asegurar aquella libertad de circulación⁵.

Este Mercado Común Agrícola, señala el artículo 38 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas, entendiéndose por éstos los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos. En definitiva, el funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común que tiene unos objetivos que vienen definidos en el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

- a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra.

⁵ PRIETO ALVÁREZ. T, *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, Madrid, 2001, p. 188.

- b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.
- c) Estabilizar los mercados.
- d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Para conseguir los anteriores objetivos se perfilan diversos medios y entre ellos surgen las Organizaciones Comunes de Mercado, las cuales (fuese cual fuese la forma elegida) podían adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 39 TFUE; en particular, la regulación de precios, subvenciones a la producción y a la comercialización de los distintos productos, sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes y mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones⁶.

Pero dentro de la evolución de la PAC hay que analizar varias fases. La primera fase es la de instauración de las organizaciones comunes de mercado y de formulación de una primera regulación jurídica en la que el mecanismo de los precios comienza a diferenciar la singularidad de la Política Agraria frente a otras políticas. En esta fase se aprueban gran parte de las normas generales (los reglamentos de base) de las OCM tradicionales: cereales, huevos, aves, frutas y hortalizas, lácteos, arroz, etc. Desde la Conferencia de Stressa (julio de 1958) se inicia un estudio profundo de adaptación de las circunstancias y orientaciones básicas de la PAC, tratando muy especialmente de poner en común las diferentes orientaciones de las políticas nacionales, todo ello a partir de la estimación de la agricultura como parte integrante de la economía y elemento capital de la vida social. La autosuficiencia en la alimentación comunitaria postuló un régimen de una OCM para cada producto, definiéndose los precios comunes para cada año, las autorizaciones de intervención y las subvenciones (restituciones) a la exportación.

⁶ Conviene destacar que ha habido un muy acusado cambio entre lo que fue la primera regulación de las diversas organizaciones y la situación actual, tendente hacia una organización única.

En una segunda fase, que se puede ubicar a partir de los años 70, iniciándose desde 1968 con el Plan Mansholt, se comienza realizando una crítica negativa de los resultados alcanzados hasta entonces: los precios de garantía se habían convertido en algo insostenible (resultando, en general, muy superiores al mercado mundial)⁷. En definitiva, la expansión de las OCM y el afianzamiento de la PAC habían dado lugar, como efecto positivo, a una consolidación de la política de sostenimiento de los precios y de regulación de los mercados. Pero la aparición del fenómeno de los MCM (montantes compensatorios monetarios: pudiendo ser positivos -subvenciones a determinados productos originarios de determinados países europeos- o negativos -tasas a la exportación de ciertos productos-) introduce notas de artificialidad en el funcionamiento del sistema que terminan por hacerlo peligrar.

La PAC, en una tercera fase que arranca de su reforma de 1992, se decide a garantizar precios comunes para cada campaña, a intervenir sosteniendo precios en las regiones que más lo necesiten y que las OCM vengán a configurar Europa como un mercado privilegiado frente a terceros. La crisis agropecuaria y el ascenso al primer plano de la ineludible necesidad de reducir el gasto agrícola a través de medidas de control de la oferta hacen surgir con mayor fuerza el principio de corresponsabilidad financiera en el gasto de las organizaciones. Junto a lo anterior se potencian las tasas de corresponsabilidad, las cuotas de producción y la limitación de la capacidad productiva de las explotaciones agrarias (surgiendo la figura del abandono de tierras y la extensificación). En definitiva, Europa se plantea una revisión sustancial del papel inicial de la PAC (con una especial atención a la política de estructuras agrarias) ante una situación internacional de guerra comercial de la PAC frente a otras políticas agrícolas internacionales⁸.

Llegados a una cuarta fase, aplicación de la denominada Agenda 2000, la PAC constata la finalización del modelo productivista clásico de las organizaciones comunes de mercado, habiéndose alcanzado los viejos objetivos del Tratado Constitutivo en cuanto al aseguramiento de alimentación y la distribución a todos los europeos. Pero surgieron problemas nuevos y desconocidos, que hicieron precisa una reforma muy en detalle del

⁷ El FEOGA llega a convertirse en un 60% del presupuesto total de la Comunidad, lo que no podía ser consentido por más tiempo por los Estados miembros.

⁸ Es de destacar especialmente el conflicto agrícola con Estados Unidos de Norteamérica.

modelo tradicional, una reforma de las OCM más significativas⁹. Junto a los factores externos, la Europa del euro exigía una mayor y más decidida contención del gasto agrícola, una más decidida atención al medio ambiente y un reforzamiento de la salud de los consumidores a través de mecanismos de extensión y aseguramiento de la seguridad alimentaria, cada vez más vinculados al desarrollo reglamentario de cada OCM. La puesta en práctica de la OCM única a partir de 2007 vino a reflejar el esfuerzo de simplificación, coordinación y síntesis de la legislación comunitaria agrícola.

El Reglamento (CE) número 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común (PAC) y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, estableció en su título III un nuevo régimen de pago único. Esta trascendental norma comunitaria determinó el proceso para llevar plenamente la transición de las ayudas a la producción a las ayudas a los agricultores, introduciendo un sistema de ayuda disociada de la producción de cada explotación, condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos medioambientales, de seguridad alimentaria, de salud y bienestar de los animales, así como de mantenimiento de la explotación en buenas condiciones agrarias. El referido Reglamento incluía disposiciones destinadas a evaluar su propia eficacia y, en el marco de éstas, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una Comunicación titulada «Preparándose para el “chequeo” de la reforma de la PAC», y a raíz de ello se acordó reformar diversos Reglamentos comunitarios y, entre ellos, el citado Reglamento (CE) 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, a la vista de la experiencia en su aplicación y de la incorporación de nuevos Estados. Las modificaciones operadas han sido vulgarmente conocidas como el «chequeo médico» de la PAC. Dicho acuerdo se materializó posteriormente en varios nuevos Reglamentos entre los que se encuentra el Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) no 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003.

⁹ Se piensa sobre todo en su adaptación al entorno internacional después del acuerdo del GATT de Uruguay de 1994 (nueva fijación de aranceles internacionales, rebaja de subvenciones a las exportaciones junto a un descenso de apoyos financieros internos).

Más recientemente, en 2011, la Comisión Europea presentó propuestas legislativas relativas a «La PAC en el horizonte de 2020», que constituye la base de los debates sobre la reforma de la PAC hasta alcanzar el acuerdo que permitía su aplicación a partir de 2014. De esta manera, el año 2014 supone el cambio hacia una nueva PAC, que se establecerá mediante un nuevo marco hasta el 2020. Esta situación hacía imprescindible internamente en España contemplar el régimen regulador de los pagos directos en el año 2014 como ejercicio de transición hasta tanto fuese aplicable en su totalidad la nueva normativa de la PAC, incluidos dichos pagos, lo cual había de ocurrir en el 2015. Para ello fue dictado el Real Decreto 1013/2013, de 20 de diciembre, por el que se establecen disposiciones específicas para la aplicación en el año 2014 del Real Decreto 202/2012, de 23 de enero, sobre la aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería.

La acción comunitaria, que a veces se solapa o adelanta incluso a la nacional, en las mismas fechas vino a publicar toda una batería de reglamentos comunitarios sucesivos de la misma fecha que vienen a cambiar las reglas de la Unión al respecto: Reglamento (UE) 1305/2013, Reglamento (UE) nº 1306/2013, Reglamento (UE) nº 1307/2013, Reglamento (UE) nº 1308/2013.

1.2 Distribución de competencias en el marco de la PAC

Partiendo pues de que la intervención pública en el sector de la agricultura se lleva a cabo desde la Unión Europea, mediante el establecimiento de lo que se denomina una Política Agraria Común, siendo el fomento y la actividad subvencional la fundamental forma de intervención en el sector, parece lógico que la creación y concesión de subvenciones con cargo a fondos comunitarios sea competencia de la Unión Europea, correspondiendo a ésta la fijación de los criterios y requisitos necesarios para acceder a las mismas de forma tal que se consiga dar cumplimiento a los objetivos de la Política Agrícola Común previstos en el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Pues bien, la Unión Europea regula todas estas cuestiones, en virtud de la potestad legislativa que tiene atribuida en materia de Política Agraria Común, normalmente mediante Reglamentos comunitarios, de los cuales, como es sabido, se predica su

obligatoriedad general y aplicabilidad directa. El Reglamento comunitario incide de forma inmediata en el ordenamiento de los Estados miembros sin necesidad de ningún desarrollo normativo por parte de los poderes estatales y los derechos y obligaciones que en los mismos se contienen son inmediatamente exigibles por los ciudadanos de cada Estado miembro. En suma, el Reglamento Comunitario se configura como un auténtico acto legislativo de la Unión Europea¹⁰.

La gran proliferación de reglamentos comunitarios y el grado de concreción de los mismos en la materia reduce la posibilidad de que los Estados miembros aprueben normativa de desarrollo. Sólo puede caber la implementación de los reglamentos comunitarios en materia agrícola para establecer los cauces formales y procedimentales para acceder a las ayudas comunitarias o bien porque los Reglamentos definan objetivos genéricos que permitan algún grado de concreción a los Estados miembros¹¹.

Fuera de estos supuestos en los que puede tener cabida el desarrollo de los reglamentos comunitarios por los Estados miembros (siempre respetando y no contradiciendo el contenido de la normativa comunitaria ni sus objetivos) lo que corresponde a éstos es la ejecución de los mismos. Y es que los Estados miembros tienen el derecho y la obligación de adoptar todas medidas necesarias para dar cumplimiento a las normas comunitarias.

Por su parte, la competencia estatal para la ejecución de la normativa comunitaria se desarrolla conforme al principio de autonomía institucional, esto es, cada Estado distribuye entre sus órganos centrales, regionales o locales el ejercicio de los poderes de ejecución o el cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

No obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado que el principio de autonomía institucional debe conciliarse con la necesidad de una aplicación uniforme del Derecho comunitario; la aplicación del Derecho nacional no debe afectar al alcance ni a la eficacia del Derecho Comunitario. El Derecho interno debe ser interpretado y

¹⁰ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. *Instituciones y Derecho de la UE*, Tecnos, Madrid, 2013.

¹¹ En relación con este tema véase TORNOS MAS, J. *Políticas comunitarias y ejecución interna. La política agrícola, el FEOGA orientación y las competencias autonómicas*, vol. col. coordinado por A. PÉREZ CALVO, *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, INAP, Madrid, 1990, p. 179 y ss.

aplicado en todo caso de conformidad con el Derecho comunitario, esto es, de modo que procure la máxima efectividad de sus normas y que garantice los derechos derivados del mismo. Esto lleva a que el Derecho administrativo nacional que regula los actos de las autoridades nacionales en ejecución del Derecho comunitario se deba acomodar a los requisitos y condiciones establecidos por éste. El Derecho comunitario pues determina no sólo el Derecho interno adoptado para su ejecución o adaptación, sino también las normas internas que, sin ser aprobadas para tal fin, sirven de algún modo en su aplicación.

