



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Máster

DICTAMEN JURÍDICO SOBRE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC)

Autora

ANGHEL ANGHEL, DAIANA MIHAELA

Directora

GAMARRA CHOPO, YOLANDA

FACULTAD DE DERECHO DE ZARAGOZA

2019



Universidad Zaragoza

Facultad de Derecho
Universidad Zaragoza



ÍNDICE

ÍNDICE DE ABREVIATURAS	5
I. ENCABEZAMIENTO	7
II. ANTECEDES DE HECHO	8
III. INTRODUCCIÓN.....	10
1. LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN	10
2. FINANCIACIÓN DE LA PAC	13
IV. CUESTIONES PLANTEADAS	15
1. La gestión de la PAC.	15
2. Cumplimiento de la condicionalidad.....	15
3. Transposición de la normativa UE relativa a la PAC.....	15
4. La inspección dentro de un Estado miembro UE en el ámbito de la PAC.....	15
5. Procedimiento que debe seguir el beneficiario.....	15
5.1 Competencia jurisdiccional y territorial.....	15
5.2 Legitimación.....	15
5.3 Fondo del asunto.....	15
5.4 Sentencia. Desestimación del recurso contencioso-administrativo.....	15
V. NORMATIVA APLICABLE	16
1. Normativa de la Unión Europea	16
2. Normativa Estatal.....	18
3. Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.	20

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS	22
PRIMERO.- La gestión de la PAC	22
SEGUNDO.- Cumplimiento de la condicionalidad.....	25
TERCERO.- Transposición de la normativa UE relativa a la PAC.....	27
CUARTO.- La inspección dentro de un Estado miembro de la UE en el ámbito de la PAC.....	30
QUINTO.- Procedimiento que debe seguir el beneficiario	35
5.1.- Competencia territorial y jurisdiccional.....	40
5.2.- Legitimación.	40
5.3.- Fondo del asunto.	40
5.4.- Sentencia. Desestimación del recurso contencioso-administrativo.	45
VII.CONCLUSIONES.....	46
ANEXO I. SOLICITUD DE LA SUBVENCIÓN.....	49
ANEXO II. SOLICITUD DE PAGO.....	53

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ADS: Agrupaciones de Defensa Sanitaria

AN: Audiencia Nacional

BOE: Boletín Oficial del Estado

CE: Comunidad Europea

CEE: Comunidad Económica Europea

CIF: Código de Identificación Fiscal

Cit.: cita que refiere a una anterior

COM: Comunicación

Con-Adm.: Contencioso-administrativo

Dir.: Dirigida

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

ECLI: European Case Law Identifier (identificador europeo de jurisprudencia)

EGF: Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización

ES: España

Et al.: “y otros”

FDR: Fondo de desarrollo rural

FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

Ibíd.: Cita o referencia que se ha nombrado anteriormente

LJCA: Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

LRJ-PAC: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Pùblicas y del Procedimiento Administrativo Común

Nº: Número

NIF: Número de Identificación Fiscal

PAC: Política Agraria Común

Rec.: Recurso

REGA: Registro general de explotaciones ganaderas

RNB: Renta Nacional Bruta

Sec.: Sección

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

UE: Unión Europea

I. ENCABEZAMIENTO

Dictamen elaborado por Daiana Mihaela Anghel Anghel, alumna del Máster Universitario de Acceso a la Abogacía de Zaragoza, como Trabajo de Fin de Máster¹.

Con objeto de dar respuesta a la consulta formulada por D. Pedro Sancho Pérez², que se dedica al sector agrario, en concreto, a la apicultura, centrándose dicha consulta en el trámite de la solicitud de una ayuda de la Política Agraria Común, en adelante PAC, concesión de pago, controles administrativos de dicha ayuda y posibilidad de percibir o no, la subvención PAC, en el supuesto de ver alteradas algunas de las condiciones necesarias para su percepción.

Igualmente se pone en conocimiento del solicitante de tal consulta jurídica, la información necesaria correspondiente al despacho profesional que suscribe, forma de trabajar, duración aproximada del servicio prestado, complejidad del mismo, así como elaborando una hoja de encargo profesional, exponiendo los datos personales y profesionales de ambas partes (cliente y despacho), así como condiciones económicas y sometimiento a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, pasando a formar parte del fichero los datos de los clientes.

En Zaragoza, a 13 de Diciembre de 2019.

