

Trabajo Fin de Grado

La Política Agrícola Común: Reglamento UE 1307/2013

Autor/es

Sara Lafoz Pérez

Director/es

Antonio Embid Irujo

Facultad de Derecho

2017

ÍNDICE.

Abreviaturas.....	2
I. Introducción.	
1. Objeto del trabajo.....	3
2. Elección del tema y metodología.....	3
3. Prólogo: La Política Agrícola Común.....	4
II. Actual regulación de la unión europea: pagos directos a los agricultores.....	5
III. Actual regulación de la Política Agrícola Común en España.....	10
1. El régimen de pago básico y los pagos que lo complementan.....	10
2. Las ayudas asociadas.....	13
3. Régimen simplificado para pequeños agricultores.....	14
IV. Distribución de competencias.....	15
V. Agricultor activo. Evolución de su regulación.....	18
VI. Transmisión de los derechos a la recepción del pago básico.	22
VII. Sanciones reguladas en el Reglamento Delegado 640/2014.....	25
1. Por declaración incompleta de las superficie.....	27
2. En caso de sobredeclaración.....	27
3. Relativas al pago de los jóvenes agricultores.....	27
4. Respecto al pago de ecologización.....	28
5. Respecto de los animales declarados al amparo de los regímenes de ayuda por animales o de medidas de ayuda relacionadas con los reglamentos.....	28
6. Sanciones administrativas en España.....	28
VIII. Conclusiones y reflexiones al régimen de la PAC.	30
IX. Anexo bibliográfico.	31
X. Anexo normativo.....	32
XI. Anexo jurisprudencial.....	33

ABREVIATURAS.

AGE. Administración General del Estado

BCE. Banco Central Europeo.

CCAA. Comunidades Autónomas.

FEGA. Fondo Español de Garantía Agraria.

LO. Ley Orgánica.

Nº. Número

PAC. Política Agrícola Común.

R. Reglamento.

RD. Real Decreto.

TFUE. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

UE. Unión Europea.

.

I. INTRODUCCIÓN.

1. OBJETO DEL TRABAJO.

El objeto del presente Trabajo de Fin de Grado es la realización de un estudio detallado de la actual regulación de la Política Agrícola Común desde dos ámbitos: por un lado la normativa a nivel europeo y por otro a nivel nacional en España. Igualmente se llevará a cabo una comparativa entre estas dos regulaciones y sus efectos.

También incidiré en la aplicación práctica de esta materia así como en su influencia en el sector primario a nivel social y económico.

2. ELECCIÓN DEL TEMA Y METODOLOGÍA.

El motivo por el que decidí escoger este tema para el desarrollo de mi Trabajo de Fin de Grado es en síntesis de índole personal y motivado por la dedicación laboral de mi familia al mundo agrícola.

Considero que la elaboración de este trabajo me permite un acercamiento en profundidad a cuestiones de la Política Agrícola Común que conocía únicamente en el ámbito práctico, así como a otros aspectos que desconocía en su totalidad. Además de darme la oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos durante el Grado en Derecho para dar una visión crítica y objetiva a la actual regulación.

Para el análisis de la normativa aplicable a los Pagos Directos he tenido en cuenta como punto de partida el Reglamento de la Unión Europea 1307/2013 de 17 de diciembre de 2013 a nivel supranacional, así como el Real Decreto 1075/2014 de 19 de diciembre en el ámbito español, además de los diferentes Reglamentos y Reales Decretos que permiten el desarrollo de esta regulación.

La estructura del trabajo está dividida en dos partes: en primer lugar realizo un análisis general tanto de la regulación europea como de la regulación en España; y a continuación llevo a cabo un estudio pormenorizado de figuras jurídicas como “el agricultor activo” y la “transmisión de derechos” que he considerado de especial relevancia práctica, también analizo materias administrativas con incidencia en la Política Agrícola Común como la “distribución de competencias” o las “sanciones administrativas”.

3. PRÓLOGO: LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN.

La agricultura en Europa ha sido siempre una fuente de preocupación política sobre todo tras la II Guerra Mundial. Durante el periodo de postguerra aumentó la necesidad de importación de productos de primera necesidad para cubrir la demanda europea ante la precariedad sufrida por la baja producción agrícola. Ello puso de manifiesto la necesidad de creación de una política agrícola común.

En 1957 con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea¹ se inicia la regulación de políticas comunes en diferentes sectores, agricultura, transportes y comercio. Así, se configuró la política agrícola común como una de las más importantes y con mayor influencia sobre la población.

Como núcleo base de esta política común el Tratado de Roma establecía en su artículo 33² los objetivos a cumplir en la regulación de este régimen, así como los medios a disposición de la Comunidad Europea para la consecución de esos objetivos y que suponían “*la creación de una organización común de los mercados agrícolas*”.

Sin embargo, para que dicha organización pudiera cumplir los objetivos marcados en el Tratado de Roma era fundamental la regulación de su financiación por parte de la institución. Para ello el artículo 35 del tratado preveía la creación de fondos de orientación y garantía agraria. Con esta base legal se creó en 1962 el FEOGA, Fondo de Orientación y Garantía Agrícola.

Finalizaba así la primera etapa de la Política Agrícola en la Comunidad Europea. Ésta se vería sucedida por otros períodos con múltiples fluctuaciones en las regulaciones jurídicas.

¹ En adelante Tratado de Roma.

² Actual redacción del artículo 39 del texto consolidado del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

II. ACTUAL REGULACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA: PAGOS DIRECTO A LOS AGRICULTORES.

En el núcleo principal de la actual regulación que mantiene la Unión Europea se encuentran los pagos directos, introducidos con motivo de la reforma McSharry en 1992. En el curso de esta reforma la Comisión Europea tomó la drástica decisión de frenar la subida de los llamados “precios de intervención”. Hasta ese momento dicha subida se había generado por la compra de materias primas por parte de los organismos públicos, que incidía directamente en la estabilidad financiera de los agricultores.

La aplicación de los “precios de intervención” compensaba la pérdida económica que sufría el sector primario ante la inestabilidad de precios. Sin embargo, ello suponía un alto coste económico, por ello se introdujo una nueva ayuda, otorgada directamente a los productores de materias primas, condicionada a la producción.

Con esta previsión, la comisión estableció en 2003 una nueva figura jurídica, los pagos directos definidos por el ingeniero agrónomo Rafael Milán Díez como *“todo pago abonado directamente a los agricultores en virtud de alguno de los régimen de ayudas contemplados en el Reglamento”*³

Una de las modalidades de los pagos directos es la de “pagos únicos”. El cobro de estos pagos se encontraba supeditado al cumplimiento de ciertos requisitos en la dedicación de la superficie agrícola o en el caso de la ganadería en la cría de determinadas especies. Para su cálculo se tuvo en cuenta la media de las ayudas recibidas durante los tres años anteriores y su relación con las hectáreas que eran declaradas como medio de producción. Sin embargo, la aplicación de esta fórmula de cálculo, favorecía las grandes explotaciones agropecuarias y dejaba de lado a los pequeños productores. Este modelo fue denominado como “modelo histórico” por la vinculación del mismo con la producción de años anteriores y su desconexión con la producción actual.

³ El Reglamento al que hace referencia Rafael Milán Díez es el Reglamento 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 2529/2001.