En concreto, la aplicación de los fondos europeos agrícolas en España se lleva a cabo conforme a la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las distintas Comunidades Autónomas. Se parte del principio de que el desarrollo y la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien tenga la competencia material de conformidad con las normas que regulan el orden interno de distribución territorial del poder sin que el Estado pueda ampararse en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales para extender su competencia a toda actividad que constituya desarrollo o aplicación del derecho comunitario.

Tratándose de la gestión de los fondos destinados al fomento de las actividades agropecuarias la regla general es que corresponde a las Comunidades Autónomas al ostentar éstas la competencia sobre la materia de agricultura, de conformidad con el artículo 148.1.7ª de la Constitución. Este precepto permite a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias en la agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía, pues esta materia no se menciona en ninguno de los apartados del art. 149 CE que recoge las competencias exclusivas del Estado. En principio, por tanto, las funciones públicas sobre la agricultura y la ganadería corresponden a las Comunidades Autónomas¹². No obstante, la exigencia de que dichas competencias deben ejercerse «de acuerdo con la ordenación general de la economía» significa privarles de la nota de la exclusividad. O lo que es lo mismo, las competencias estatales sobre la ordenación general de la economía van a modular el alcance de las

¹² ALENZA GARCÍA. J, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones agrícolas. En particular, el régimen competencial de las ayudas procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola», Publicación de la Universidad de Navarra, <www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?fichero...> Última visita el 7/10/2015.

competencias agrarias¹³.

Al analizar la distribución competencial sobre las funciones gestoras de las ayudas comunitarias, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional nº 79/1992 de 28 mayo de 1992 (EDJ 1992/5457) se detiene a mencionar cuáles son las operaciones de gestión que se desarrollan en torno a dichas ayudas y establece que las actividades de gestión administrativa de las ayudas son las siguientes: recepción de solicitudes, verificación de sus datos, tramitación de las solicitudes, resolución del procedimiento (otorgamiento o denegación de la ayuda), liquidación o pago de las ayudas y actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios.

Esta distribución competencial ha dado lugar a la configuración de un sistema, el sistema español de gestión de fondos europeos agrícolas, compuesto por el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas, cuyo propósito es el de hacer llegar a los beneficiarios que realicen las acciones contempladas en la Política Agrícola Común las compensaciones económicas, en forma de ayudas, previstas en dicha Política. En este sistema corresponden al FEGA las funciones de coordinación del mismo, con el fin de fomentar la aplicación armonizada de las disposiciones comunitarias y centralizar la información que deba ponerse a disposición de la Comisión de la Unión Europea, así como las de representación de España ante los órganos europeos encargados de la financiación de la Política Agraria Común.

Los organismos pagadores de las comunidades autónomas (17) desempeñan las funciones de gestión y pago de las ayudas en las que son competentes y el FEGA, que es un Organismo Autónomo adscrito a la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura, Medio Rural y Marino, tiene como misión principal hacer que las ayudas de la PAC se

¹³ Es conocida la jurisprudencia constitucional acerca del sentido en que debe entenderse la exclusividad de las competencias autonómicas: «La existencia de una determinada competencia autonómica exclusiva sobre determinada materia no descarta la posibilidad de que en virtud de otros títulos se produzca una legítima intervención del Estado pues no hay una fragmentación ideal en sectores estancos de la realidad a normar» (STC de 4 de julio de 1989, nº 103/1989, rec. 682/1984; 683/1984 EDJ 1989/5846), f. j. 9o). En el caso de la agricultura, el propio título competencial exclusivo de las Comunidades Autónomas invoca a un título competencial estatal con esa alusión a la «ordenación general de la economía», poniendo en contacto al art. 148.1.7a CE con el art. 149.1.13a CE que establece la competencia estatal sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

apliquen estrictamente a lograr los objetivos de esta política, llegando de manera eficaz a los beneficiarios que cumplen con los requisitos establecidos para su concesión, dentro de los plazos previstos en la normativa reguladora, fomentando una aplicación homogénea de las ayudas de la PAC en todo el territorio del Estado¹⁴.

Y es que la normativa comunitaria establece que los Estados miembros que autoricen más de un organismo pagador deberán designar un organismo de coordinación que recopile la información que debe ponerse a disposición de la Comisión Europea y que fomente la aplicación armonizada de la normativa comunitaria pues, como ya se ha expuesto, el principio de autonomía institucional debe conciliarse con la necesidad de una aplicación uniforme del Derecho comunitario, de modo que la aplicación del Derecho nacional no debe afectar al alcance ni la eficacia del Derecho comunitario.

2.- REGULACIÓN VIGENTE EN EL MOMENTO DE LOS HECHOS (AÑO 2008) DEL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO APLICABLE AL SUPUESTO SOMETIDO A DICTAMEN

2.1 Normativa comunitaria sobre el régimen de pago único

El régimen de pago único de las ayudas PAC en concreto viene regulado en el Título III del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo, reglamento que, como se ha expuesto, articula una profunda transformación del sistema de ayudas a la actividad agraria en el marco de la nueva Política Agrícola Común de la Unión Europea, tendente a sustituir las denominadas ayudas acopladas, es decir vinculadas a las concretas actividades de producción y explotación agrícola y ganadera, por ayudas desacopladas que tratan de configurarse como apoyos directos a las rentas de los agricultores. Como explica el Considerando 21 del citado Reglamento «los regímenes de ayuda instaurados en virtud de la política agrícola común prevén ayudas directas a la renta, en particular con vistas a

¹⁴ «Subvenciones Comunitarias a la agricultura» <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYIji9tynt_SvVK1B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee--999577733ujudTif33_8_XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH z9fB8_IorZ7LPT33sHz-7-3qf7v_Ayr5uiWn62t7NzsPNg5wAfFOfXT6vpm-tV_tl5Vjb5_wN_Hh20NQAAAA==WKE>

garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria. Este objetivo está estrechamente relacionado con el mantenimiento de las zonas rurales».

Con el fin de fijar el importe de estas ayudas vinculadas precisamente a esos objetivos, el citado reglamento instrumentalizó un mecanismo de cálculo, que en el caso de los Estados miembros que como España optaron, en virtud de lo previsto en el artículo 58 del Reglamento, por el método histórico, se basaba en las ayudas acopladas percibidas por los interesados en los tres años anteriores a la entrada en vigor del Reglamento (el denominado periodo de referencia establecido en el art. 38 del Reglamento), asignando a cada agricultor un número de derechos normales y otro de derechos de retirada a razón de un derecho por hectárea que reuniese una serie de características de condicionalidad que el propio Reglamento detalla¹⁵.

De acuerdo con el artículo 44 del Reglamento comunitario, cada agricultor debe justificar anualmente que tiene a su disposición un número de hectáreas admisibles –es decir, de terrenos que reúnen los requisitos y condiciones que los hacen aptos para justificar ese derecho a la percepción de ayudas– equivalente al número de derechos que tienen asignados y, de este modo, activa tales derechos y percibe la correspondiente ayuda.

Pero hay que advertir que estos derechos no están vinculados a unos terrenos concretos, sino que, como se acaba de indicar, pueden ser activados mediante la simple justificación de que el agricultor dispone para ese año de un número de hectáreas que reúnen los citados requisitos, aunque no se trate de las mismas parcelas que justificaron la percepción de la ayuda en los años anteriores ni esas superficies se dediquen a la misma actividad agraria que la campaña anterior, siempre y cuando esa actividad siga incluida en el ámbito de la condicionalidad que corresponde a las «hectáreas admisibles». De hecho, los derechos pueden ser cedidos con o sin las tierras que dieron lugar a su asignación o que posteriormente permitieron activar las ayudas (artículo 46 del Reglamento)¹⁶.

¹⁵ Véase *supra*, ep. II.1 para recordar la forma de cálculo de los derechos de ayuda.

¹⁶ Véase sobre la cesión de los derechos de ayuda: «Consecuencias de las cesiones de derechos de Pago Único realizadas en el periodo de presentación de la solicitud única de ayudas directas de la PAC de 2014 en la asignación de derechos de Pago Básico en 2015», Nota Informativa del 7 de marzo de 2014 del Fondo Español de Garantía Agraria, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Pues bien, ese concepto de hectárea admisible que va a determinar el acceso a las ayudas de pago único cada año a partir de la entrada en vigor del Reglamento nº 1782/2003 viene definido en su artículo 44, según el cual «Se entenderá por “hectáreas admisibles” las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias».

Como puede observarse, se trata de un concepto autónomo que aparece perfectamente definido en la norma comunitaria y que no requiere de mayor precisión. En él se incluyen, junto con las tierras de cultivo, los pastos permanentes sin limitación alguna, es decir, refieren el mismo tratamiento las tierras cultivadas que los pastos permanentes pues, como más adelante se expondrá, entre los fines del Reglamento comunitario nº 1782/2003 se encuentra la preservación de los pastos permanentes. Y es que con la nueva reforma de la PAC ya no sólo importa la producción sino también el desarrollo sostenible, el medio ambiente y el desarrollo rural.

2.2 Normativa Estatal sobre el régimen de pago único

La normativa interna estatal sobre el régimen de pago único de las ayudas a la agricultura –aprobada en virtud de la competencia estatal de planificación y ordenación de la economía y sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de agricultura, según se ha indicado anteriormente– se circunscribe al Real Decreto 1617/2005, de 30 de diciembre, por el que se regula la concesión de derechos a los agricultores dentro del régimen de pago único y al Real Decreto 1618/2005 de 30 de diciembre, sobre aplicación del régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa a la agricultura y a la ganadería; los cuales fueron modificados por el RD 1582/2006 de 22 de diciembre y después por el RD 1470/2007 de 2 de noviembre, sobre aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, siendo éste último la norma que resulta de aplicación al supuesto sometido a dictamen.

<http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/AgriculturaGanaderiaMedioAmbiente/AgriculturaGanaderia/Areas/Condicionabilidad_AyudasPAC/REFORMA_PAC_2014_2020/PAC_REFORMA_PAGO_UNICO.pdf> Última visita 7/11/2015.