¹ Acuerdo de 11 de septiembre de 2014, del Consejo de Gobierno de la Universidad, por el que se aprueba el Reglamento de los trabajos de fin de grado y de fin de máster en la Universidad de Zaragoza, modificado por Acuerdo 16 de marzo de 2018, del Consejo de Gobierno de la Universidad, por el que se modifica el Reglamento de los trabajos de fin de grado y de fin de máster en la Universidad de Zaragoza. https://academico.unizar.es/sites/academico.unizar.es/files/archivos/gradomaster/legislacion/1_4.3._acuerdo_cg_modificacion_reglto_tfg_y_tfm.pdf Visto el 15 de septiembre de 2019.

² Se trata de un nombre ficticio utilizado para elaborar el Dictamen jurídico.

II. ANTECEDDES DE HECHO

Primero.- En fecha de 20 de marzo de 2019, mi representado presentó solicitud de subvenciones destinada a la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura para el año 2019, declarando un total de 2540 colmenas, en concreto, para la compra de material apícola: cera por importe de 10500 euros, 5350 euros en concepto de aprovechamiento apícola, 1900 euros en concepto de seguro de daños y responsabilidad civil, cambio de cajas por importe de 4750 euros, alimentación suplementaria de 26220 euros, en concepto de desplazamiento 24000 euros, y finalmente 55249 euros por sistema de extracción.

Segundo.- Mediante Resolución del Director General de Producción Agraria de 9 de junio de 2019 se aprobó una ayuda por un importe de 11299,84 euros para una inversión auxiliar de 15385,60 euros.

Tercero.- El 16 de julio de 2019, mi mandante fue objeto de una inspección con el fin de comprobar que el número de colmenas declaradas coincidían con las existencias de la explotación. Ante este hecho, mi mandante manifestó que la mayoría de las colmenas se encuentran fuera de Aragón, ya que se trataba de una explotación trashumante, reuniendo los preceptivos requisitos exigidos para esta actividad.

Cuarto.- Con fecha de 28 de julio de 2019, mi mandante presentó la toda la documentación referente a la justificación de la inversión auxiliar por importe de 17540,29 euros.

Quinto.- Con fecha de 25 de septiembre se remitió resolución del Director General de Producción Agraria por la que se acordó no proceder al pago de la subvención solicitada debido a resultar penalizado en el control sobre el terreno, al tener en cuenta que la diferencia entre colmenas declaradas es superior a un quince por ciento a las comprobadas.

Sexto.- Con fecha de 15 de octubre de 2019, el Sr. Sancho presentó recurso de alzada contra dicha resolución ya que entendía no haber cometido ninguna irregularidad.

Séptimo.- Con fecha de 16 de noviembre de 2019 le fue notificada a mi mandante la resolución desestimatoria del mismo.

III. INTRODUCCIÓN

1. LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

La PAC se refiere a la política agraria común de la Unión Europea (en adelante UE) que se establece para los países miembros de la UE, anteriormente CEE (en adelante Comunidad Económica Europea). De todas las políticas de la Unión Europea, en adelante UE, es la que canaliza y absorbe la mayor cantidad del presupuesto de la Unión, sin embargo, a raíz de las diferentes reformas de la PAC se ha reducido el presupuesto comunitario empleado para el sector agrario, pese a esto, la mitad del presupuesto se sigue atribuyendo para costear la política agraria.³

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, la economía de los Estados europeos quebró, sobre todo desde el punto de vista agrario dando paso a una preocupante escasez de alimentos. Se creó, a efectos de estabilizar la sociedad europea, la CEE donde uno de sus pilares fundamentales fue la PAC. La regulación agraria pasaría a ser común para todos los Estados miembros de la CEE con el objetivo de abastecer de alimentos a la población⁴.

Los objetivos de la PAC se han mantenido en el tiempo, siendo los siguientes⁵, establecidos en el antiguo artículo 33 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, actual art. 39 del TFUE:

«1. Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de factores de producción, en particular, de la mano de obra;

³ VEGA CRESPO, J., « ¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios de la PAC?», en *Política agraria común: balance y perspectivas*, García (dir.) et al, La Caixa, Colección Estudios Económicos, nº. 34, 2005, Barcelona, p. 100.

⁴ COSIALLS UBACH, AM., *Régimen jurídico de la propiedad agraria sujeta a la nueva PAC*, Atelier, Barcelona, 2009, p. 67.

⁵ Ibid, p. 68.

<https://www.aragon.es/-/pac>, «La PAC es una política común a todos los Estados miembros de la Unión Europea que cumple muchos objetivos: Ayuda a los agricultores a producir suficientes alimentos para Europa; garantiza que los alimentos sean seguros (por ejemplo, a través de la trazabilidad); protege a los agricultores de la excesiva volatilidad de precios y de las crisis de mercado; ayuda a invertir en la modernización de las explotaciones; mantiene comunidades rurales viables con economías diversificadas; crea y mantiene puestos de trabajo en la industria alimentaria; protege el medio ambiente y el bienestar de los animales». Visto el 18 de septiembre de 2019.