No obstante, tras diez años de aplicación y atendiendo a las dificultades prácticas del régimen de “pagos únicos”, el Consejo europeo bilateralmente con el Parlamento Europeo regulan una nueva modalidad de pagos directos definidos como “pago básico”.

Dada la magnitud de este cambio la Unión Europea elaboró la denominada “PAC en el horizonte 2020”. Suponía un cambio definitivo en el primer objetivo que había condicionado el desarrollo de la PAC, el aseguramiento de materias primas durante la posguerra, y dando paso a la configuración de esta política común como un medio de ayuda al sector agrario y a su desarrollo.

Como inicio de esta reforma, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea promulgaron el *Reglamento N° 1307/2013 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 o 637/2008 y (CE) n o 73/2009 del Consejo*, centrado en la distribución equitativa de los fondos disponibles para la agricultura.

Para conseguir esa distribución equitativa, el Reglamento regula la supresión del régimen de pago único a favor de la nueva regulación del pago básico. Esta nueva forma de pagos directos deja a un lado las referencias históricas de producción que condicionaban su atribución, para tener en consideración únicamente que la superficie cumpla los requisitos que el propio reglamento establece para ser considerada como “hectárea admisible”.

Regula este reglamento un pago que supone una gran parte de los ingresos por la política agrícola común, pero no el total ya que es completado con pagos afectos a tres figuras jurídicas, la condicionalidad, las ayudas asociadas y el concepto de “jóvenes agricultores”.

La condicionalidad supone destinar una parte de los fondos al cumplimiento de los requisitos legales que se dividen en prácticas de gestión a nivel administrativo y prácticas beneficiosas para el medio ambiente las cuales incluye el cuidado animal y vegetal.

El pago de las ayudas asociadas mantiene cierto vínculo con el anterior “pago único” al tener en cuenta para su adjudicación la producción de determinados cultivos en la agricultura y la cría de determinadas especies en la ganadería. Este aspecto lo

diferencia de la contribución general del pago único que se mantiene con independencia a estos elementos de obtención de materias primas

Ante la importancia de la agricultura futura, la Comisión Europea dispone de un pago adicional en concepto de “jóvenes agricultores” para aquellos agricultores menores de cuarenta años que se incorporen al sector primario por primera vez, con la limitación temporal de cinco años para percibir este pago tras su incorporación.

No obstante, sopesando las dificultades administrativas y técnicas en la transición de estos regímenes de ayudas, el Consejo de la Unión Europea posibilitó junto al Parlamento Europeo la continuación del pago único durante un periodo de transición. Esta concesión, enunciada en la disposición de motivos del Reglamento N° 1307/2013 así como de su articulado, estableció la necesidad de comunicación a la propia Comisión de la decisión de continuación en el antiguo régimen con la fecha límite para tal notificación de 1 de agosto de 2014.

Este periodo de transición tendrá como fecha límite el 31 de diciembre del año 2020. De este modo, las instituciones europeas favorecerán un cambio de régimen progresivo.

Una de las preocupaciones a las que se enfrentaba la equidad promulgada en el preámbulo del Reglamento era la delimitación del umbral mínimo de acceso a los pagos de la Política Agrícola Común, sin que esto supusiera una desigualdad infranqueable para los pequeños agricultores. De este modo se impusieron dos requisitos alternativos para su concesión, el haber obtenido un pago mínimo en el año anterior o que la superficie para la que se solicitara la ayuda económica tuviera una dimensión superior a una hectárea. Estos umbrales mínimos podrían ser modificados por cada estado en función de sus propias características.

Con la misma finalidad el Reglamento N° 1307/2013 dispuso límites máximos, sin embargo en este supuesto los receptores de la regulación eran los Estados miembros ya que los límites máximos determinan el valor total que cada Estado deberá otorgar a las diferentes partidas de derechos.

Con el fin de mantener esa distribución económica, se regula un pago específico para aquellas zonas que por su situación geográfica contasen con limitaciones naturales

específicas; y la potestad para seleccionar cuáles serían los criterios de selección de dichas zonas fue conferida a los Estados miembros.

Del mismo modo que pretende proteger las zonas geográficas más vulnerables lo hace con ciertas actividades agrícolas que por su trascendencia económica precisan de un mayor control y empuje.

Junto a la equidad en la distribución del régimen de pagos directos, la reducción de la carga administrativa para el acceso a estas ayudas directas es fundamental, en particular de los pequeños agricultores, por ello, se simplificó su gestión administrativa.

Además de esta sistematización de la regulación europea en los pagos directos, la Comisión Europea regula otras figuras jurídicas cuya especial trascendencia en el derecho español obliga a un análisis más pormenorizado tras el estudio de la situación de la política agrícola en España.

El marco jurídico regulado en el Reglamento N° 1307/2013 faculta también a la Comisión europea para llevar a cabo actos delegados y actos ejecutivos. Como medio para llevar a cabo estos actos, se promulgaron dos reglamentos: el Reglamento Delegado (UE) N° 639/2014 de la Comisión de 11 de marzo de 2014 y el Reglamento de Ejecución (UE) N° 641/2014 de la Comisión de 16 de junio de 2014.⁴

El objetivo del Reglamento N° 639/2014 no es otro que el de completar el reglamento base de la nueva regulación de pagos directos (Reglamento N° 1307/2013 de 17 de diciembre de 2013). Para ello, adecuó las normas de aplicación de los anteriores preceptos a la luz de las dificultades que hasta el momento se habían puesto de manifiesto con su aplicación práctica.

Una segunda parte de la norma define y completa las regulaciones de diferentes figuras jurídicas, centrándose en una descompresión de aquellos términos cuya ambigüedad había producido diversidad de opiniones.

⁴ Conviene precisar el significado de los Reglamentos de la UE en el sentido de actos jurídicos que facultan la intervención directa de un derecho supranacional en los ordenamientos jurídicos nacionales y que se completan con reglamentos delegados entendidos como aquellos actos jurídicos no emanados del poder legislativo y cuyo carácter permite completar o modificar determinados elementos de carácter no esencial que en este caso si emanan de un acto legislativo.

Además los reglamentos de ejecución cuya función supone una excepción al principio jurídico que faculta a los estados miembros a la adopción de sus propias normas al hilo de la ejecución del reglamento principal ya que estos reglamentos suponen la adopción de medidas ejecutivas de carácter vinculante para todos los estados miembros.

En concreto *“El presente Reglamento establece disposiciones que completan determinados elementos no esenciales del Reglamento (UE) no 1307/2013 en relación con: a) Las disposiciones generales aplicables a los pagos directos; b) El régimen de pago básico; c) El régimen de pago único por superficie; d) El pago para los agricultores que apliquen prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente; e) El pago para los jóvenes agricultores que comiencen su actividad agrícola; f) La ayuda asociada voluntaria; g) El pago específico al cultivo del algodón; h) Las obligaciones de notificación de los Estados miembros.”*⁵

En el desarrollo del reglamento tienen especial trascendencia figuras como “el agricultor activo” y “la transmisión de derechos” que por su desarrollo nacional precisan un análisis separado.

Sin embargo esta clarificación se aborda desde un punto de vista complementario, es diferente el caso del Reglamento N° 641/2014 cuyas disposiciones conciernen a la aplicación directa del reglamento europeo base⁶. Esto conlleva a que uno de los núcleos principales sea la comunicación entre los Estados miembros y la Comisión con el objeto de estudiar la evolución de la política agrícola común a nivel nacional.