Según dispone su artículo 1, el RD 1479/2007 tiene por objeto establecer la normativa básica aplicable a los regímenes de ayuda comunitarios establecidos en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo y, concretamente, en su Título I es donde regula el régimen de pago único. Dentro de dicho título, en concreto en el artículo 14, se define el concepto de «hectáreas admisibles» a efectos de la justificación de derechos de ayuda normales. Y según dicho precepto:

«1. Se considerarán hectáreas admisibles:

- a) Las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo, superficies plantadas de lúpulo, superficies con olivos y pastos permanentes.
- b) Las superficies plantadas con árboles forestales de cultivo corto, *Miscanthus sinensis*, y *Phalaris arundinacea*, entre 30 de abril de 2004 y 10 de marzo de 2005.
- c) Las superficies plantadas con árboles forestales de cultivo corto, *Miscanthus sinensis*, y *Phalaris arundinacea*, antes de 30 de abril de 2004 y arrendadas o adquiridas entre 30 de abril de 2004 y el 10 de marzo de 2005.
- d) Las superficies plantadas con cultivos permanentes y por las que también se ha presentado una solicitud de ayuda para cultivos energéticos según lo previsto en el artículo 88 del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre.

2. No son hectáreas admisibles las superficies ocupadas por cultivos permanentes distintos de los citados en el apartado anterior o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias».

Esto es, en la normativa básica estatal, respetando lo dispuesto en la normativa comunitaria de aplicación directa en todos los Estados miembros, se consideran «hectáreas admisibles» a efectos de la justificación de los derechos normales tanto las tierras de cultivo como los pastos permanentes y éstos últimos sin limitación alguna.

2.3 Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre el régimen de pago único

La Comunidad Autónoma de Aragón por su parte, en virtud de la competencia exclusiva en materia de agricultura que le atribuye el artículo 71.17 del Estatuto de

Autonomía de Aragón¹⁷, ha aprobado normativa de desarrollo del Reglamento comunitario nº 1782/2003. En concreto, lo ha hecho mediante la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación por la que se establecen las medidas para la solicitud, tramitación y concesión de la ayuda desacoplada de régimen de pago único, la solicitud de asignación de derechos de pago único con cargo a la reserva nacional, las ayudas acopladas por superficie y por ganado para la campaña 2008/2009 (año 2008), las medidas para declaración de otro tipo de superficies, las medidas para la solicitud de indemnización compensatoria, las ayudas agroambientales y las medidas para la solicitud de las ayudas para la forestación de tierras agrícolas para el año 2008, orden ésta que fue posteriormente modificada por la Orden de 29 de febrero de 2008 del mismo Departamento¹⁸.

El artículo 13 de la Orden de 24 de enero de 2008 establece que:

«1.- Podrán ser objeto de pago los derechos definitivos del régimen de pago único que consten en el sistema de identificación de derechos de ayuda, de ámbito nacional, establecido en el art. 24 del Real Decreto 1470/2007.

2.- Cada derecho de ayuda por el que se solicite el pago único deberá justificarse con una hectárea admisible, según los criterios establecidos en el art.11 del Real Decreto 1470/2007».

Del apartado dos del citado precepto se deduce que los criterios para considerar una superficie como hectárea admisible, serán los recogidos en el decreto nacional según el cual «Las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo, superficies plantadas de lúpulo, superficies con olivos y pastos permanentes».

¹⁷ Véase *supra*, ep.III.1.2 en cuanto a la competencia en materia de agricultura.

¹⁸ Orden de 29 de febrero de 2008 por la que se modifica la Orden de 24 de enero de 2008, por la que se establecen las medidas para la solicitud, tramitación y concesión de la ayuda desacoplada de régimen de pago único, la solicitud de asignación de derechos de pago único con cargo a la reserva nacional, las ayudas acopladas por superficie y por ganado para la campaña 2008/2009 (año 2008), las medidas para declaración de otro tipo de superficies, las medidas para la solicitud de indemnización compensatoria, las ayudas agroambientales y las medidas para la solicitud de las ayudas para la forestación de tierras agrícolas para el año 2008.

No obstante, la Orden autonómica más adelante, en su artículo 16, establece un nuevo concepto de hectáreas admisibles a efectos de justificación de los derechos de ayuda normales, según el cual:

«1. Se considerarán hectáreas admisibles a los efectos del régimen de pago único:

a) Las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo, superficies plantadas de lúpulo, superficies de olivar e islas de olivar, así como los pastos permanentes.

No obstante, los pastos permanentes sólo serán admisibles para aquellas explotaciones a las que se les ha computado superficie forrajera para la asignación de derechos de pago único, y en una superficie máxima que no supere la media de la superficie forrajera tenida en cuenta para la asignación de derechos de pago único. Los pastos permanentes declarados al margen de lo indicado en el presente párrafo no serán admisibles, por entender que el beneficiario ha creado artificialmente las condiciones para la concesión del pago, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

No se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior si el agricultor demostrará que en el momento de la solicitud es titular de una explotación ganadera y que utiliza los pastos permanentes declarados para la alimentación del ganado de la explotación».

Y el apartado 2 añade:

«Se entenderá que no son hectáreas admisibles las superficies ocupadas por cultivos permanentes distintos de los citados en el punto anterior o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias».

La Comunidad Autónoma de Aragón, como puede observarse, introduce en dicho precepto una limitación del concepto comunitario de «hectárea admisible» y establece que los pastos permanentes sólo serán admisibles para aquellas explotaciones que declararon superficies forrajeras necesarias para el cobro de las primas ganaderas de vacuno durante el periodo de referencia, no pudiendo superar los pastos la superficie

forrajera declarada por el agricultor en el periodo de referencia a no ser que se tenga actualmente una explotación ganadera, situación ésta tampoco prevista por el reglamento comunitario.

Al mismo tiempo el citado precepto cuando establece que «Los pastos permanentes declarados al margen de lo indicado en el presente párrafo no serán admisibles por entender que el beneficiario ha creado artificialmente las condiciones para la concesión del pago de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 del Reglamento (CE) nº 1782/2003», está introduciendo una presunción de fraude creada *ex novo* por la Administración aragonesa que pretende ampararse en el art. 29 del Reglamento Comunitario, según el cual «no se efectuará pago alguno a ningún beneficiario cuando se demuestre que éste ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda».

En consecuencia, la Administración aragonesa excluye a efectos del cálculo de la ayuda de pago único aquellas superficies dedicadas a pastos que no hubieran sido ya declaradas y tomadas en consideración para el cálculo y la asignación inicial de dichas ayudas con arreglo a lo dispuesto en los artículos 37 y ss del Reglamento 1782/2003 (en especial al artículo 43) que determinaban y cuantificaban la ayuda única correspondiente a cada agricultor en función de la media del importe total de ayudas acopladas (vinculadas a la producción) que por diversos conceptos había recibido en el marco anterior de la PAC durante el denominado «periodo de referencia», esto es, durante los años 2000, 2001 y 2002.

El Gobierno de Aragón entiende que, en el ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye en materia de agricultura y ganadería el artículo 71.17 del Estatuto de Autonomía de Aragón, puede excluir del concepto de hectáreas admisibles a los efectos de la ayuda única prevista en el Reglamento nº 1782/2003 aquellas superficies destinadas a pastos que no hubieran sido declaradas y computadas para asignar originariamente dicha ayuda, salvo que el agricultor demuestre que las nuevas superficies declaradas a estos efectos se dedican efectivamente al pasto de ganado.

Establece por tanto dicha exclusión en virtud de una presunción de que la sustitución de terrenos de cultivo por superficies de pastos, a los efectos de activar los derechos de percepción de ayuda que el agricultor tiene asignados, constituye una simulación (una creación artificial de condiciones en términos del artículo 29 del Reglamento comunitario) tras la que en realidad se oculta el abandono de una verdadera actividad agraria.

Pues bien, la cuestión que se plantea en este asunto y que se somete a dictamen, es si las autoridades aragonesas pueden introducir –al gestionar la solicitud y el pago de las ayudas, materia para la que son competentes– una limitación relativa a la posibilidad de sustituir tierras de cultivo por superficies dedicadas a pastos permanentes y activar los derechos normales, y en consecuencia, si la Orden Autonómica de 24 de enero de 2008 y las resoluciones del Director Provincial de Producción Agraria y del Consejero de Agricultura que aplican la misma, son conformes al Derecho de la Unión Europea, y más concretamente al Reglamento (CE) nº 1782/2003.

3.- VIABILIDAD JURÍDICA DE LA PRETENSIÓN DEL SOLICITANTE DE LAS AYUDAS EN EL SUPUESTO SOMETIDO A DICTAMEN

El solicitante de las ayudas, como se ha relatado en los antecedentes de hecho del presente dictamen, no considerando conforme a Derecho las resoluciones del Director Provincial de Producción Agraria y del Consejero de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, interpuso en tiempo y forma recurso de alzada en vía administrativa y, posteriormente, recurso contencioso administrativo que fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Frente a dicha resolución interpuso recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo quien, al tratarse de una cuestión de interpretación y aplicación del Derecho comunitario, planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos anteriormente expuestos¹⁹.

Pues bien, a continuación pasamos a analizar la viabilidad de la pretensión del recurrente y los motivos por los que consideramos que el TJUE resolverá que la Orden

¹⁹ Véase *supra*, ep. II.5

de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón es contraria al Derecho comunitario y, por consiguiente, los actos administrativos impugnados que la aplican han de declararse nulos de pleno Derecho por la Sala 3ª del Tribunal Supremo.

3.1.- Vulneración del artículo 44 del Reglamento (CE) 1782/2003 por la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón.

Para dilucidar si la Orden Autonómica de referencia vulnera el Derecho comunitario, en concreto el artículo 44 del Reglamento (CE) 1782/2003, debemos analizar en primer lugar cuáles son los fines pretendidos por el Reglamento comunitario 1782/2003. Como se ha dicho, con el citado Reglamento las ayudas pasan a concederse a los agricultores con independencia total del tipo de producción de que se trate o de si producen o no producen. Para cobrar el pago único no es necesario el hecho de sembrar o tener el ganado, sino solamente el observar el cumplimiento de una serie de normas de condicionalidad en un determinado número de hectáreas asociadas al pago único, lo que en principio se puede hacer tanto manteniendo la producción (sembrando o teniendo ganado) como sin hacerlo.

En este sentido el considerando 28 del Reglamento de 2003 dice que «con objeto de que los agricultores puedan elegir libremente lo que desean producir en sus tierras, incluidos los productos que siguen estando sujetos a los regímenes de ayuda no disociada, y lograr así una agricultura más orientada al mercado, el pago único no debe subordinarse a la producción de ningún producto específico».

Concretamente, por lo que a los pastos permanentes se refiere, que al fin y al cabo es la clave en este asunto, deben analizarse las continuas referencias que a ellos se hacen a lo largo del Reglamento comunitario 1782/2003, así como en el 73/2009 y en el de 2013 que lo fueron sustituyendo y su específico régimen en el marco de la ayuda única.