2. Garantizar un nivel de vida equitativo para la población agrícola mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
3. Estabilizar los mercados;
4. Garantizar la seguridad de los abastecimientos;
5. Asegurar suministros a precios razonables».

La PAC se focalizó en establecer medidas dentro de su política de precios y mercados para conseguir los mencionados objetivos. Dichas medidas, desde los años 50 hasta los 80 del siglo XX, consiguieron que la situación comunitaria pasase, de ser una deficitaria, a ser excedentaria.⁶ Las medidas establecidas para alcanzar los objetivos antes citados se centran, tal y como cita el art. 40.2 y 41, respectivamente, del TFUE en: «[...] en particular, la regulación de precios, subvenciones a la producción y a la comercialización de los diversos productos, sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes, mecanismo comunes de estabilizar de las importaciones o exportaciones». y «Una eficaz coordinación de los esfuerzos emprendidos en los sectores de la formación profesional, investigación y divulgación de conocimientos agronómicos, que podrá comprender proyectos o instituciones financiados en común; Acciones comunes para el desarrollo del consumo de determinados productos».

Estas medidas de intervención incrementaron el gasto agrícola debido a las excedencias, ya que las medidas de intervención necesarias y las ayudas a la exportación de excedentes comunitarios eran las medidas más costosas de la PAC; estos hechos dieron paso a cuatro grandes reformas:

1. La reforma de McSharry⁷, que remplazó las medidas de apoyo a los precios por las ayudas directas para evitar la superproducción y también para que los pequeños agricultores y ganaderos no se vieran perjudicados por la pérdida de valor de sus productos y además introdujo la política de desarrollo rural y una mayor preocupación por el medio ambiente⁸.

⁶ <https://www.mapa.gob.es/es/pac/historia-pac/default.aspx> Visto el 20 de septiembre de 2019.

⁷ Ibíd.

⁸ COSIALLS UBACH, AM., *Régimen...cit.*, p. 70.

2. La reforma de la política agraria de 1999 que tras las crisis alimentarias de los años 90 se fundamentaba en 4 principios básicos: multifuncionalidad de la agricultura; promoción de la diversificación de actividades para crear nuevas fuentes de ingreso y empleo; flexibilización de las ayudas al desarrollo rural bajo el principio de subsidiariedad; y búsqueda de una mayor transparencia en la gestión de la política. Además se integraron los objetivos medioambientales dentro de la propia PAC⁹.

Hay que nombrar la reforma de 2003, que en sí no deja de ser una prolongación de la reforma de la política agraria de 1999. Es destacable el establecimiento de una ayuda única por explotación para los agricultores de la UE que sean poseedores de los derechos de producción o de pago único¹⁰. La subvención es independiente de los niveles de producción; el pago único irá sustituyendo a los pagos directos.

3. El «chequeo médico de la PAC» de 2008¹¹: La Comisión Europea presenta una Comunicación que tiene como fin principal obtener una PAC moderna, racional y sencilla, se busca la desvinculación entre los pagos directos y la producción; la COM/2008/306/FINAL¹² en su artículo 64 señala: «A partir de 2010 y de conformidad con las normas establecidas en el presente capítulo, los Estados miembros integrarán en el régimen de pago único las ayudas disponibles en virtud de los regímenes de ayuda vinculada a la producción contemplados en el anexo X, puntos I, II y III», además se busca aumentar las transferencias al FDR para enfrentar los nuevos problemas de la agricultura europea como es cambio climático.

4. La reforma de 2013: El Acuerdo Político de junio de 2013 es el resultado de una reforma que comienza en 2010 a raíz de una Comunicación de la Comisión Europea denominada «La PAC hacia 2020: Respondiendo a los retos de la alimentación, los recursos naturales y territoriales». que buscaba una PAC más sostenible mediante el «greening», un pago específico para conseguir una

⁹ COSIALLS UBACH, AM., *Régimen...cit.*, p. 71.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 71.

¹¹ <https://www.mapa.gob.es/es/pac/historia-pac/default.aspx> Visto el 01 de octubre de 2019.

¹² COSIALLS UBACH, AM., *Régimen...cit.*, p. 74.

mejor orientación de las ayudas a los agricultores activos¹³. A partir de 2015 se incorpora un nuevo sistema de ayudas independiente de la producción, el régimen de pago básico, que sustituye al régimen de pago único¹⁴.