Tras esta regulación las ayudas a la agricultura a nivel supranacional quedan configuradas como un régimen de pago básico determinado por la explotación y cuya concesión se encuentra limitado al cumplimiento de los requisitos exigidos para la “condicionalidad”.

En consecuencia a la aplicación directa de los reglamentos promulgados en el ámbito de la UE, comienza la regulación nacional en España en 2014.

⁵ Artículo primero del Reglamento Delegado (UE) n° 639/2014 de la Comisión de 11 de marzo de 2014.

⁶ R. (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.

III. ACTUAL REGULACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN EN ESPAÑA.

El desarrollo de la nueva política común de la Comisión europea implicó una regulación nacional en cada estado miembro. Para España su principal objetivo fue el establecimiento de la normativa estatal básica mediante el *Real Decreto N° 1075/2014 de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural.*

El citado Real Decreto tiene una estructura dividida en seis títulos cuyo contenido versa desde:

1. Disposiciones generales que incluyen definiciones del Real Decreto.
2. Regulación de la figura jurídica de agricultor activo y de actividad agraria.
3. Regulación del régimen de pago básico y los pagos que lo complementan.
4. Ordenación las ayudas asociadas.
5. Régimen simplificado para los pequeños agricultores.
6. La regulación de mecanismo de control y gestión.

Configura así el Real Decreto 1075/2014 el núcleo de la actual regulación de pagos directos en torno a tres instituciones jurídicas: el pago básico y los pagos complementarios, las ayudas asociadas y las normas aplicables a los pequeños agricultores

1. EL RÉGIMEN DE PAGO BÁSICO Y LOS PAGOS QUE LO COMPLEMENTAN.

Antes de analizar la normativa básica aplicable a los pagos directos dispuesta en el Real Decreto 1075/2014 debemos tener en cuenta el punto del que parte la atribución autonómica de derechos de pago básico. Este reside en el *Real Decreto N° 1076/2014 de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la*

Política Agrícola Común que destina su atención a un sector particular de los pagos directos, la asignación de derechos del régimen de pago básico y la regulación del concepto “jóvenes agricultores”.

La Administración lleva a cabo la atribución de derechos a través de un procedimiento de naturaleza administrativa, a pesar de que las categorías e instituciones utilizadas para llevar a cabo la delimitación de los beneficiarios de estos pagos directos tengan naturaleza civil.

El modelo elegido es un tipo de distribución regional agrario en el que las regiones no están constituidas como entes jurídicamente, sino como una unidad de organización unificada en torno a unos mismos criterios.

Estos criterios de dirimen en el artículo 6.1 del citado Real Decreto 1076/2014 que reza *“1. El régimen de pago básico se regionaliza, según lo previsto en el artículo 23.1 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, siguiendo un modelo de aplicación nacional basado en regiones establecidas con base en criterios administrativos, agronómicos, socioeconómicos y de potencial agrario regional. La unidad básica para establecer la regionalización serán las comarcas agrarias, las cuales se agruparán en diferentes regiones en función de la orientación productiva de los distintos tipos de superficie agrícola de cada comarca, del potencial productivo que caracterizó a las mismas en el año 2013 y del impacto socioeconómico de determinadas producciones en las comarcas agrarias”*

Como resultado, el legislador configura en el momento actual la existencia de cincuenta regiones entre las que se distribuyen los derechos de pago básico.

Asimismo y siguiendo la regulación del Reglamento europeo N° 1307/2013, el Real Decreto N° 1075/2014 define en su normativa básica los requisitos que toda persona física o jurídica aspirante a ser beneficiaria de los derechos de pago básico deberá cumplir para su concesión.

El primer requisito a tener en cuenta es la tenencia de los citados derechos de pago básico establecidos en Real Decreto N° 1076/2014, en propiedad u otros regímenes jurídicos que serán posteriormente explicados en el punto “IV transmisión de los derechos a la recepción del pago básico.”

El segundo requisito engloba todas aquellas obligaciones formales que la solicitud presentada por el beneficiario deberá cumplir así como la justificación de correlación correspondiente entre derecho de pago y hectárea considerada como admisible según los criterios del mismo reglamento.

Por otra parte, el estado español configura pagos complementarios del pago básico en torno a dos elementos, el pago verde, también conocido como “Greening” y el pago en concepto de jóvenes agricultores.

En lo que respecta al pago verde, el legislador español preocupado por las mejoras necesarias en el ámbito del medioambiente y del clima, y con un marcado objetivo en establecer prácticas beneficiosas para frenar el auge del cambio climático destina una parte de sus recursos de esta política común, al *“Pago de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente”*.

En esta línea el Catedrático de Derecho por la Universidad de Burgos José María de la Cuesta Sáez apuntaba las obligaciones a las que debía hacer frente el legislador español en la regulación de estas prácticas para el medio ambiente, *“Estas prácticas deben adoptar la forma de actuaciones simples, generalizadas, no contractuales y anuales que vayan más allá de la condicionalidad y estén relacionadas con la agricultura”*.⁷

El último componente de los pagos directos es el pago destinado a los jóvenes agricultores. El supuesto contemplado por el legislador nacional considera como únicos beneficiarios de este pago por un periodo de 5 años, a aquellos agricultores menores de 40 años que inicien sus actuaciones al frente de una explotación agraria, o las hayan iniciado en los cinco años anteriores.

Ahora bien, esta edad límite podía presentar problemas para los supuestos en los que la solicitud se presentara en las edades comprendidas entre los 36 y los 39 años. En estos casos se plantea la problemática de limitar los años durante los que correspondería este pago a la diferencia entre 40 (edad límite para la presentación) y la edad efectiva del agricultor (cuando se encuentre en edad entre los 36 y los 39 años).

⁷ VATTIER FUENZALIDA, C. (Director), DE ROMÁN PÉREZ, R. (Coordinadora). *“El desarrollo rural en la Política Agrícola común 2014-2020”*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2012, p 65.

Así, un agricultor que en el año 2017 tuviera 38 años y que interesado por “el pago de jóvenes agricultores” presentara la solicitud en el año en curso, para ser beneficiario, únicamente podría serlo durante 2 años (40-38).

Sin embargo, a este respecto FEGA en diferentes circulares⁸ ha mantenido el tenor literal del Real Decreto N° 1075/2014 indicando que dado que la presentación de la solicitud se lleva a cabo antes del cumplimiento de la edad límite por parte del agricultor, éste percibirá este pago por el periodo completo (5 años)

En cambio, en el caso en que trascurra un período de tiempo entre la fecha de incorporación efectiva y la de solicitud, el número de años con derecho a percibir el pago se vería reducido por igual cantidad de tiempo.

Así, un agricultor que en el año 2015 inicia las actuaciones correspondientes al frente de una explotación agraria pero presenta la solicitud para la inclusión en este régimen en el año 2017 sólo podrá percibir esta ayuda por un período de 3 años, resultado de minorar 5 años en la cantidad de 2 (diferencia entre la presentación de la solicitud en 2017 y la inclusión efectiva en 2015)

Conviene precisar la ampliación en lo que a los sujetos pasivos de este pago complementario se refiere, dado que el *Real Decreto N° 745/2016 de 30 de diciembre por el que se modifican los Reales Decretos N° 1075, 1076, 1077 y 1078/2014*, introduce la posibilidad de que las personas jurídicas sean perceptores del pago. Para ello, se tendrá en cuenta la premisa básica de “control efectivo” ejercido por una persona física que cumpla los requisitos que el mismo dispone y su consideración como joven agricultor.