El considerando 4 del Reglamento de 2003 afirma que «dado que los pastos permanentes tienen un efecto medioambiental positivo, resulta oportuno adoptar medidas para fomentar su mantenimiento y evitar una transformación masiva en tierras

de cultivo» y el considerando 7 del de 2009 recuerda que «en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 se reconoció el efecto medioambiental positivo de los pastos permanentes. Deben mantenerse las medidas de dicho Reglamento destinadas a fomentar el mantenimiento de los pastos permanentes existentes y prevenir su transformación masiva en tierras de cultivo». En consecuencia, el artículo 5.2 del Reglamento de 2003 decía que «los Estados miembros garantizarán que las tierras dedicadas a pastos permanentes en la fecha establecida para las solicitudes de ayuda por superficie para 2003 se mantengan como pastos permanentes» y, el artículo 6.2 del Reglamento 7/2009 decía que «los Estados miembros distintos de los nuevos Estados miembros garantizarán que las tierras dedicadas a pastos permanentes en la fecha establecida para las solicitudes de ayuda por superficie para 2003 se mantengan como pastos permanentes».

Parece por tanto, que la preocupación del legislador europeo circula en sentido contrario a la del Gobierno de Aragón cuando promulga y aplica la norma cuestionada. Por consiguiente, el hecho de que la Unión Europea proclame como uno de los fines de su Política Agrícola en el concreto ámbito de las ayudas a la agricultura la preservación de superficies dedicadas a pastos y su no transformación masiva en tierras de cultivo, es incompatible con una norma como la aragonesa que pretende precisamente lo contrario: limitar en lo posible la conversión de las tierras de cultivo en pastos permanentes y además considerar que es un fraude la sustitución de tierras de cultivo por pastos permanentes.

Sobre la base de estas premisas, cabe hacer ahora las siguientes puntualizaciones respecto a la cuestión de la adecuación al Reglamento comunitario de la Orden que aplica la Administración aragonesa.

La primera de ellas es que el concepto de «hectárea admisible» es un concepto jurídico autónomo definido por un Reglamento comunitario –norma de la que se predica obligatoriedad y aplicabilidad directa– que no requiere ni puede ser objeto de redefinición o reconfiguración por el legislador nacional ni por la autoridad autonómica que sólo se encarga de la gestión del pago de la ayuda.

Este concepto autónomo de hectárea admisible se recoge en el artículo 44 que lleva como rúbrica «uso de los derechos de ayuda» y regula la forma de justificar anualmente los derechos de ayuda asignados a la entrada en vigor de dicho Reglamento. Según dicho precepto cada derecho de ayuda se justificará cada año con una hectárea que tenga la condición de admisible de acuerdo con la definición que establece el mismo artículo.

Sólo importa por tanto que las hectáreas que se posean cada año tengan la condición de admisibles, con independencia de que se trate de las mismas parcelas que se declararon en el periodo de referencia ni de si son las mismas que el año anterior.

Así lo entiende también el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, quien en Sentencia de 21 de enero de 2010, asunto Komelis van Dijk vs. Gemeente Kampen, C-470/08, (EDJ 2010/1218) afirma en sus apartados 32 y 33 que «del citado artículo 36, apartado 1, no se desprende en modo alguno que los derechos de ayuda estén vinculados a parcelas concretas, en particular a aquellas que estuvieran en posesión del agricultor en el periodo de referencia (...) lo que en definitiva importa es que, a efectos de la concesión de la ayuda, el número de derechos de ayuda de que disfrute un agricultor corresponda a un número equivalente de hectáreas admisibles y no a parcelas concretas. Por lo demás, el artículo 44, apartado 4, del Reglamento nº 1782/2003 prevé expresamente la posibilidad de que los Estados miembros, en determinadas circunstancias, autoricen al agricultor a modificar su declaración relativa a las parcelas correspondientes a la hectárea admisible unida a cada derecho de ayuda, siempre que respete el número de hectáreas correspondiente a sus derechos de ayuda, así como las condiciones para la concesión del pago único para la superficie de que se trate».

Pues bien, la segunda puntualización que debe hacerse es que, como ya se ha puesto de manifiesto en apartados anteriores, el concepto de hectárea admisible incluye los pastos permanentes sin limitación alguna: «se entenderá por “hectáreas admisibles” las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias».

Asimismo, de la lectura de la totalidad del Reglamento comunitario nº 1782/2003 se colige que tanto las tierras de cultivo como los pastos permanentes han de calificarse como hectáreas admisibles, de manera que la Comunidad Autónoma de Aragón no puede establecer limitación alguna a la superficie de pastos permanentes cuando esto es contrario a los fines del legislador comunitario. Y es que allá donde el legislador europeo ha pretendido establecer una excepción lo ha hecho explícitamente. Y los preceptos que regulan el pago único dejan clara la equivalencia entre derecho de ayuda y hectárea admisible en la que se incluyen los cultivos y la totalidad de los pastos permanentes.

Junto a los artículos 43 y 44 hay también otros preceptos que llevan a considerar el fin de la normativa comunitaria de incluir de forma incondicionada los pastos permanentes en la determinación de los derechos de ayuda. Así, el artículo 2 c) define como actividad agraria «la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5».

Por su parte, el artículo 5 establece que «los Estados miembros garantizarán que todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Los Estados miembros definirán, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el anexo IV, atendiendo a las características específicas de las superficies de que se trate, incluidas las condiciones climáticas y de suelo, los sistemas de explotación existentes, la utilización de las tierras, la rotación de cultivos, las prácticas de explotación agraria y las estructuras de explotación. Ello se entenderá sin perjuicio de las normas que rigen las buenas prácticas agrarias, aplicadas en el contexto del Reglamento (CE) no 1257/1999 y de las medidas medioambientales aplicadas que rebasen el nivel de referencia de las buenas prácticas agrarias. 2. Los Estados miembros garantizarán que las tierras dedicadas a pastos permanentes en la fecha establecida para las solicitudes de ayuda por superficie para 2003 se mantengan como pastos permanentes».

Por tanto, en el ámbito de aplicación del Reglamento de 2003, los pastos permanentes no parecen superficies separables o distinguibles de las superficies destinadas a otros usos agrícolas computadas para la asignación inicial de derechos. No contiene esta norma una distinción claramente definida entre pastos permanentes y tierras de cultivo a esos efectos, ni contiene ninguna norma que expresamente lo autorice en campañas posteriores. La distinción entre pastos permanentes y tierras de cultivo se halla en el Reglamento (CE) nº 796/2004 de la Comisión, del 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo. Según esa norma:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- (1) “Tierras de cultivo”: las tierras dedicadas a la producción de cultivos y las tierras retiradas de la producción, o mantenidas en buenas condiciones agrícolas y medioambientales, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1782/2003, o las tierras en invernaderos o bajo protección fija o móvil.
- (2) “Pastos permanentes”: las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas y otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), y no incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más».

Pero, de nuevo, entre los objetivos de esa norma se encuentra el mantenimiento del volumen de pastos a escala nacional o regional. Y, tampoco en esta norma se contempla la exclusión de los pastos como superficies aptas para la integración del concepto de hectárea admisible.

En consecuencia, la decisión del Gobierno de Aragón de distinguir actividad agrícola de la tenencia de superficies para pastos e ir más allá estableciendo una presunción de que la supuesta conversión de cultivos en pastos supone sustituir la actividad agrícola por una supuesta actividad ganadera creada artificialmente, no solo no tiene apoyo en las normas europeas, sino que es evidente que no se corresponde con el fin del legislador comunitario a la hora de determinar el objeto y finalidad de las ayudas.

3.2.- Vulneración del artículo 29 del Reglamento (CE) 1782/2003 por la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón.

El segundo problema sustancial que se plantea en este asunto es si la Administración aragonesa puede establecer una presunción *iuris et de iure* que identifique la sustitución de cultivos por pastos con una situación de «creación artificial de las condiciones requeridas para la concesión» de los pagos.

La Comunidad Autónoma de Aragón cuando establece dicha presunción de fraude pretende ampararse en el artículo 29 del Reglamento 1782/2003 según el cual:

«no se efectuará pago alguno a ningún beneficiario cuando se demuestre que éste ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda».

Sin embargo, es conveniente hacer notar que el precepto transcrito excluye el pago de la ayuda «cuando se demuestre» que el agricultor ha creado artificialmente las condiciones que permiten obtenerla. La misma expresión (cuando se demuestre) es utilizada en la norma estatal aprobada para la aplicación del Reglamento Europeo, en concreto en el artículo 97.4 del Real Decreto 1470/2007 sobre aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería.

Y resulta más que obvio que «demostrar» –de lo que habla el Reglamento comunitario y también el nacional– no es lo mismo que «presumir», que es lo que hace la Comunidad Autónoma de Aragón. Así, en el supuesto sometido a dictamen, de las actuaciones no se desprende que el Departamento de Agricultura de Aragón, a la hora de comprobar cuál era el destino real de las hectáreas declaradas como pastos permanentes por el solicitante para obtener la ayuda única en el ejercicio de referencia, llevase a cabo ninguna comprobación sobre el terreno. Es decir, no existe ninguna clase de comprobación efectiva acerca de cuál es la actividad a la que se dedican esos terrenos declarados como pastos permanentes, sino que en la medida en que su superficie excede de la tomada en consideración a la hora de asignar los derechos normales con arreglo al

artículo 43 del Reglamento comunitario, se considera automáticamente un producto de la creación artificial de las condiciones requeridas para el pago de la ayuda, es decir, se presume el fraude.

Tal actuación carece de soporte explícito en las normas europeas examinadas. Concretamente, el antecitado Reglamento (CE) 796/2004 de la Comisión de 21 de abril de 2004 regula los controles administrativos (artículo 43)²⁰ y las inspecciones sobre el terreno (artículos 29, 44 y concordantes)²¹ y en ambos casos se trata de una actuación proactiva de la Administración que, en el sentido del citado artículo 29 del Reglamento 1782/2003 se orientan a la expresa demostración de que existe, en definitiva, un fraude en la acreditación de las condiciones exigidas para la percepción de ayudas.