2. FINANCIACIÓN DE LA PAC

El reparto de los recursos destinados al sector agrario se realiza mediante organismo pagadores; el Fondo Europeo de Orientación y Agraria, en adelante FEOGA, ha sido el principal organismo pagador que gestionaba dicho reparto, dividiéndose en dos secciones: sección Garantía y sección Orientación.¹⁵

El FEOGA fue sustituido el 1 de enero de 2007 por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía, en adelante FEAGA, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

En el período 2014-2020, se aprueba, el 19 de noviembre de 2013, el Reglamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020,¹⁶ y el Acuerdo Interinstitucional sobre buena gestión financiera: Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, relativa a la movilización del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, de conformidad con el punto 13 del Acuerdo interinstitucional de 2 de diciembre de 2013 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera (solicitud EGF/2014/003 ES/Alimentación y bebidas de Aragón, de España).¹⁷

¹³<https://www.mapa.gob.es/es/pac/historia-pac/default.aspx> Visto el 01 de octubre de 2019.

¹⁴https://www.fega.es/es/PwfGcp/es/ayudas_dir_desa_rural/ayudas_directas_y_pago_basico/index.jsp Visto el 03 de octubre de 2019.

¹⁵ VEGA CRESPO, J., Política agraria...cit., p. 101.

¹⁶ Reglamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014/2020, DOUE nº. 347, de 20 de diciembre de 2013, DOUE-L-2013-82906.

¹⁷ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, relativa a la movilización del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, de conformidad con el punto 13 del Acuerdo interinstitucional de 2 de diciembre de 2013 entre Parlamento Europeo, el Consejo y la presupuestaria y buena gestión financiera (solicitud EGF/2014/003 ES/Alimentación y bebidas de Aragón, de España), DOUE nº. 333, de 20 de noviembre de 2014, DOUE-L-2014-83405.

La cifra prevista por el presupuesto UE para el 2019 asciende a un total de 161.700 millones de euros en créditos de compromiso. El 25% de los créditos está destinado a los pagos directos, es decir, un total de 40.500 millones de euros, el 9,1% se destina a las medidas de desarrollo rural, 14.700 millones de euros, y el 3,2% se destina a los demás gastos. Dentro del presupuesto UE, en 2019, la PAC represente el 36,1%, un total de 58.400 millones de euros.¹⁸

La cifra destinada a los gastos agrícolas disminuye año tras año. En la década de 1980 la PAC representaba, aproximadamente, el 66% de la cifra total del presupuesto de la UE; en el período 2014-2020, el porcentaje se reduce a un 37,8%. Por lo tanto, la cifra presupuestaria destinada a la PAC con respecto a la renta nacional bruta (RNB), de la Unión ha ido disminuyendo, de un 0,54 en 1990 a, según previsiones, un 0,34 en 2020.¹⁹

En cuanto al reparto por Estados miembro de la UE y tipo de explotación, es importante conocer el hecho de que este reparto de las ayudas directas de la PAC entre las explotaciones es desigual entre las explotaciones. En cifras, esto significa que, concretamente en el año 2016, un 78,8 de los beneficiarios de la PAC percibieron menos de 5.000 euros anuales, es decir, un importe que equivale al 15,6% del total de las ayudas directas abonadas con cargo al FEAGA, mientras que un 1,8 de las explotaciones, es decir 121.713 de un total de 6,7 millones, reciben la cifra aproximada de 50.000 euros, esto significa un 14,57% del total de las ayudas directas abonadas en 2016.²⁰

¹⁸ https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_3.2.2.pdf Visto el 05 de octubre de 2019.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

IV. CUESTIONES PLANTEADAS

- 1. La gestión de la PAC. Procedimiento para solicitar la PAC, requisitos para acceder a la PAC y documentación a aportar para solicitar esta clase de subvención.**

- 2. Cumplimiento de la condicionalidad por parte de los beneficiarios para no perder este derecho.**

- 3. Transposición de la normativa UE relativa a la PAC dentro del margen jurídico nacional español.**

- 4. La inspección dentro de un Estado miembro UE en el ámbito de la PAC.**

- 5. Procedimiento que debe seguir el beneficiario para no perder la subvención.**
 - 5.1 Competencia jurisdiccional y territorial.**

 - 5.2 Legitimación.**

 - 5.3 Fondo del asunto.**

 - 5.4 Sentencia. Desestimación del recurso contencioso-administrativo.**

V. NORMATIVA APLICABLE

1. Normativa de la Unión Europea

- Directiva 98/58/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas. (DOUE, nº. 221, de 8 de agosto de 1998, DOUE-L-1998-81607).
- Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. (DOUE Serie L031, de 01 de febrero de 2002).
- Reglamentos (CE) nº 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios. (DOUE Serie L139, de 30 de abril de 2004).
- Reglamento (CE) nº 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. (DOUE Serie L139/55, de 30 de abril de 2004).
- Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo. (DOUE Serie L347, de 20 de diciembre de 2013).