2. LAS AYUDAS ASOCIADAS.

Tras la regulación establecida por la Comisión europea en el Reglamento N° 1307/2013 se configuran nacionalmente ayudas asociadas a la producción. Éstas están divididas en dos grupos en función de los destinatarios, agricultores o ganaderos.

Estas ayudas contarán con un nivel de financiación inferior al pago básico por su naturaleza complementaria y estarán orientadas a paliar las desventuras económicas a

⁸ Circular de Coordinación 13/2015. Asunto: Plan nacional de controles administrativos de las superficies declaradas para pagos desacoplados en la solicitud única 2015-2016

las que agricultores y ganaderos deban hacer frente por razón del cultivo y cría de especies de determinadas características.

Entre los requisitos para la concesión de las citadas ayudas se distinguen los de carácter general, cuya aplicación no hace distinción alguna y los requisitos específicos de aplicación en función del tipo de plantación o especie de cría.

Resulta llamativa en este punto la desconexión existente entre esta ayuda y los derechos de pago básico ya que se halla la posibilidad de concesión de las mismas a productores de materias primas a pesar de que éstos no sean tenedores de derechos de pago básico.

3. RÉGIMEN SIMPLIFICADO PARA PEQUEÑOS AGRICULTORES.

España es en la actualidad el cuarto país europeo con mayor número de trabajadores agrícolas. Una parte importante de los mismos la representan aquellos cuya dedicación es parcial, ya que lo compatibilizan con otras dedicaciones laborales, que constituyen su actividad principal. Son los denominados pequeños agricultores.

Sin embargo hasta el momento de promulgación del Real Decreto N° 1075/2014, la carga administrativa que estos pequeños agricultores debían soportar era equiparable a la de los grandes y medianos productores, lo que conllevaba una merma no proporcional de beneficios económicos para los mismos.

Con la vista fija en este horizonte el legislador nacional se propone una regulación que produzca una reducción considerable de la carga administrativa para aquellos agricultores cuyo importe real percibido por pagos directos sea inferior a 1.250€ durante el período de 2015.

Con esta modificación del régimen administrativo, la solicitud única necesaria para ser beneficiarios de pagos directos deberá incluir tan solo la confirmación de continuar perteneciendo al régimen simplificado, al que fueron adheridos automáticamente por el cumplimiento de los requisitos, así como la información de carácter mínima que de acuerdo al anexo VII se disponga.

Además se les exime del cumplimiento de determinados requisitos como son las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente.

IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

El análisis de la distribución de competencias en materia de la Política Agrícola Común tiene dos vertientes. La primera de ellas relaciona las competencias europeas con las que pertenecen al legislador nacional. La segunda relaciona en el ámbito interno las competencias estatales y autonómicas.

La primera distribución de competencias tiene su punto de origen en el TFUE, en concreto en su artículo 4.2 que dispone como competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros aquellas relacionadas con la Política Agrícola Común.

Sin embargo esta distribución de competencias compartidas es “*más bien aparente e incluso parcial*”⁹ por dos factores de relevancia.

El primero de ello se debe a que esta distribución se encuentra en manos del legislador europeo que asume taxativamente competencias de ejecución a través del artículo 40 TFUE. Este precepto establece la obligación de crear un organismo supranacional cuyo objetivo sea la organización de los mercados agrícolas.

El segundo de estos factores tiene fundamento económico, en concreto en los presupuestos de la PAC que incluyen partidas destinadas a las medidas y procedimientos de ejecución aplicables a nivel nacional. Por lo tanto el ente que cuente con el control de los presupuestos cuenta indirectamente con el control de la ejecución de la PAC.

Este concepto de distribución de competencias ha sido recogido por diferentes autores de renombre, entre ellos Jesús Ángel Fuentetaja Pastor con las siguientes palabras: “*En efecto, el hecho de que gran parte de las medidas ejecutivas de la PAC se articulen a través de acciones de gasto, directamente imputables al Presupuesto europeo, cualifica decisivamente el diseño ejecutivo de la PAC, permitiendo una intensificación de las competencias ejecutivas de la Comisión, a quien el Tratado hace responsable directo de la ejecución del Presupuesto europeo.*”

La segunda distribución de competencia de nivel nacional tiene su punto de origen en la Constitución española de 1978. Dispone la CE en el artículo 148 de aquellas materias en las que las CCAA pueden asumir competencias, sin que se

⁹ FUENTETAJA PASTOR, J.A. “Las competencias ejecutivas de la administración europea en el ámbito de la política agrícola común”. Revista de derecho de la UE. Madrid. Nº 26 enero-junio 2014, p. 46.

configure esta posibilidad como una obligación ya que la CE no es una norma de atribución directa de competencias a las CCAA. En concreto el apartado séptimo establece la posibilidad de que las administraciones territoriales adquieran competencias propias en materia de agricultura y ganadería, si así lo disponen en sus estatutos.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón estas competencias se encuentran redactadas actualmente en el artículo 71.17º del Estatuto de Autonomía de Aragón, LO 5/2007 de 20 de Abril, que bajo el título de competencias exclusivas recoge aquellas concernientes a la agricultura y la ganadería y que posteriormente serán ejecutadas a través del Departamento de desarrollo rural y sostenibilidad.

Sin embargo siguiendo con la redacción del precepto 148.1.7º, es necesario matizar la reserva en la asunción de competencias por parte de las CCAA a la ordenación general de la economía. Y es que esta restricción supone una intervención indirecta del legislador nacional en materia de agricultura y ganadería aun cuando dicha competencia haya sido asumida por las CCAA.

En ésta intervención indirecta incide la redacción del artículo 149.1.13º que atribuye al Estado las competencias relativas a las *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*. Este precepto implica una intervención estatal a nivel económico en cualquier materia independientemente de que hayan sido asumidas por las CCAA.

Además otro precepto de la CE hace de nuevo incidencia sobre esta regulación indirecta, nos referimos al artículo 149.1.1º: *“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1º. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.”*. Establece así la posibilidad de una regulación básica por parte del legislador estatal con el objetivo de hacer prevalecer la igualdad de todos los por encima de cualquier regulación autonómica.

Por tanto, la existencia de competencias del estado en estas materias es manifiesto desde la norma fundamental pero también coexistente con las competencias autonómicas. Por ello el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias ha establecido doctrina sobre la relación recíproca de estas administraciones en las materias de agricultura y pesca.

Destaca entre ellas, por el amplio abanico de comentarios y reflexiones que diferentes autores han realizado la STC 188/1989 de 16 de noviembre en relación al conflicto de competencias promovido por la Junta de Galicia contra el RD 1733/1984.