A mayor abundamiento, cabe señalar que dicho Reglamento de la Comisión para la aplicación del Reglamento n° 1782/2003 del Consejo, en su artículo 3.4 dedicado a establecer el equilibrio entre cultivos y pastos, dice que «la proporción de referencia para 2003 mencionada en el apartado 2 se establecerá del siguiente modo: a) Las tierras dedicadas a pastos permanentes serán las tierras declaradas por los agricultores en 2003 dedicadas a ese uso más las tierras declaradas como pastos permanentes en 2005, de conformidad con el apartado 1 del artículo 14 del presente Reglamento y, que no hayan sido declaradas para ninguna utilización en 2003 salvo pastizales, a menos que los agricultores puedan demostrar que esas tierras no se dedicaban a pastos permanentes en

²⁰ El Artículo 43 establece que «Dependiendo de los requisitos, normas, actos o ámbitos de aplicación de la condicionalidad de que se trate, los Estados miembros podrán decidir realizar controles administrativos, en particular los que ya se establezcan en los sistemas de control aplicables al requisito, norma, acto o ámbito de aplicación de la condicionalidad respectivo».

²¹ El artículo 29 establece que «Los controles sobre el terreno se ejercerán sobre todas las parcelas agrícolas para las que se haya solicitado una ayuda en virtud de los regímenes enumerados en el anexo I del Reglamento (CE) n° 1782/2003, excepto las relacionadas con las solicitudes de ayuda para las semillas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 99 del citado Reglamento. No obstante, como parte de esos controles, las inspecciones *in situ* propiamente dichas podrán reducirse a una muestra de al menos la mitad de las parcelas agrícolas para las que se hayan presentado solicitudes».

Y artículo 44 que «1. Con respecto a los requisitos o las normas de los que es responsable, la autoridad de control competente deberá efectuar controles sobre el 1 %, como mínimo, de la totalidad de los agricultores que presenten solicitudes de ayuda en virtud de los regímenes de ayuda establecidos en los títulos III y IV del Reglamento (CE) n° 1782/2003 y de los que es responsable la autoridad de control competente.

Cuando la legislación aplicable a los actos y a las normas fijen ya porcentajes mínimos de control, se aplicarán en lo posible esos porcentajes en lugar del porcentaje mínimo mencionado en el primer párrafo.

2. En caso de que los controles sobre el terreno pongan de manifiesto la existencia de un importante grado de incumplimiento de un ámbito dado de aplicación de la condicionalidad, deberá aumentarse el número de controles sobre el terreno que haya que realizar en el periodo de control siguiente».

2003 (...)). Es decir, que cuando se trata de reclasificar tierras que en 2003 no se declararon como pastos y no han sido declaradas para ningún uso distinto del pastizal entre 2003 y 2005, el legislador europeo establece la presunción *iuris tantum* de que son pastos, y desplaza al agricultor la carga de la prueba de otros usos.

Como puede observarse, aunque el ámbito de aplicación y la finalidad de la norma no es la misma y, por tanto, no cabe aplicar la analogía, el legislador europeo establece en dicho precepto una presunción exactamente inversa a la que pretende hacer valer el Gobierno de Aragón, lo que sin duda pone de manifiesto que la presunción de fraude por la conversión de tierras de cultivo en pastos que establece la Orden es incompatible con los objetivos y fines de la normativa europea sobre ayudas comunitarias a la agricultura.

En definitiva, la presunción *iuris et de iure* de creación artificial de las condiciones para acceder al pago de las ayudas por el hecho de sustituir tierras de cultivo por pastos permanentes –creada *ex novo* por el Gobierno de Aragón mediante Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación– resulta contraria a los fines de la normativa europea en materia de ayudas a la agricultura y, en ningún caso, puede ampararse en el citado artículo 29 del Reglamento 1782/2003 por cuanto dicho precepto prevé la posibilidad de suprimir el pago de las ayudas sólo en el caso de que «se demuestre» que un agricultor concreto ha creado artificialmente las condiciones de acceso al pago de las mismas, cosa que en el supuesto sometido a dictamen no ha sucedido y que no constituye tampoco la práctica habitual de la Administración aragonesa.

3.3.- Incompetencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para restringir y vaciar de contenido el concepto comunitario de «hectárea admisible» y para crear *ex novo* una presunción de fraude no prevista en la norma comunitaria.

De conformidad con lo expuesto en el fundamento jurídico primero del presente dictamen²², la potestad legislativa en materia de ayudas comunitarias insertadas en la PAC corresponde a la Unión Europea quien, a través de sus instituciones, aprueba

²² Véase *supra*, ep.II.1.2 sobre la distribución de competencias en el marco de la PAC.

diversas normas en las que se especifican los fines, criterios y requisitos para el acceso al pago de las ayudas.

Estos criterios, y en concreto los del régimen de pago único de las ayudas PAC, han sido fijados mediante Reglamento comunitario –de aplicación directa en todos los Estados miembros y obligatorio en todos sus elementos– el cual sólo puede ser desarrollado si tal posibilidad se prevé en el mismo, sólo en relación a cuestiones formales –como es en este caso el procedimiento para la obtención del pago de la ayuda– y siempre respetando lo dispuesto en el mismo.

Ello nos lleva a afirmar en este caso concreto que si el concepto de hectárea admisible aparece perfectamente definido por el Reglamento comunitario y, además, del resto de la norma se deduce la finalidad de incluir en dicho concepto –y consecuentemente en los derechos de ayuda– los pastos permanentes, no es necesario ningún desarrollo normativo por parte de los Estados miembros (o en España por las Comunidades Autónomas) para concretar el concepto de hectárea admisible.

Y, estando pues perfectamente configurado el concepto de hectárea admisible en la norma comunitaria, el Gobierno de Aragón, no tiene competencia para vaciarlo de contenido ni para darle uno nuevo tal que, dependiendo del número de las Hectáreas declaradas, si éstas son del tipo de las de pastos permanentes, unas sean admisibles y otras no cuando ni el Reglamento Comunitario lo establece así, ni tampoco la normativa nacional básica que lo desarrolla.

Tampoco tiene competencia el Gobierno de Aragón para, además de vaciar o restringir el contenido del concepto legal comunitario de hectárea admisible, presumir objetivamente una creación artificial de las condiciones de acceso al pago de las ayudas por el mero hecho de declarar un número de hectáreas de pastos permanentes superior al límite numérico fijado por la Comunidad Autónoma de forma arbitraria siendo que todas ellas son admisibles por el propio Reglamento Comunitario. Y menos aún puede pretender justificar dicha presunción objetiva de fraude en el artículo 29 del Reglamento 1782/2003 cuando éste expresamente dice que se podrá suprimir el pago de las ayudas a un agricultor concreto «cuando se demuestre que éste ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una

ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda». Ya se ha explicado, que dicha presunción de fraude no tiene anclaje en el citado artículo 29 por cuanto la administración aragonesa lo que hace es considerar automáticamente, sin llevar a cabo comprobación alguna sobre el terreno, que existe una creación artificial de las condiciones de acceso al pago de las ayudas por el mero hecho de declarar una superficie de pastos superior a la fijada arbitrariamente como límite por el Gobierno de Aragón.

Resulta pues indiscutible que la Administración agraria española y, en este caso, aragonesa, no puede conceder o negar el derecho de ayudas europeas a la agricultura de manera discrecional o arbitraria y que, tanto el derecho estatal básico como el derecho autonómico, han de respetar la supremacía del Derecho Comunitario. El ejercicio de la potestad de desarrollo de un reglamento comunitario o de una norma básica estatal nunca puede alterar los presupuestos básicos de la misma (Sentencia Sala 3ª del TS de 15 de junio de 2005- EDJ 2005/96684).

En suma, ha de concluirse que el Gobierno de Aragón no tenía competencia para establecer dicha limitación del concepto de hectárea admisible –y consecuentemente del derecho de acceso de los agricultores aragoneses a la totalidad del pago de las ayudas en régimen de pago único–, ni tampoco para establecer una presunción de fraude y sancionar al agricultor con la supresión del pago por el hecho de solicitar la ayuda de acuerdo con los criterios establecidos en la norma comunitaria de aplicación.

3.4 Vulneración por la Orden Autonómica de los principios que inspiran el Derecho Comunitario y el Derecho Español

La infracción de los artículos 44 y 29 del Reglamento (CE) 1782/2003 por la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón y la aprobación por el Gobierno aragonés, con absoluta incompetencia para ello, de una Orden que contiene una limitación del concepto comunitario de hectárea admisible –y consecuentemente del derecho de acceso a la ayuda de pago único– junto con una presunción de fraude creada *ex novo*, suponen a su vez la vulneración de los siguientes principios comunitarios que integran el Derecho comunitario y el Derecho español:

A) Principios de reserva de ley, de atribución de competencias y de jerarquía normativa.

El hecho de que la Unión Europea asumiera competencias en materia de agricultura, y con ello la potestad legislativa, conlleva que exista una reserva de ley comunitaria en dicha materia que los Estados miembros han de respetar. Ello supone que los Estados (y en el caso de España también las Autonomías) vean limitada la posibilidad de legislar en las materias cuya competencia ha sido asumida por la Unión Europea, así como que tengan la obligación de respetar y aplicar la normativa comunitaria de manera uniforme con el resto de Estados miembros.

De acuerdo con lo expuesto en apartados anteriores, en aquellas materias en las que la Unión Europea asume la competencia legislativa y aprueba normativa de aplicación directa, como son los reglamentos comunitarios, los Estados miembros ven reducido su margen de intervención a la exclusiva potestad de ejecución de la normativa comunitaria, sin perjuicio además de la habilitación a la Comisión para adoptar medidas de ejecución en el marco de los procedimientos de comitología, con arreglo al art. 211 del TCE²³. Dentro de esa potestad de ejecución, los órganos estatales o autonómicos han de limitarse a aplicar la norma comunitaria en sus más estrictos términos, no pudiendo – aunque en ocasiones puedan tener cierto margen de desarrollo– contradecir lo dispuesto en la misma ni restringir o limitar los derechos reconocidos a los ciudadanos en ella pues, en el caso de los Reglamentos, esos derechos son inmediatamente exigibles por los ciudadanos de cada Estados miembro.

²³ Sobre este extremo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que «por ser la Comisión la única institución capaz de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrarios y de actuar con la urgencia que requiera la situación, el Consejo puede verse abocado a concederle amplias facultades en este ámbito». Por consiguiente, los límites de estas facultades deben apreciarse especialmente en función de los objetivos generales de la organización del mercado de que se trate (Sentencia de 29 de junio de 1989, asunto Vreugdenhil y otros 22/88, Rec. p. 2049). Esto implica que en materia agrícola la Comisión puede aprobar todas las normas de desarrollo necesarias o útiles para la ejecución de la normativa de desarrollo del Consejo, como se extrae de la Sentencia de 15 de mayo de 1984, Zuckerfabrik Franken, 121/83, Rec. p. 2039.