- Reglamento (UE) nº 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) nº 637/2008 y (CE) nº 73/2009 del Consejo. (DOUE, nº. 347, de 20 de diciembre de 2013, DOUE-L-2013-82902).

- Reglamento nº1308/2013 del Parlamento y del Consejo sobre medidas de mercado. por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007. (DOUE Serie L347, de 20 de diciembre de 2013).

- 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. (DOUE Serie L 181, de 20 de junio de 2014).

- Reglamento de Ejecución (UE) nº 809/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad. (DOUE Serie L 227, de 31 de julio de 2014).

-

- Reglamento de Ejecución (UE) nº 908/2014 de la Comisión de 6 de agosto de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con los organismos pagadores y otros organismos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las normas relativas a los controles, las garantías y la transparencia. (DOUE Serie L255, de 28 de agosto de 2014).

- Reglamento Delegado (UE) 2015/1366 de la Comisión de 11 de mayo de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las ayudas al sector de la apicultura. (DOUE Serie L211, de 8 de agosto de 2015).

- Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1368 de la Comisión de 6 de agosto de 2015 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las ayudas al sector de la apicultura. (DOUE Serie L211, de 8 de agosto de 2015).

- Decisión de Ejecución (UE) 2016/1102 de la Comisión de 5 de julio de 2016, por la que se aprueban los programas nacionales de mejora de la producción y la comercialización de productos apícolas presentados por los Estados miembros en virtud del Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. (DOUE, nº. 182, de 7 de julio de 2016, DOUE-L-2016-81232).

2. Normativa Estatal

- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. (BOE, nº. 167, de 14 de julio de 1998, BOE-A-1998-16718).

- Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos. (BOE, nº. 188, de 7 de agosto de 1998, BOE-A-1998-19112).

- Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas. (BOE, nº. 61, de 13 de marzo de 2002, BOE-A-2002-5016).

- Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad general. (BOE, nº. 99, de 25 de abril de 2003, BOE-A-2003-8510).

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. (BOE, nº. 276, de 18 de noviembre de 2003, BOE-A-2003-20977).

- Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas. (BOE, nº. 89, de 13 de abril de 2004, BOE-A-2004-6426).

- Real Decreto 608/2006 de 19 de mayo, por el que se establece y regula un Programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel. (BOE, nº. 131, de 2 de junio de 2006, BOE-A-2006-9740).

- Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común. (BOE, nº. 307, de 20 de diciembre de 2014, BOE-A-2014-13257).

- 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. (BOE, nº. 316, de 31 de diciembre de 2016, BOE-A-2016-12604).

- Real Decreto 930/2017, de 27 de octubre, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales, y se modifica el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas. (BOE, nº. 264, de 31 de octubre de 2017, BOE-A-2017-12407).

- Real Decreto 980/2017, de 10 de noviembre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común. (BOE, nº. 274, de 11 de noviembre de 2017, BOE-A-2017-12981).

- Real Decreto 92/2018, de 2 de marzo, por el que se regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con los fondos europeos agrícolas, FEAGA y FEADER (BOE, nº. 71, de 22 marzo 2018, BOE-A-2018-4001).

- Real Decreto 1378/2018, de 8 de noviembre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (BOE, nº. 271, de 09 noviembre 2018, BOE-A-2018-15349).

3. Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón

- Decreto 5/2005, de 11 de enero, por el que se aprueban normas adicionales sobre la ordenación de las explotaciones apícolas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón. (BOA, nº, de 15 de 2 de febrero de 2005).

- Decreto 167/2006, de 18 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se constituye el Organismo Pagador de los gastos imputables al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en la Comunidad Autónoma de Aragón y se establece su organización y funcionamiento. (BOA, nº. 86, de 28 de julio de 2006).

- Decreto 136/2013, de 30 de julio, del Gobierno de Aragón, sobre subvenciones en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente. (BOA, nº. 156, de 8 de agosto de 2013).

- Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (BOA nº 68, de 10 de abril de 2015).

- Orden DRS/518/2018, de 19 de marzo, por la que se desarrollan las bases reguladoras de las subvenciones en materia de mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura, previstas en el Real Decreto 930/2017, de 27 de octubre, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales (BOA nº 64, de 3 abril de 2018).