En concreto es en el fundamento jurídico cuarto donde el alto tribunal establece la distinción y relación de competencias estatales y autonómicas con las siguientes palabras: *“Se trataría pues, de un nuevo supuesto en el que las competencias específicas de las Comunidades Autónomas sobre agricultura han de concurrir y hacerse compatibles con las genéricas competencias que el estado retiene sobre ordenación o planificación de la actividad económica (...) En efecto, este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (STC 152/1988 y 75/1989) que dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, y, más en concreto, ha señalado que el carácter exclusivo con que se predica la competencia autonómica sobre la agricultura no es en sí mismo un obstáculo infranqueable a toda intervención económica estatal en esa misma materia dentro del territorio de la Comunidad Autónoma (STC 95/1986).*

Afirma por tanto de forma contundente el alto tribunal la inexorable necesidad de compatibilizar las competencias de ambas administraciones y de llevar a cabo una efectiva cooperación entre la intervención básica del Estado y las CCAA en la asunción de competencias en materia de agricultura y pesca.

V. AGRICULTOR ACTIVO. EVOLUCIÓN DE SU REGULACIÓN.

Una de las principales figuras jurídicas implicadas en la regulación de pagos directos era la del “agricultor activo”. Su definición era importante para aplicar correctamente la disciplina financiera de la política agrícola común a nivel europeo. Con anterioridad a la regulación establecida por el Reglamento N° 1307/2013, las subvenciones agrícolas habían recaído en sujetos cuya actividad principal no era la agricultura lo que suponía un menoscabo para los agricultores reales.

Este hecho pretendía cambiar con la regulación a “sensu contrario” que realiza el reglamento europeo de pagos directos (R. 1307/2013) al establecer aquellos sujetos que no serán perceptores de esta ayuda. En concreto define como no perceptores a las personas tanto físicas como jurídicas que desarrollen alguna de las actividades citadas en el artículo 9.2: *“que gestionen aeropuertos, servicios ferroviarios, instalaciones de abastecimiento de agua, servicios inmobiliarios, instalaciones deportivas y recreativas permanentes.”*

Además de esta negación particular, el mismo reglamento confecciona condiciones generales que de cumplirse conllevarán la consideración de “no agricultor activo” y por lo tanto condicionarían a la no percepción de los pagos directos. Dichos requisitos están relacionados con el concepto de superficie y actividades mínimas.

Sin embargo esta regulación aparentemente estricta y enfocada al real desarrollo y apoyo a la agricultura real se ve truncada por un hecho adicional. Y es que existe la posibilidad de considerar agricultor activo a aquellas personas físicas o jurídicas que a pesar de cumplir las condiciones negativas o de realizar alguna de las actividades citadas en el artículo 9.2 del anterior reglamento¹⁰ sean capaces de demostrar que cumplen alguna de las tres posibilidades que da el artículo 9.2 párrafo en su párrafo segundo.

En concreto es objeto de controversia la posibilidad contemplada en el apartado a del artículo anteriormente nombrado que establece: *“que el importe anual de los pagos directos es al menos del 5 % de los ingresos totales que obtienen a partir de*

¹⁰ R. (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 o 637/2008 y (CE) n o 73/2009 del Consejo.

actividades no agrarias en el ejercicio fiscal más reciente para el que se disponga de dicha prueba.”

En él se posibilita que una persona ya sea física o jurídica perciba pagos directos siempre que esta cantidad sea inferior al 5% de las cantidades que perciba en el desarrollo de sus actividades de naturaleza distinta a la agrícola. Flaco favor al desarrollo de la agricultura real.

En contraposición al anterior reglamento, el legislador nacional prefirió una regulación en positivo regulando aquellos sujetos que efectivamente podrían ser perceptores de esta ayuda económica y teniendo en cuenta las carencias de la regulación anterior en la que personas físicas y jurídicas se beneficiaban de estos pagos directos sin ser la agricultura pieza esencial en su actividad económica. Así lo apunta en la redacción de la exposición de motivo de RD 1075/2014: *“Los pagos directos del primer pilar de la PAC deben destinarse a las explotaciones agrarias verdaderamente activas. La nueva PAC posibilita una mejor orientación de las ayudas, oportunidad que se debe aprovechar para garantizar que los pagos se concederán a aquellos que generen una actividad real en el ámbito agrario.”*¹¹

Como requisitos para la adquisición de esta condición, el citado Real Decreto tiene en cuenta dos premisas, por una parte los ingresos y por otra parte la inscripción en el registro dispuesto por la autoridad a la que se le haya conferido esa competencia.

Por lo que respecta a los ingresos, el legislador dispone una comparativa entre aquellos que son percibidos con motivo de la concesión de pagos directos y los que son obtenidos por la realización de otras actividades agrícolas. Además, siguiendo la idea de protección hacia los pequeños agricultores, se les excluye a éstos del cumplimiento de los requisitos inherentes a la figura del agricultor activo.

Sin embargo, esta positiva regulación para el sector primario se ve truncada con el establecimiento de excepciones en el artículo 10 de RD 1075/2014 a aquellas actividades que a priori se encontrarían excluidas de la posibilidad de percibir esas subvenciones. Este artículo fue reformado por el Real Decreto 745/2016 de 30 de

¹¹ RD. 1075/2014 de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural. Boletín Oficial del Estado, 20 de diciembre de 2014 nº 307.

diciembre¹² introduciendo una modificación en su redacción que produjo el cambio del término “principal objeto social” a favor de “actividad”. Esta modificación afecta tanto a personas físicas como jurídicas en la exclusión de la categoría de agricultor activo.

Y es que el legislador nacional incluye la misma excepción que dispuso la Comisión Europea al establecer que, a pesar de realizar alguna de las actividades consideradas como excluidas, tendrá la consideración de “agricultor activo” aquellas personas físicas o jurídicas que sean capaces de probar que los pagos directos a percibir supondrán únicamente un 5% de los ingresos que perciban por el ejercicio de otras actividades no agrícolas.

Adicionalmente a la excepción antes mencionada, el Real Decreto 1075/2014 establece dos circunstancias a las que se pueden acoger los solicitantes de forma alternativa y no acumulativa y que en caso de concurrir atribuirían al acto de las mismas la condición de “agricultor activo”. Estas circunstancias son, que el ejercicio de su actividad agraria sea significativa, según los requisitos del Real Decreto, y que en sus estatutos figure como parte de su objeto social la actividad agraria.

Examinemos el ejemplo de una persona jurídica cuya actividad principal sean los servicios ferroviarios, incluyendo transporte tanto de pasajeros como de mercancías. Imaginemos que la actividad agraria que realiza no adquiere la condición de significativa debido a que no percibe ingresos agrícolas en conceptos distintos a los pagos directos por una cantidad del 20% o más, sobre los ingresos agrícolas totales y que por tanto no podría ser realmente un productor agrícola.

En este ejemplo, cumpliendo la excepción de poseer ingresos por pagos directos por una cantidad equivalente al 5% de los ingresos con motivo de actividades no agrícolas podrá ser considerada esta persona jurídica como “agricultor activo”.

Si bien es cierto que la adquisición final de esta categoría está supeditada al cumplimiento efectivo de lo dispuesto en el artículo 8 y del mismo modo en la circular de coordinación 26/2016¹³, el hecho de que una persona física o jurídica adquiriera esta condición en estas inestables circunstancias, produce una manifiesta inseguridad

¹² RD. 745/2016 de 30 de diciembre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075, 1076, 1077 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común. Boletín Oficial del Estado, 31 diciembre de 2016. N° 316.

¹³ Circular de Coordinación 26/2016. Asunto Criterios para el cumplimiento de la figura de agricultor activo. N° 26-2016

jurídica en aquellos productores reales que son conscientes de la existencia de grandes empresas que a pesar de no tener una actividad realmente agrícola finalmente perciben pagos directos.