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, retomada en la Sentencia de 25 de marzo de 2004, asunto Industrias de Deshidratación Agrícola, S.A., C-118/02 (EDJ 2004/5630), en los campos cubiertos por una organización común de mercados, los Estados Miembros ya no pueden en principio intervenir mediante disposiciones nacionales unilaterales. Su competencia legislativa sólo puede ser residual y se limita a las situaciones no contempladas por el régimen comunitario y a los casos en que éste les reconozca competencia de manera explícita. Esto significa que ante un Reglamento que establezca una organización común de mercados o en los horizontales como el Reglamento 1782/2003, los Estados Miembros ya no pueden en principio intervenir mediante disposiciones nacionales unilaterales. Su competencia legislativa sólo puede ser residual y se limita a las situaciones no contempladas por el régimen comunitario y a los casos en que éste les reconozca competencia de manera explícita. Esto significa que ante un Reglamento que establezca una organización común de mercados en un sector determinado, los Estados Miembros tienen que abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda significar una excepción o infrinja dicho Reglamento, como señaló el TJCE en la Sentencia de 25 de noviembre de 1986, asunto Forest, 148/85, Rec. p. 3449.

Asimismo, una normativa nacional sería incompatible con el Tratado y con la normativa sobre organización común de mercados si autorizara prácticas que pudieran obstaculizar el funcionamiento de los mecanismos de que se sirven las organizaciones de que se trata para alcanzar sus objetivos, como concluyó el órgano judicial europeo en la Sentencia de 10 de marzo de 1981, asunto Irish Creamery Milk Suppliers Association y otros, 36/80 y 71/80, Rec. p. 735.

De manera que por citar algunos ejemplos en los sectores regulados por una organización común, y máxime cuando esta organización se basa en un régimen común de precios, los Estados Miembros ya no pueden intervenir, mediante unas disposiciones nacionales adoptadas unilateralmente, en el mecanismo de formación de los precios regulados, en la misma fase de producción, por la organización común (Sentencia del Tribunal de Justicia (UE) de 6 de noviembre de 1979, asunto Toffoli y otros, 10/79, Rec. p. 3301). Asimismo, toda vez que dichos reglamentos establecen un marco normativo integrado en el que ya se prevén medidas de apoyo financiero a favor

de los sectores de que se trata, un Estado miembro no puede otorgar unilateralmente ayudas a dichos sectores (sentencia España c. Comisión de 2002).

Lo mismo se predica de la normativa básica estatal promulgada en virtud de la competencia exclusiva del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE) que, en el presente caso se circunscribe al RD 1470/2007²⁴. Las Comunidades Autónomas no pueden, y menos mediante normas reglamentarias, restringir ni limitar los derechos reconocidos –o los criterios fijados para su reconocimiento– en normativa estatal aprobada con base en la competencia de legislación básica que tiene atribuida el Estado. En caso de hacerlo se estarían vulnerando los límites de la potestad reglamentaria y el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) pues, como es sabido, los reglamentos tienen naturaleza vicarial secundaria o subordinada a la ley. Según el citado principio no podrán dictarse reglamentos contrarios a las leyes ni a otros reglamentos de rango superior, como son en este caso los Reales Decretos estatales aprobados por el Ministerio de Agricultura con base en su competencia de legislación básica.

El Gobierno de Aragón y, en concreto, el Consejero correspondiente, puede hacer uso de la potestad reglamentaria para la que le habilita el artículo 29.1 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, pero siempre respetando el principio de jerarquía normativa que incluye, en primer lugar, el respeto a las normas comunitarias (en materias con competencias asumidas por la UE) y, en segundo lugar, el respeto a la normativa básica estatal. Pero, en el presente caso ni ha respetado lo establecido por el reglamento comunitario que regula el pago único ni el Real Decreto nacional que lo desarrolla y, de manera arbitraria y sin competencia para ello, ha limitado y vaciado de contenido el concepto de hectárea admisible determinante de la concesión anual de las ayudas PAC en régimen de pago único.

B) Principio de primacía del Derecho comunitario

En íntima conexión con los principios de reserva de ley comunitaria y de atribución de competencias está el principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho

²⁴ Así lo entiende el FEGA en su página web y en sus respuestas a las consultas que se le plantean <www.fega.es>. Última visita: 7/1072015.

interno según el cual, en caso de contradicción entre una norma comunitaria y una norma nacional, la primera prevalecerá sobre la segunda.

Ante la ausencia de disposición expresa al respecto, la primacía del Derecho comunitario obedece a una construcción jurisprudencial y fue consagrada por primera vez por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su célebre Sentencia de 15 de julio de 1964, asunto Costa y Enel, nº C-6/1964 (EDJ 1964/3212).

En dicha sentencia, el Tribunal se basó en las especificidades de la Comunidad Europea (ahora Unión Europea) y la limitación de soberanía que la transferencia de competencias a la misma ha implicado para sus Estados miembros para afirmar que «la primacía constituye el corolario de la integración del Derecho Comunitario en el derecho nacional. Afirmar lo contrario supondría poner en peligro la realización de los objetivos de los Tratados, así como la aplicación uniforme y la eficacia del ordenamiento jurídico que éstos han creado».

Es de destacar que este principio se deriva de toda norma comunitaria, tanto originaria como derivada, respecto de toda norma interna, cualquiera que sea su rango y actúa además sobre normas nacionales anteriores y posteriores a la norma comunitaria, obligando al juez nacional a excluir la aplicación de la norma interna incompatible con el Derecho Comunitario.

El Estado Español (y todas sus autonomías) al estar vinculado a la UE, aceptó la posibilidad de que en las materias pactadas una fuente de derecho externo imponga su mandato o pretensiones dentro del territorio de cada Estado.

Pues bien, en aplicación de lo expuesto al presente caso, debemos hacer hincapié en que el régimen de pago único viene expresamente regulado en el Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo, por lo que ninguna norma estatal o autonómica, de rango legal o reglamentario, puede contradecirla pues de hacerlo esta sería ilegal. Y, eso es precisamente lo que sucede con la orden autonómica de referencia.

La orden contradice el Reglamento Comunitario (CE) 1782/2003 por cuanto aplica un concepto de hectárea admisible con un contenido muy diferente a aquel que, además,

conlleve la aplicación de la ley de manera desigual al agricultor aragonés –o a aquel que lo solicite en Aragón– en comparación a cualquier otro agricultor español o a cualquier otro Estado de la UE. Y ello porque sólo califica como hectáreas admisibles a efectos de justificación de los derechos de ayuda normales que tiene asignado cada agricultor las superficies de pastos permanentes para aquellas explotaciones que declararon superficies forrajeras para el cobro de primas ganaderas de vacuno durante el período de referencia. Estableciendo esa restricción a la posibilidad de declarar hectáreas de pastos permanentes –siendo admisibles sin litación alguna en el reglamento comunitario– está vaciando ilegalmente de contenido el concepto de hectárea admisible comunitario, vinculándolo a la superficie forrajera, que es un concepto muy diferente, y vinculándolo además (como límite) a la extensión de superficie que generó el derecho de ayuda durante el período de referencia de conformidad con el artículo 43 del Reglamento, precepto éste que sólo regula la forma de determinación inicial de los derechos de ayuda para cada agricultor y que ya no resulta aplicable en la cuantificación de las ayudas en los años siguientes pues, una vez asignados los derechos de ayuda a cada agricultor en función de los pagos recibidos en el periodo de referencia, el importe de las ayudas va a venir determinado por las hectáreas admisibles (según la norma comunitaria) que se declaren para justificar cada uno de los derechos de ayuda que el agricultor tiene. Esto es, lo que va a determinar el acceso a la ayuda cada año es la tenencia de lo que se califica como hectáreas admisibles a efectos de justificación de los derechos de ayuda según el artículo 44 del Reglamento 1782/2003 que regula el «uso de los derechos de ayuda» con independencia de la superficie que se tuvo en cuenta para la asignación inicial de los derechos de ayuda a la entrada en vigor del citado Reglamento comunitario.

El razonamiento que realiza el Gobierno de Aragón vinculando la superficie de pastos permanentes admisible a la declarada en el periodo de referencia además carece de sentido por cuanto si la ayuda cada año viniera determinada por la superficie declarada en el periodo de referencia, como entiende el Gobierno aragonés, los agricultores habrían de mantener siempre las mismas tierras sin poder adquirir nuevas o venderlas y no podrían variar su producción o actividad económica. Y tampoco haría falta en ese caso crear *ex novo* un concepto legal comunitario y específico de hectárea admisible, pues carecería de aplicación. Cada derecho de ayuda se justificaría siempre con las

mismas tierras y sino se perdería, pasando esos derechos no utilizados al cabo de tres años a la reserva nacional²⁵.

En suma, la Orden autonómica establece un concepto de hectárea admisible nuevo, casuístico, limitativo distinto y restrictivo que vacía de contenido el concepto legal comunitario de hectárea admisible el cual, al estar previsto expresamente en un Reglamento Comunitario, es de aplicación directa por lo que habría de ser el mismo para todos los agricultores de la UE. Y es que la Unión Europea no permite que en la aplicación del Derecho comunitario se establezcan diferentes derechos y obligaciones para cada agricultor comunitario generando así una desigualdad en la aplicación del derecho comunitario.

Resultando por tanto la orden autonómica contraria al Reglamento comunitario, el principio de primacía implica que no debe aplicarse la norma nacional sino la comunitaria ya que ésta última prevalece sobre toda norma nacional anterior o posterior.

C) Principio de igualdad

El principio de igualdad en el contexto del ordenamiento jurídico comunitario es uno de los principios rectores de funcionamiento de la Comunidad Europea. En su manifestación específica como principio de igualdad se encuentra presente tanto en los objetivos generales de la Comunidad (art. 3 TFUE), al establecer que en la ejecución de sus acciones y políticas la Comunidad garantizará tanto la igualdad entre hombres y mujeres como la igualdad en su versión de política social (Art. 151 y ss del TFUE).

Así, el establecer una Política Agrícola Común con una regulación común para todos los Estados tiene como una de sus finalidades garantizar la igualdad entre los agricultores de los diferentes Estados miembros y la creación de un mercado único.

²⁵ Véase el artículo 45 del Reglamento (CE) 1782/2003 según el cual «todo derecho de ayuda del que no se haya hecho uso durante un período de tres años será asignado a la reserva nacional», salvo «en caso de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, según lo definido en el apartado 4 del artículo 40».

Asimismo, debe señalarse que uno de los principios que han de regir la actividad administrativa de fomento mediante el otorgamiento de subvenciones, como son las ayudas PAC, es el principio de igualdad. Y ni que decir tiene tampoco que el derecho de igualdad, en este caso de los agricultores aragoneses, es un derecho fundamental recogido en la Constitución Española (art.14).