- Orden DRS/82/2019, de 24 de enero, por la que se convocan subvenciones destinadas a la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura, para el año 2019 (BOA nº 33, de 18 febrero de 2019).

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- La gestión de la PAC, en concreto, la gestión para acceder a la Subvención para la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura.

En el marco de la UE, al no cumplirse con los requisitos requeridos para ser beneficiario de una ayuda PAC, se pone en peligro la economía europea, ya que si las inspecciones no son efectivas y no se toman medidas para erradicar la corrupción y la injusticia se quiebra la paz que tanto buscan los Estados europeos.

La UE, buscando el desarrollo y la mejora económica conjunta, en concreto la producción y comercialización de productos apícolas, establece unas ayudas enfocadas a este sector y a sus productos. Para que todo funcione de manera óptima los beneficiarios deben conocer la gestión, las condiciones y las responsabilidades que adquieren al convertirse en beneficiarios de una ayuda PAC enfocada al sector de la apicultura.

La subvención puede ser solicitada por las cooperativas apícolas, Agrupaciones de Defensa Sanitaria, en adelante ADS y toda aquella entidad representativa del sector con personalidad jurídica propia, las personas físicas o jurídicas titulares de una explotación apícola inscrita en el Registro de Explotaciones Ganaderas de Aragón, en adelante REGA, como trashumante, incluidas las comunidades de bienes y las entidades titulares de laboratorios que puedan o efectúen análisis de las características físico-químicas de la miel²¹.

En este caso, nos encontramos ante una persona física titular de una explotación apícola inscrita en el REGA como trashumante. Es decir, el requisito de legitimación se cumple.

Para que una persona física, en concreto, pueda pedir la subvención debe cumplir con unos requisitos: deberán estar inscritos en el REGA, realizar la actividad

²¹<https://enlinea.aragon.es/es/subvencion-mejora-produccion-comercializacion-productos-apicultura> Visto el 15 de octubre de 2019.

apícola con anterioridad al 1 de enero del año anterior al de la presentación de la solicitud, estar en posesión del Libro de Explotaciones Ganaderas para explotaciones apícolas expedido por los Servicios Veterinarios del Departamento competente, las colmenas no deben estar en situación de abandono, tener un mínimo de 50 colmenas, disponer de un seguro de responsabilidad civil y realizar, al menos una vez al año, un tratamiento frente a varrosis según se establece en el Real Decreto 608/2006 de 19 de mayo, por el que se establece y regula un Programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel.

No se exige el requisito de la antigüedad cuando los titulares de la explotación la han obtenido mediante un cambio de titularidad por herencia, jubilación o incapacidad laboral y fuera pariente hasta cuarto grado, tampoco en casos de cambios de titularidad entre derecho habientes o copropietarios y en casos de fuerza mayor²².

En cuanto a la documentación necesaria: para presentar la solicitud, los solicitantes deben presentar el Formulario principal acompañado del anexo I. SOLICITUD DE LA SUBVENCIÓN, se acompaña como Anexo I. Además, se debe acompañar de la siguiente documentación²³:

1. Fotocopia del libro de explotaciones ganaderas con el censo actualizado para el año 2019 (hojas 2, 3, 4 y 5). Se deberá incluir la hoja de aplicación de los tratamientos veterinarios y las hojas de traslados de colmenas durante 2018/2019.
2. Certificado de la entidad bancaria o la solicitud sellada para poder acreditar la titularidad de la cuenta en la que será ingresada la ayuda.
3. Si se diera el caso, certificado de pertenencia a una ADS.
4. Certificado del veterinario responsable de la explotación, o veterinario de la ADS, relativo al cumplimiento, durante el año 2018, de las actuaciones obligatorias contenidas en el Programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel.

²² <https://enlinea.aragon.es/es/subvencion-mejora-produccion-comercializacion-productos-apicultura>
Visto el 15 de octubre de 2019.

²³ *Ibid.*

5. Fotocopia de la póliza del seguro de daños y responsabilidad civil de las colmenas y último recibo abonado.

6. Así como, documentación específica para las actividades subvencionables: memoria con la programación y contenido de los cursos de formación, charlas, actividades diversas de divulgación, memoria con la programación y contenido de las actividades a desarrollar por los técnicos y especialistas contratados para la asistencia técnica de los apicultores, memoria técnica de las actividades a desarrollar por la ADS, en su caso, que consistirá en un resumen del programa sanitario de la Agrupación, memoria técnica de las actividades a desarrollar por los laboratorios apícolas, programas de formación de personas técnico y puesta a punto de técnicas de análisis de residuos; en caso de persona física o jurídica haría falta aportar una memoria con las actuaciones a realizar y los gastos previstos y memoria de un presupuesto de las inversiones a realizar, junto con las facturas pro-forma en los casos que se adquieran equipos, maquinaria y colmenas, así como de las fuentes de financiación que se consideren posibles.