Ésta regulación de la figura jurídica de “agricultor activo” que tenía la intención de una mejor distribución de la financiación de la política agrícola común, ha conllevado quejas desde diferentes sectores desde los que ha sido tratada como un intento fallido por su inverosimilitud al no tomar conciencia de la realidad agrícola española, en palabras del catedrático Carlos Vattier Fuenzalida: *“Lo más criticable es sin duda alguna la tan cacareada definición de agricultor activo que supone un verdadero engaño por las razones que se han indicado, y que denota que hay más preocupación de justificar políticamente el reparto de un presupuesto, que de considerar una verdadera política agrícola.”*¹⁴

¹⁴ VATTIER FUENZALIDA, C. (Director), DE ROMÁN PÉREZ, R. (Coordinadora). *“El desarrollo rural en la Política Agrícola común 2014-2020”*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2012, p 63.

VI. TRANSMISIÓN DE LOS DERECHOS A LA RECEPCIÓN DEL PAGO BÁSICO.

Del mismo modo que en anteriores figuras, ésta regulación tiene dos esferas: la primera de ellas se configura a nivel supranacional con el Reglamento N° 1307/2013 como un marco en el que cada estado miembro precisará la regulación de su contenido. La segunda de ellas se configura a nivel nacional con el Real Decreto 1076/2014 como base, así como las modificaciones siguientes.

Al tratar la figura jurídica de la transmisión de derechos nos encontramos como elemento material, con la situación básica en la que una vez establecidos y declarados los derechos de pagos básicos que corresponden a cada titular, podrán ser cedidos a través de cambios de titularidad.

Como premisa básica del elemento personal, ambas regulaciones, supranacional y nacional, imponen la necesidad de que el receptor de la transmisión de derechos sea un agricultor encuadrado en la categoría de activo. Con la salvedad de la transmisión por fallecimiento que analizaremos a continuación.

Por su parte, el elemento territorial tiene dos vertientes de mayor y menor alcance en función de la regulación a la que hagamos referencia. Debido al carácter de marco general con el que se promulga el Reglamento de pagos directos de la Unión Europea, la realización de esta operación de transmisión se circunscribe únicamente a la actuación dentro del propio estado miembro en el que fueron asignados y atribuidos.

Sin embargo en el ámbito nacional, la circunscripción de esta transferencia se limita a la región en que han sido asignados los derechos de pago básico, teniendo en cuenta para la consideración de las regiones existentes el anexo I del propio Real Decreto 1076/2014.

Como último elemento, el ámbito temporal en el que operan estas trasmisiones es el mismo a nivel nacional y supranacional al no incluir límites al momento de la cesión de derechos. Este caso en el ámbito supranacional debemos tener en cuenta el *“Reglamento Delegado 639/2014 de 11 de marzo de 2014 que completa el Reglamento (UE) no 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 que modifica el anexo X de dicho Reglamento”.

Este traspaso de derechos incluye la existencia de una distinción por el hecho de que la transmisión de derechos se realice como una transmisión de tierras o, aunque pueda parecer paradójico, sin tierras.

A una y otra categoría se asignarán el resto de las posibles transmisiones, así por ejemplo el Real Decreto 1076/2014 incluye los arrendamientos que finalmente se consoliden como ventas en el género de transmisión con tierras: *“Las finalizaciones de arrendamientos de tierras con venta o donación de los derechos de pago básico al arrendador serán consideradas como ventas de derechos con tierras.”*¹⁵

A los requisitos impuestos para las transmisiones intervivos tales como ventas, arrendamientos, usufructos o jubilaciones en el ejercicio de la actividad agraria ya expuestos se suma la necesidad de llevar a cabo una comunicación efectiva a la Administración territorial competente que deberá aprobar tal transmisión. La respuesta a la comunicación podrá hacerse efectiva bien por medio de un comunicado, bien por medio del silencio administrativo positivo para el supuesto en el que trascurren seis meses sin recibir notificación de la administración desde que el sujeto activo de la transmisión comunicara la realización de la operación.

Esta comunicación al contrario que el acto de cesión, cuenta con un límite temporal cuyo inicio se encuentra dispuesto para el 1 de noviembre y su finalización concurre cuando termine el plazo de presentación de la solicitud única de derechos de pago básico, en el año siguiente a la realización de la operación.

Se plantea como cuestión controvertida el efecto de la no comunicación ante el órgano administrativo competente para la efectiva operación de transmisión o cesión. A este respecto los efectos negativos se reducirían únicamente al ámbito financiero en el sentido de la distribución del pago básico pero no tendrán alcance alguno en la operación de naturaleza civil realizada entre el cedente y el cesionario como ya apuntó en esta línea la Audiencia Provincial de Madrid en sentencia Nº 505/2016 de 19 de diciembre de 2016 en su fundamento jurídico tercero: *“Como se ve no se establece que se produzca la nulidad de los actos de cesión en los casos de que no se haya producido*

¹⁵ RD. 1076/2014 de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común. Boletín Oficial del Estado, 20 de diciembre de 2014 nº 307, Artículo 28.1.

la comunicación a las autoridades competentes, lo que ocurrirá será que el caso de que la misma no tenga de conocimiento de tales circunstancias o bien no abonar las ayudas o bien se seguirán abonando al que administrativamente está registrado como titular de las mismas, pero desde luego no comporta la nulidad del acto de cesión”

Mención aparte necesitan los supuestos en los que la transmisión se lleva a cabo mortis causa, con motivo de una herencia o legado, ya que en estos supuestos existe una excepción a las reglas generales. En estos casos desaparece la delimitación territorial regional así como la necesidad del adquirente de poseer la categoría de agricultor activo.

En el caso de cesión de pequeños agricultores esta figura jurídica no es posible al estar inscritos en un régimen simplificado de gestión y control, sin embargo esta restricción es salvable en los supuestos en los que la transmisión sea mortis causa. Sí tiene especial relevancia para la inclusión en este grupo reducido ya que tras la modificación del artículo 86.3 introducida con motivo del Real Decreto 745/2016 solo podrán incorporarse como pequeños agricultores aquellos que lo hagan a través de la cesión de derechos de pago básico y no de forma automática como ofrecía el citado Real Decreto 1075/2014 por el mero cumplimiento del requisito básico de obtención de ingresos por cuantía no superior a 2.500€.

VII. SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA POLÍTICA DE PAGOS DIRECTOS.

La potestad sancionadora tiene su origen más inmediato en la CE de 1978. A través de los artículos 25.1 y 45.3 hace mención expresa a las infracciones y sanciones administrativas.

Estos preceptos equiparan las infracciones y sanciones del orden administrativo con las del orden penal en la aplicación de los principios propios del Derecho Penal. Así lo ha destacado el TC en la sentencia 89/1995 de 6 de junio en su fundamento jurídico cuarto: *“Es cierto que constituye una doctrina reiterada de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (...), la de que los principales principios y garantías constitucionales del orden penal y del proceso penal han de observarse, con ciertos matices, en el procedimiento administrativo sancionador y, así, entre aquellas garantías procesales hemos declarado aplicables el derecho de defensa (STC 4/1982) y sus derechos instrumentales a ser informado de la acusación (SSTC 31/1986, 190/1987, 29/1989) y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (SSTC 2/1987, 190/1987 y 212/1990), así como el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 13/1982, 36 y 37/1985, 42/1989, 76/1990, 138/1990),(...); e incluso garantías que la Constitución no impone en la esfera de la punición administrativa -tales como, por ejemplo, la del derecho al <Juez imparcial> (STC 22/1990 y 76/1990) o la del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (STC 26/1994)-“*

En el ejercicio de este “ius puniendi” la administración impone sanciones, sin embargo no toda medida llevada a cabo por la administración puede tener la consideración de sanción.