Es innumerable también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el citado principio de igualdad y de no discriminación consagrado en el artículo 40.2 del TFUE (antiguo artículo 34.2 TCE), según el cual la organización común de los mercados agrícolas, que debe crearse en el marco de la Política Agrícola Común, deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Unión.

Para el Tribunal de Justicia esta prohibición de discriminación no es sino la expresión específica del principio general de igualdad que forma parte de los principios fundamentales del Derecho Comunitario (Sentencia del Tribunal de Justicia (UE) Pleno, de 24 de marzo de 1994, asunto Bostock, nº C-2/1992, (EDJ 1994/14122)). Este principio exige, por tanto, que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, a menos que este trato esté objetivamente justificado (Sentencia Tribunal de Justicia (UE) Pleno, de 17 de julio de 1997, asunto National Farmers Union y otros, nº C-354/1995, (EDJ 1997/15437)). Además el Tribunal añade que el principio del art. 34.2 del TCE (ahora artículo 40 TFUE) se refiere a todas las medidas relativas a la organización común de los mercados agrícolas, independientemente de la autoridad que las haya adoptado. Por consiguiente, también vincula a los Estados Miembros cuando aplican dicha organización (Sentencia del Tribunal de Justicia Sala 5ª, de 14 de julio de 1994, asunto Graff, nº C-351/1992, EDJ (1994/14079)).

El principio de igualdad que inspira el Derecho comunitario y concretamente la Política Agrícola Común, sin embargo, no ha sido respetado por el gobierno aragonés quien, como ha quedado más que claro a lo largo de esta exposición, ha establecido un límite a la superficie de pastos permanentes admisibles a efectos de justificación de los derechos normales asignados al agricultor que resulta, además de ilegal y contrario al Derecho comunitario, discriminatorio.

Así, el agricultor aragonés –o aquel que tiene que solicitar la ayuda a la Administración aragonesa por estar en el territorio de dicha comunidad la mayor parte de las tierras declaradas– ve limitado su derecho al pago de la totalidad de las ayudas que le corresponden de conformidad con la normativa comunitaria, pues sólo puede declarar una superficie limitada de pastos permanentes para justificar cada año los derechos de ayuda, a diferencia de lo que ocurre con el resto de agricultores que soliciten el pago de las ayudas en las demás Comunidades Autónomas o en el resto de Estados miembros que pueden justificar todos los derechos de ayuda con superficies de pastos permanentes si es su caso. Es tal la discriminación que se produce que si el agricultor hubiese presentado la solicitud que se presentó en el supuesto sometido a dictamen, en Cataluña por ejemplo, en vez de en Aragón, se hubieran computado todas las hectáreas de pastos permanentes declaradas como hectáreas admisibles y se habría concedido la totalidad de la ayuda solicitada.

En definitiva, la norma aragonesa sitúa al agricultor aragonés en una situación de discriminación respecto al resto de agricultores españoles y de la Unión Europea por cuanto le impide acceder a la totalidad del pago de la ayuda comunitaria a pesar de cumplir con las condiciones establecidas para ello en el Reglamento comunitario de aplicación directa.

D) Principio de proporcionalidad

La limitación de la superficie de pastos admisible para justificar los derechos de ayuda que fija la orden autonómica, así como la presunción de creación artificial de las condiciones para acceder al pago por el hecho de declarar mayor superficie de pastos que esa, constituye una medida que, aunque el Gobierno de Aragón pretenda justificar en la persecución del fraude en la obtención de las ayudas PAC, además de no ser legal, aún de serlo, sería excesivamente gravosa para los destinatarios de la norma, lo cual sería contrario al principio de proporcionalidad que inspira tanto el Derecho comunitario como el Derecho español.

Este principio como parte integrante del derecho comunitario en un caso agrícola, también ha sido examinado por el Tribunal de Justicia Europea a los efectos de determinar si los objetivos perseguidos por ciertas normas agrícolas eran o no

desproporcionados. En palabras del Tribunal, «el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos» (Sentencia de 13 noviembre 1990, asunto Fedesa, C-331/88, Rec. p. I-4023).

En el presente caso el Reglamento Comunitario aprobado por el Consejo respeta el principio de proporcionalidad y establece en su artículo 29 que se suprimirá el pago cuando «se demuestre» que un agricultor específico ha creado artificialmente las condiciones para la obtención del pago de las ayudas. Sin embargo la orden autonómica vulnera el principio de proporcionalidad al establecerse medidas tales como la limitación de los pastos admisibles y, sobre todo, la presunción objetiva de fraude, que, sino son ilegales (que lo son), desde luego son mucho más onerosas que las previstas en el reglamento comunitario.

D) Principio de seguridad jurídica y de confianza legítima

Por último, debe hacerse referencia también a la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima por las resoluciones dictadas por el Director General de Producción Agraria y el Consejero de Agricultura, pues al solicitante de las ayudas del supuesto sometido a dictamen cuando presentó la solicitud de la ayuda de pago único en 2006 se le consideraron todas las hectáreas declaradas de pastos permanentes como admisibles y no con la limitación que se le aplicó ya en el 2007 y de nuevo en el 2008²⁶.

El principio de confianza legítima, se encuentra recogido en el art. 3.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, que establece que «deberán las Administraciones Públicas

²⁶ Contra las resoluciones administrativas sobre la concesión de las ayudas para la campaña de 2007 se interpuso recurso contencioso administrativo y, tras su desestimación, recurso de casación. En este momento se ha planteado la cuestión prejudicial en los mismos términos en ambos asuntos y se han acumulado los recursos para su posterior resolución.

respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima» y también en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En materia de seguridad jurídica y su corolario, el principio de confianza legítima, existe también reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la posibilidad de invocar la protección de la confianza legítima está abierta a todo operador económico en relación con el cual una institución haya generado esperanzas fundadas²⁷. Y, asimismo existe abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁸.

En el mismo sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la seguridad jurídica que establece que esta constituye la suma de certeza, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de las disposiciones no favorables e interdicción de la arbitrariedad. Cabe citar entre otras la STC 27/1981 del Pleno de 20 julio 1981 (EDJ 1981/27), la STC 99/1987 del Pleno de 11 junio 1987 (EDJ 1987/98) y la STC 227/1988 del Pleno de 29 noviembre 1988 (EDJ 1988/543). Ésta última añade que el principio de seguridad jurídica implica para el Derecho positivo dos exigencias: el de la certeza de la normativa estatuida (Derecho seguro) de manera que sus previsiones puedan contemplarse sin insoportable margen de error y que no se halle expuesta a cambios tan frecuentes e imprevisibles que impidan adecuar razonablemente a las sucesiones previsiones normativas las conductas de sus destinatarios (Derecho previsible).

3.6 Nulidad de la Orden Autonómica por defectos formales

Por último se ha de hacer constar que la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón adolece de defectos formales en su procedimiento de elaboración que conllevarían la nulidad de pleno Derecho de la misma.

Pretendiendo dicha orden ser un reglamento ejecutivo o de desarrollo del Reglamento Comunitario o de los reglamentos nacionales, requería de un dictamen preceptivo de la

²⁷ Cabe citar entre otras la Sentencia del TJCE de 20 de septiembre de 1990 Asunto 5/1989, citada en la sentencia 5 de agosto de 2003, nº T-116/2001, nº T-118/2001 (EDJ 2003/241937).

²⁸ Cabe señalar entre otras las SSTs de 15 de noviembre 1999 (EDJ 1999/40734), de 4 junio 2001 (EDJ 2001/15422), de 15 abril 2002 (EDJ 2002/14658) y la de 1 de diciembre de 2003 (EDJ 2003/206697)²⁸.

Comisión Jurídico Asesora (el entonces órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Aragón), obligatorio aunque no vinculante para su promulgación²⁹, y en el presente caso no se emitió.

Tampoco se dio, previamente a la aprobación de la orden, el trámite de audiencia previa a las asociaciones representativas del sector y ó de información pública de conformidad con el art. 47 Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón que establece que:

«1. Cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo no inferior a un mes a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

2. El trámite de audiencia podrá sustituirse o ampliarse por el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma. La información pública se practicará a través del “Boletín Oficial de Aragón” durante el plazo de un mes. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática».

De haberse emitido el preceptivo dictamen de la Comisión Jurídico Asesora y de haberse dado el también preceptivo de audiencia a las asociaciones representativas del sector y ó el trámite de información pública, se hubiera impedido la infracción de normas sustantivas de derecho comunitario y estatal que se han puesto de manifiesto en el presente dictamen.

No obstante, en conformidad con lo que señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que resolvió el recurso contencioso administrativo interpuesto por el solicitante de las ayudas, la jurisprudencia del Tribunal Supremo mantiene la imposibilidad de alegar en un recurso indirecto defectos formales en la elaboración de la disposición de carácter general (STS Sala 3ª de 9 de mayo de 2001, EDJ2001/9496), por lo que muy probablemente esta alegación no prosperará.

²⁹ Véanse las SSTS de 10 de mayo de 1989 (RJ 1992, 3744), 16 de junio de 1989 (RJ 1992, 3750), 7 de julio de 1989 (RJ 1989, 5335).

IV.- CONCLUSIONES

Primera.- Con la reforma de la PAC de 2003, que se instrumenta a través del Reglamento (CE) 1782/2003 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, se pone fin al sistema de ayudas (acopladas) a la producción vigente hasta ese momento y se introduce un nuevo sistema de pago único por explotación al que los agricultores pueden optar siempre que mantengan sus tierras en buenas condiciones agrarias y respeten las normas de condicionalidad que establece el Reglamento, con independencia de que mantengan la producción o no. Se produce una disociación por tanto entre ayudas y producción y lo que se pretende ahora es garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria y el mantenimiento de las zonas rurales.

Segunda.- El citado Reglamento (CE) nº 1782/2003 es aprobado por las instituciones comunitarias en virtud de la potestad legislativa que le corresponde a la Unión Europea en el marco de la Política Agrícola Común. Y, como reglamento que es, goza de aplicabilidad directa y obligatoriedad general en todos sus elementos, de tal manera que los derechos en él reconocidos son inmediatamente exigibles por los ciudadanos en cada Estado miembro.

Los Estados miembros no tienen, en el marco de la Política Agrícola Común, más potestades que las de ejecución de la normativa comunitaria, de modo que sólo pueden desarrollar los reglamentos comunitarios en materia agrícola para establecer los cauces formales y procedimentales para acceder a las ayudas comunitarias o bien para concretar algún objetivo genérico que se defina en el reglamento, si ello se prevé explícitamente en el mismo. Fuera de estos supuestos, les corresponde únicamente llevar a cabo las actividades de gestión administrativa de las ayudas como son: la recepción de solicitudes, la verificación de sus datos, la tramitación de las solicitudes, la resolución del procedimiento (otorgamiento o denegación de la ayuda), la liquidación o pago de las ayudas y las actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios.