Una vez se comunique a los beneficiarios la concesión, se debe solicitar el pago mediante la cumplimentación del Formulario principal acompañado por el Anexo II SOLICITUD DE PAGO, se acompaña como Anexo II, junto a la documentación justificativa que se especifica en la convocatoria.

El organismo responsable de tramitar estas solicitudes es el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Estos trámites de solicitud se deben hacer de manera presencial en la Oficina de Información y Registro. En este caso, se debe acudir a la Oficina de Información y Registro General de Zaragoza, situada en el Edificio Pignatelli, Paseo María Agustín, nº 36.

El apicultor aragonés, en concreto, además de estar inscrito en el Registro de Explotaciones Ganaderas y estar en posesión del Libro de Explotaciones Ganaderas, acudiendo a la Oficina Comarcal Agroambiental correspondiente al Ayuntamiento principal, en este caso al ser una explotación trashumante se tiene en cuenta la ubicación del asentamiento principal, se debe aportar una autorización vinculante del Ayuntamiento correspondiente, para acreditar que se cumplen las normas municipales,

en su caso. Esta inscripción se debe hacer en la Comunidad Autónoma donde se encuentren el Domicilio Fiscal del titular al tratarse de una explotación trashumante; además el titular está obligado a una serie de reglas que señala la Dirección General y Seguridad Alimentaria²⁴:

1. Se debe comunicar el censo de colmenas el primer trimestre del año.
2. Comunicar en el plazo máximo de un mes desde que se produzca, cualquier cambio de censo superior al 30%, suspensión o cese de actividad, y cambios de titularidad de la explotación.
3. Anotar todos los movimientos de sus colmenas en el libro de explotación apícola.

Se procede a analizar la situación de la irregularidad en cuanto al número de colmenas, ya que a raíz de la inspección se entiende por las notificaciones emitidas por la administración que la diferencia de colmenas comprobadas es superior a un 15% al declarado en la PAC.

SEGUNDO.- Cumplimiento de la condicionalidad por parte de los beneficiarios para no perder este derecho.

Los ganaderos y agricultores que son solicitantes de las ayudas PAC tienen una serie de obligaciones, frente a los recursos naturales y el medio ambiente, que se recogen en el concepto de condicionalidad.

La Dirección General de Producción Agraria denomina la condicionalidad de la siguiente manera²⁵: «La condicionalidad es el conjunto de obligaciones que agricultores y ganaderos deben cumplir para poder cobrar las ayudas de la Política Agraria Común (PAC). En el período 2014-2020 el cumplimiento de la condicionalidad sigue siendo una obligación para los beneficiarios de las ayudas».

²⁴ <https://www.aragon.es/-/apicultura> Visto el 23 de octubre de 2019.

²⁵ <https://www.aragon.es/-/condicionalidad> Visto el 23 de octubre de 2019.

Las obligaciones se enfocan en tres ámbitos que están regulados por Directivas y Reglamentos, que establecen exactamente las medidas que hay que cumplir: el primer ámbito es el Ámbito de Medio Ambiente, Cambio Climático y Buenas Condiciones Agrícolas de la Tierra; el segundo ámbito es el Ámbito de Salud Pública, Sanidad Animal y Fitosanidad; y el tercer ámbito es el Ámbito de Bienestar Animal, en este caso no se aplica dicho Reglamento por tratarse de invertebrados.

En concreto, es interesante en este caso, el segundo ámbito²⁶ desde el punto de vista del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, ya que en sus artículos establece una serie de requisitos que se deben cumplir en cuanto a explotaciones destinadas a la comercialización de alimentos.

Los artículos 14 y 15 del Reglamento (CE) nº 178/2002, señalan que los productos destinados a la comercialización como alimentos deben ser seguros y que la alimentación, en este caso de las abejas, es segura y no se utiliza ninguna clase de alimento inadecuado que pueda afectar al producto final.

En el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 178/2002 se habla sobre la higiene de los productos alimentarios y que se deben tomar precauciones en cuanto a las enfermedades transmisibles a los seres humanos a través de los alimentos, si existe alguna sospecha se debe de comunicar a la autoridad competente; este asunto se desarrolla en los Reglamentos (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, y en cuanto a la higiene de los productos de origen animal se desarrolla en el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

También se debe tener cuidado en la alimentación de las abejas, en este caso, utilizando correctamente tanto la alimentación como la medicación para evitar la

²⁶<https://www.aragon.es/documents/20127/674325/ CUADRO REQUISITOS CONDICIONALIDAD 2019.pdf/3fd08ab6-2aed-691e-00e3-390d3f9290dc> Visto el 3 de noviembre de 2019.

contaminación, además todos los productos utilizados para el manejo de las colmenas y abejas se deben tener separados de otros productos no destinados a esta labor para evitar contaminación.