A este respecto, Francisco García Gómez de Mercado señala como definición del término sanciones administrativas la siguiente: *“aquellas medidas consistentes en un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita y cuya finalidad primordial es el castigo de la misma y no, aunque también pueda anudarse a ello, la declaración de ilicitud y sus lógicas consecuencias ni la reparación del mismo.”*¹⁶

¹⁶ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO. F. *“Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable.”* Editorial Comares, Granada, 2007, p 1.

A nivel supranacional existe un Derecho Administrativo sancionador en el ámbito de la UE previsto en el TFUE. Así, el tratado atribuye competencias sancionadoras al Consejo de Ministros y a la Comisión, además de al BCE.

Con esta facultad legislativa, la Comisión promulga bilateralmente con el Parlamento Europeo el Reglamento Delegado N° 640/2014 de 11 de marzo de 2014 que regula las diferentes sanciones y reducciones por diferentes incumplimientos.

Antes de iniciar una sistematización de los diferentes incumplimientos, el citado Reglamento hace mención expresa en su artículo 3 a la posibilidad de establecer sanciones penales aun existiendo sanciones administrativas para los mismos supuestos.

De esta regulación podrían surgir problemas de aplicación en el ámbito español por el principio “*non bis in idem*” para los supuestos en los que exista identidad de sujeto infractor, hecho y fundamento jurídico tanto en el orden penal como en el orden administrativo. Estos conflictos deberán resolverse internamente conforme a los principios tradicionales.

Además, presenta el reglamento supuestos de excepción a las sanciones. En concreto establece la inaplicación de sanciones para aquellos casos en los que el beneficiario comunique a la Administración correspondiente que la solicitud de pagos directos era incorrecta en el momento de su presentación o que este carácter fue adquirido posteriormente.

Las sanciones definidas en el reglamento son cinco:

1. *Por declaración incompleta de las superficie.*
2. *En caso de sobredeclaración.*
3. *Relativas al pago de los jóvenes agricultores.*
4. *Respecto al pago de ecologización.*
5. *Respecto de los animales declarados al amparo de los regímenes de ayuda por animales o de medidas de ayuda relacionadas con los reglamentos¹⁷.*

¹⁷ Estos enunciados hacen referencia a los títulos de los artículos 16, 19, 21, 28 y 31 del Reglamento delegado (UE) N° 640/2014 de la comisión de 11 de marzo de 2014.

1. POR DECLARACIÓN INCOMPLETA DE LA SUPERFICIE.

El legislador sanciona los casos en los que el beneficiario de la ayuda no declare todas las parcelas agrarias de su explotación. La sanción consistirá en una reducción del importe de los pagos directos.

Para el cálculo de la misma, será necesario realizar dos operaciones. Por un lado, se tendrá en cuenta la superficie total que debería haber sido declarada menos la superficie declarada. Del resultado de esta operación se tendrá en cuenta un 3% que se comparará con la superficie que efectivamente fue declarada. En caso de que este 3% sea superior a la referida cantidad, procederá la aplicación de la sanción.

2. EN CASO DE SOBREDECLARACIÓN.

Esta infracción recoge aquellos supuestos en los que el sujeto haya declarado una superficie superior a aquella que según los criterios del mismo Reglamento debiera declarar.

En este supuesto, la regulación europea impone diferentes grados en la sanción, en función de la diferencia entre la superficie declarada y la superficie real.

Si la diferencia está comprendida entre un 3 o un 20 % de la superficie real, la sanción consistirá en una reducción del pago directo; Si la diferencia está comprendida entre en 20% y un 50% la sanción conllevará la supresión del pago; Por último, si la diferencia fuera superior al 50% el Reglamento impone además de la supresión del pago una sanción adicional.

3. RELATIVAS AL PAGO DE LOS JÓVENES AGRICULTORES.

Esta infracción engloba aquellos supuestos en los que se compruebe que un sujeto que haya realizado la solicitud de joven agricultor, concediéndose el pago correspondiente, no cumple los requisitos exigidos.

La sanción supone la retirada de la ayuda económica o el no abono de la cantidad en caso de que todavía no se hubiera hecho efectiva. Además será ampliada en

los supuestos en lo que el beneficiario hubiera utilizado información falsa para cumplir los requisitos inherentes a la figura de “joven agricultor”

4. RESPECTO AL PAGO DE ECOLOGIZACIÓN.

En lo relativo al pago de ecologización, el legislador europeo prevé reducciones en función de que el incumplimiento es referido a la diversidad de cultivos, a los pastos permanentes o a las superficies de interés ecológico.

Además incluye un tipo de sanciones para las que será necesario realizar una comparativa de las superficies declaradas en cada una de las vertientes del pago de ecologización. Así, este tipo de sanciones serán de aplicación cuando la superficie utilizada para llevar a cabo las reducciones por diversidad de cultivos, pastos permanentes o superficies de interés ecológico, no sea igual a la superficie determinada con arreglo a los criterios del artículo 23 del Reglamento Delegado 640/2014.

5. RESPECTO DE LOS ANIMALES DECLARADOS AL AMPARO DE LOS REGÍMENES DE AYUDA POR ANIMALES O DE MEDIDAS DE AYUDA RELACIONADAS CON LO REGLAMENTOS

El supuesto de hecho de esta sanción está formado por una declaración de un número de animales propiedad del beneficiario diferente del número real.

En este supuesto el legislador también prevé graduaciones en la sanción en función de que la diferencia es de más de tres animales o es inferior a esa cantidad.

6. SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN ESPAÑA.

Además de regular a nivel supranacional las sanciones en materia de la Política Agrícola Común, la Comisión Europea junto al Parlamento Europeo establece la obligación a los estados miembros de interponer “*sanciones efectivas, disuasorias y proporcionales a los perceptores cuando así esté dispuesto en las normas*

*sectoriales*¹⁸”. Este mandato lo realizan a través del Reglamento UE N° 966/2012 de 25 de octubre.

Siguiendo la remisión sectorial impuesta en la UE, debemos tener en cuenta que en el ámbito español, el derecho administrativo sancionador es fragmentado, en el sentido de que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas tiene carácter básico al regular los principios por los que deberá regirse el procedimiento sancionador en los artículos 25 y siguientes pero remite en lo demás a lo que, en cada caso, regule la jurisdicción sectorial correspondiente.

Por lo tanto, el procedimiento sancionador en esta materia deberá regirse por la normativa sectorial, en concreto por la regulación determinada en el Real Decreto 1075/2014 de 19 de diciembre.

La normativa establecida en el citado Real Decreto se limita a realizar una remisión a la regulación europea, introduciendo como única novedad, la figura jurídica de las sanciones con motivo de falsas declaraciones sobre la actividad que se realice en las superficies tenidas en cuenta para la concesión de la ayuda.