Tercera.- La aplicación de los fondos agrarios en España se llevan a cabo conforme a la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las distintas Comunidades Autónomas. Se parte del principio de que el desarrollo y la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien tenga la competencia material de conformidad con las normas que regulan el orden interno de distribución competencial, de modo que estas funciones corresponden a las Comunidades Autónomas al ostentar competencia sobre la materia de agricultura, de conformidad con el artículo 148.1.7ª de la Constitución, sin perjuicio, eso sí, de la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Cuarta- De lo anterior se desprende que si las Comunidades Autónomas sólo tienen competencia para las funciones de tramitación y pago de las solicitudes de ayudas, no pueden establecer, en la normativa que aprueben para ello, limitaciones al derecho a obtener la totalidad del pago de las mismas introduciendo variaciones en las condiciones fijadas en la norma europea de aplicación (que adopta la forma de reglamento) y en el Real Decreto nacional que lo desarrolla. Así, si en el Reglamento nº 1782/2003 el derecho al pago de la ayuda se condiciona a la justificación de los derechos inicialmente asignados con hectáreas admisibles y dentro de este concepto – que aparece perfectamente definido y configurado en el propio reglamento– se incluyen las superficies destinadas a pastos permanentes sin limitación alguna, no puede la Comunidad Autónoma (en este caso de Aragón) restringir dicho concepto y dar la posibilidad de justificar los derechos de ayuda con superficies de pastos permanentes sólo a aquellos que, cuando se realizó la asignación inicial de derechos de ayuda, declararon superficie de pastos permanentes y, además, sin poder superar el límite de esa superficie que fue declarada. Menos aún, puede el Gobierno de Aragón establecer *ex novo* una presunción de fraude objetiva en la obtención de ayudas por el hecho de declarar pastos permanentes por encima de ese límite (en lugar de tierras de cultivo) para justificar los derechos de ayuda.

Quinta.- La Orden autonómica aprobada para la aplicación del pago único de las ayudas PAC es en consecuencia contraria al Reglamento comunitario nº 1782/2003 tanto en lo que se refiere al concepto de hectárea admisible y a la creación artificial de las condiciones para la obtención de la ayuda, como en los fines del mismo. En concreto, la norma autonómica vulnera el artículo 44 –que regula el uso anual de los

derechos de ayuda y recoge el concepto de hectárea admisible con total inclusión de los pastos permanentes– y el artículo 29 del mismo texto legal –que prevé la supresión del pago en caso de que se demuestre en relación a un agricultor específico la creación artificial de las condiciones de acceso a las ayudas– en el que pretende fundarse el Gobierno de Aragón para crear la citada presunción de fraude, sin realizar comprobación alguna sobre el terreno y sin dar audiencia al interesado.

Sexta.- De lo anterior se deduce que la Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón de enero de 2008 vulnera los principios generales del Derecho comunitario y del Derecho español. En concreto, el principio de reserva de ley comunitaria y el de atribución de competencias por cuanto la potestad legislativa, y por tanto para definir los criterios para la concesión de las ayudas comunitarias a la agricultura, corresponde a las instituciones europeas, no teniendo los Estados miembros (y en su caso las autonomías) más competencias que las relativas a la ejecución de las normas comunitarias, que en materia de la PAC adoptan la forma de reglamentos de obligatoriedad general y aplicabilidad directa, por lo que no pueden en consecuencia restringir o reconfigurar dichos criterios y menos aún por medio de norma reglamentaria que, como es sabido, tiene naturaleza vicarial y ésta subordinada a la ley.

Así las cosas, al aplicarse la orden autonómica se está vulnerando también el principio de primacía del Derecho comunitario según el cual, en caso de que la norma nacional o en este caso autonómica contradiga lo dispuesto en la comunitaria, debe aplicarse ésta última. Y, al mismo tiempo se está vulnerando el principio de igualdad que rige también en este ámbito, pues la orden autonómica deja al agricultor aragonés (a pesar de reunir las condiciones que fija el reglamento comunitario) sin posibilidad de acceder a la totalidad del pago único a diferencia de lo que ocurre en el resto de autonomías y de Estados miembros donde se respetan los criterios establecidos por el Derecho comunitario.

La medida tomada por la administración aragonesa, supuestamente para evitar el fraude en la obtención de las ayudas, además de ser ilegal y discriminatoria, resulta contraria al principio de proporcionalidad, así como a los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima por cuanto en el año 2006 se consideraban admisibles los pastos permanentes sin límite alguno.

Séptima.- Siendo, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de la exposición, la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón contrarias al Derecho comunitario y a la normativa básica estatal aplicable, así como a los principios generales del Derecho, y habiendo sido aprobada sin competencia del gobierno aragonés para ello, ha de concluirse –y así consideramos que lo hará también el Tribunal Supremo, previa resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarando la disconformidad al Derecho comunitario de la Orden autonómica sobre el pago único– que la citada disposición general es nula de pleno Derecho, así como lo son también los actos administrativos dictados en aplicación de la misma que han constituido el objeto del recurso contencioso administrativo interpuesto en el supuesto sometido a dictamen, esto es, las resoluciones del Director General de Producción Agraria y del Consejero de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón relativas a la concesión del pago único de las ayudas PAC para la campaña 2008/2009.

En suma, en opinión de quien suscribe, la cuestión prejudicial habría de resolverse por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y así creemos que se hará, en el sentido de declarar no conforme al Derecho europeo la Orden del Gobierno de Aragón de 24 de enero de 2008 sobre la aplicación del pago único, por lo que habrían de anularse las resoluciones administrativas dictadas en base a ésta, norma que quedaría inaplicada. No obstante, si no fuese así y el TJUE, en contra de lo concluido en el presente dictamen, entendiese que el Gobierno de Aragón está facultado para establecer límites al concepto de hectárea admisible en aras a la persecución del fraude en la obtención de las ayudas, como éste alega, las resoluciones administrativas impugnadas, dictadas en aplicación de la citada orden, habrían de ser confirmadas por el Tribunal Supremo, desestimando el recurso de casación interpuesto por el solicitante de las ayudas.

Esta es la opinión que emito como dictamen y que someto a cualquier otra mejor fundada en Derecho, firmándola en Zaragoza, a 20 de diciembre de 2015.

Fdo. Isabel Marcén Nasarre

Alumna del Máster de Acceso a la Abogacía de la Universidad de Zaragoza y el Real e Ilustre Colegio de Abogados

V.- BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones agrícolas. En particular, el régimen competencial de las ayudas procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola», Publicación de la Universidad de Navarra, <www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?fichero...> Última visita el 7/10/2015.

«Aplicación de la reforma de la PAC en España» <<http://www.agrodigital.com/man2.htm>>. Última visita: 7/11/2015.

BALLARÍN MARCIAL, A. *El papel del derecho agrario. La modernización de la agricultura*. Ed. Ministerio de Medio Ambiente y de Medo Rural y Marino, Madrid, 2008.

«Consecuencias de las cesiones de derechos de Pago Único realizadas en el periodo de presentación de la solicitud única de ayudas directas de la PAC de 2014 en la asignación de derechos de Pago Básico en 2015», Nota Informativa del 7 de marzo de 2014 del Fondo Español de Garantía Agraria, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente<http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/AgriculturaGanaderiaMedioAmbiente/AgriculturaGanaderia/Areas/Condicionabilidad_AyudasPAC/REFORMA_PAC_2014_2020/PAC_REFORMA_PAGO_UNICO.pdf>.

COSIALLS UBACH, A. *Régimen jurídico de la propiedad agraria sujeta a la nueva PAC*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2010.

DIEZ PERALTA, E. *et al. La explotación agraria. Aspectos administrativos, civiles, fiscales y laborales*, Navarro Fernández, JA. (dir.), Cap. X, Tirant lo Blanch Tratados, Valencia, 2008.

FUENTETAJA PASTOR, JA. «Las competencias ejecutivas de la administración europea en el ámbito de la Política Agrícola Común», <<http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:REDUE-2014-26-6010/Documento.pdf>>. Última visita: 7/11/2015.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.: *Instituciones y Derecho de la UE*, Tecnos, Madrid, 2013.

Página web oficial del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, apartado sobre la Política Agrícola Común, <<http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/pagos-y-ayudas-de-la-pac/>>. Última visita: 7/11/2015.

Página web oficial del Fondo de Garantía Agraria (FEGA), <www.fega.es>. Última visita: 7/11/2015.

«Pago único por explotación», <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l11089>>. Última visita: 7/11/2015.

PALMA FERNÁNDEZ, JL. *Derecho Administrativo Agrario*, Ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2014, <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/G109122_tcm7-357864.pdf>

PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, «La reglamentación de pastos, hierbas y rastrojeras, como relicto de la derrota de pastos», ponencia impartida en el I Congreso Nacional de Vías Pecuarias en mayo de 2005, Ed. Ministerio de Medio Ambiente en 2006, <http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/Actas_Congreso_I_Vias_Pecuarias_tcm7-25284.pdf> Última visita 7/11/2015.

POMED SÁNCHEZ, L. «La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea», <<http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MjQyMTcmaWRIPTEwMzcmdXJsPTEmbmFtZT0xOTk5XzE0OF8xMzMucGRmJmZpbGU9MTk5OV8xNDhfMTMzLnBkZiZ0YWJsYT1BcnRpY3VsbyZjb250ZW50PWFwcGxpY2F0aW9uL3BkZg==>>. Última visita 7/11/2015.

PRIETO ALVÁREZ. T, *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, Madrid, 2001.

«Subvenciones Comunitarias a la agricultura» <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt_SvVK1B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAZO2dvPfee—999577733ujudTif33_8_XGZkAWz2zkrayZ4hgKriH9fB8_IorZ7LPT33sHz-7-3qf7v_Ayr5uiWn62t7NzsPNg5wAfFOfXT6vpm-tV_tl5Vjb5_wN_Hh20NQAAAA==WKE>

TORNOS MAS. J, *Políticas comunitarias y ejecución interna. La política agrícola, el FEOGA orientación y las competencias autonómicas*, Pérez Calvo, A. (coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, INAP, Madrid, 1990, p. 179 y ss.

ZEJALBO MARTÍN. J, «Notas sobre los derechos de pago único», 2014, <<http://www.notariosyregistradores.com/TERRITORIO/2014-derechos-de-pago-unico.html>>. Última visita: 7/11/2015.

-Base de datos de jurisprudencia de El Derecho. Grupo Francis-Lefebvre.