De este modo, la normativa sancionadora en materia de la Política Agrícola Común queda configurada por dos regulaciones de actuación conjunta. Por un lado, la regulación supranacional del Reglamento Delegado 639/2014 que regula las sanciones en prácticamente su totalidad y que es de aplicación directa en España. Por otro lado, la regulación nacional con motivo del Real Decreto 1075/2014, que únicamente introduce un nuevo supuesto sancionador no regulado a nivel de la UE, omitiendo regulación alguna para el resto de supuestos que como ya he mencionado, deberán regirse por la normativa europea.

¹⁸ Artículo 59.2 del R. (UE) N° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) N° 1605/2002 del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea. L 281/01.

VII. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES AL RÉGIMEN DE LA PAC.

El sector primario y en concreto la agricultura son actividades económicas muy particulares debido a las fluctuaciones económicas que sufren, en especial si las comparamos con otras actividades económicas como la industria; además y como se ha expuesto anteriormente, la importancia de la agricultura en España es notoria en diferentes ámbitos de la sociedad que no se reducen únicamente al aspecto económico.

Han sido en síntesis estas razones las que han motivado a los poderes legislativos españoles, pero también europeos y de otros estados miembros, al desarrollo de la actual regulación de la Política Agrícola Común, con un marcado objetivo en configurar un soporte económico mayor hacia el sector primario a través de la regulación de Pagos Directos.

El pilar principal de la primitiva regulación de esta política se centraba en el abastecimiento de la población tras la precariedad sufrida durante el periodo de posguerra, por ello el hecho de que la actual normativa se aleje de este núcleo para centrarse en la subsistencia del sector primario es indicador claro del avance socioeconómico de Europa y al mismo tiempo de España.

Sin embargo es necesario poner en relieve la falta de claridad en ciertos aspectos de esta regulación.

En primer lugar, la existencia de normas que desarrollan esta materia desde dos ámbitos, europeo y nacional, así como el gran número de Reglamentos a nivel europeo y Reales Decretos a nivel nacional obligan a realizar numerosas remisiones entre ellos que condicionan a prestar una atención superior para poder llevar a cabo una línea definida de la normativa.

En segundo lugar, a pesar de los intentos de los poderes legislativos, la configuración dada a la figura del “agricultor activo” sigue siendo vacía y ambigua, lo que permite que entes no destinados a la agricultura perciban pagos directos. Una mayor precisión en los términos, así como llevar a cabo una delimitación real de los supuestos excluidos de la consideración de “agricultor activo” y la eliminación de las excepciones podrían dar lugar en una regulación más acorde a lo anunciado en la exposición de motivos del Reglamento (UE) N° 1307/2013 de 17 de diciembre de 2013 y del Real Decreto 1076/2014 de 19 de diciembre.

En tercer lugar, respecto a la distribución competencial existente entre la UE y España he de decir que, a pesar de ser una materia de competencias compartidas no es tal la situación realmente. En este sentido sería necesario dotar a los Estados miembros de una mayor independencia en cuanto a la toma de decisiones ejecutivas modificando el aspecto económico relativo a su adopción, que en ese momento depende de la voluntad de la Comisión europea.

En cuarto y último lugar, en referencia a las sanciones administrativas en materia de la PAC a nivel nacional he de poner de manifiesto la escasez normativa que se limita únicamente a remitir a lo dispuesto en el Reglamento (UE) N° 1307/2013 de 17 de diciembre de 2013, sin considerar que esa regulación general debería ser adaptada en proporción a la situación concreta de cada uno de los Estado miembros.

Además, la inexistencia de preceptos en España que aclare los términos del artículo 3 del anterior reglamento europeo produce cierta inseguridad jurídica, en el sentido de plantear si sería posible que concurrieran sanciones penales y administrativas para supuestos en los que existiera identidad de sujeto infractor, hecho y fundamento jurídico y que por lo tanto se pusiera en riesgo el principio “*non bis in idem*”.

Por estos motivos, considero que a pesar de que la regulación de la Política Agrícola Común ha evolucionado favorablemente para el mundo agrícola, son todavía muchos los esfuerzos necesarios por parte de los poderes públicos para llevarla a cabo de forma efectiva y favorable a la agricultura real.

IX. ANEXO BIBLIOGRÁFICO.

· ALIENZA GARCÍA, J.F. “La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de subvenciones agrícolas”. Comunicación en XXX Jornadas de Estudio. Zaragoza. Mayo de 1998.

· FERNÁNDEZ TORRES, J.M. “*La política agrícola común: origen, desarrollo y perspectivas*”. Revista de Derecho de la Unión Europea nº26 enero-junio 2014, p.17-40.

· FERNÁNDEZ TORRES, J. R. “*La Política Agraria Común: régimen jurídico de la agricultura europea y española.*” Aranzadi, Navarra 2000.

· FORO AGRARIO. “*La reforma de la PAC de la Agenda 2000 y la Agricultura Española*”. Mundi-Prensa, Madrid, 2000, p. 1-64.

· FUENTETAJA PASTOR, J.A. “*Las competencias ejecutivas de la administración europea en el ámbito de la política agrícola común*”. Revista de derecho de la UE. Madrid. Nº 26 enero-junio 2014, p. 41-76.

· GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M (coordinador), “*La Reforma de la Política Agraria Común*”. Eumedia, Madrid, 2006, p.1-102 y 167-191.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO. F. “*Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable.* ”. Editorial Comares, Granada, 2007, p1.

· VATTIER FUENZALIDA, C. (Director), DE ROMÁN PÉREZ, R. (Coordinadora). “*El desarrollo rural en la Política Agrícola común 2014-2020*”. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2012, p.23-65.

·<http://www.notariosyregistradores.com/TERRITORIO/2014-derechos-de-pago-unico.html>. 21/02/2017.

X. ANEXO NORMATIVO.

· España. Real Decreto 1075/2014 de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural. Boletín Oficial del Estado, 20 de diciembre de 2014 nº 307.

· España. Real Decreto 1076/2014 de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la política agrícola común. Boletín Oficial del Estado, 20 diciembre de 2014. Nº 307.

· España. Real Decreto 745/2016 de 30 de diciembre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075, 1076, 1077 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común. Boletín Oficial del Estado, 31 diciembre de 2016. Nº 316.

· Unión Europea. Reglamento (UE) N1 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 o 637/2008 y (CE) n o 73/2009 del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea. L 347/608.

· Unión Europea. Reglamento delegado (UE) Nº 639/2014 de la comisión de 11 de marzo de 2014 que completa el Reglamento (UE) no 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 que modifica el anexo X de dicho Reglamento. Diario Oficial de la Unión Europea. L 181/1.

· Unión Europea. Reglamento delegado (UE) Nº 640/2014 de la comisión de 11 de marzo de 2014 por el que se completa el Reglamento (UE) no 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad. Diario Oficial de la Unión Europea. L 182/48.

XI. ANEXO JURISPRUDENCIAL

· Sentencia del Tribunal Constitucional N° 188/1989 de 16 de noviembre en relación al conflicto de competencias promovido por la Junta de Galicia contra el RD 1733/1984. BOE N° 291, de 5 de diciembre de 1989, P. 2-5.

· Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección decimoctava) N° 505/ de 19 de Diciembre de 2016. Roj: SAP M 17777/2016.