TERCERO.- Transposición de la normativa UE relativa a la PAC dentro del margen jurídico nacional español.

La Orden DRS/82/2019, de 24 de enero, por la que se convocan subvenciones destinadas a la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura, para el año 2019, en sus primeros párrafos nos sitúa dentro del marco normativo europeo dentro de España junto con la legislación acorde de nuestro ordenamiento jurídico, y señala lo siguiente:

El Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) número 922/72, (CEE) número 1234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007, en el artículo 55 contiene la elaboración de programas nacionales que buscan la mejora de las condiciones generales de producción y comercialización de los productos apícolas, la duración de estos programas nacionales es de tres años.

Estos programas se aprueban mediante Decisión de la Comisión. Por el citado Reglamento, este programa presentado por España para el trienio 2017/2019, se aprobó por la Comisión Europea mediante Decisión de Ejecución (UE) 2016/1102 de la Comisión de 5 de julio de 2016 por la que se aprueban los programas nacionales de mejora de la producción y la comercialización de productos apícolas presentados por los Estados miembros, todo esto en virtud del Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁷.

Para poder garantizar el funcionamiento adecuado del régimen de ayudas se publicó el Reglamento Delegado (UE) nº 2015/1366 de la Comisión, de 11 de mayo de

²⁷ Orden DRS/82/2019, de 24 de enero, por la que se convocan subvenciones destinadas a la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura, para el año 2019, BOA, nº 33, 18/02/2019.

2015, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las ayudas al sector de la apicultura, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1368 de la Comisión, de 6 de agosto de 2015, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las ayudas del sector de la apicultura.

El Real Decreto 930/2017, de 27 de octubre, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales, y se modifica el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas, en concreto en su artículo 8, apartado 7 nos nombra el Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo.²⁸

El artículo 58 de este Reglamento UE 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 nos señala que los Estados miembro, todo esto dentro de la PAC, deben adoptar todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y cualquier medida necesaria para que quede garantizada la protección de los intereses financieros de la Unión, para²⁹: «a) cerciorarse de la legalidad y corrección de las operaciones financiadas por los Fondos; b) garantizar una prevención eficaz contra el fraude, en particular en lo que atañe a los ámbitos con un elevado nivel de riesgo, y que deberá tener un efecto disuasorio, teniendo en cuenta los costes y beneficios así como la proporcionalidad de las medidas; c) prevenir, detectar y corregir las irregularidades; d) imponer sanciones que sean efectivas, disuasorias y proporcionadas de acuerdo con el derecho de la Unión o, en su defecto, la legislación nacional, y emprender las acciones legales a tal efecto cuando sea necesario; e) recuperar los pagos indebidos más los intereses y emprender las acciones legales a tal efecto cuando sea necesario».

²⁸ Real Decreto 930/2017, de 27 de octubre, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales, y se modifica el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotación apícolas, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, BOE, nº 264, de 31 de octubre de 2017, BOE-A-2017-12407.

²⁹ Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo, DOUE, 20 de diciembre de 2013, I. 347/549.

Por lo tanto, se debe tomar cualquier clase de medida necesaria por parte de los Estados miembros para disminuir y erradicar al máximo cualquier riesgo de perjuicio financiero para la Unión, tal y como señala el precepto.

El control que se debe adoptar por los Estados miembro es el control administrativo sistemático de todas las solicitudes de ayuda y solicitudes de pago, conforme al artículo 59 del Reglamento UE 1306/2013, se debe completar mediante controles sobre el terreno.

El artículo 63 del Reglamento UE nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 es relevante para este caso en relación con el artículo 8 del RD 930/2017 de 27 de Octubre, ya que tenemos la norma internacional transpuesta al ordenamiento jurídico interno; este artículo 63 establece que en caso de que no se cumplan las obligaciones relativas a la concesión de ayuda por parte de los beneficiarios, la ayuda no será abonada o será retirada en su totalidad o en parte y, si procede, se quitarán o no se asignarán los derechos de pago a los que hace referencia el artículo 21 del Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013.

En concreto en Aragón, el Estatuto de Autonomía reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto de este Dictamen por lo tanto, en este punto hay que tener en cuenta la Orden DRS/518/2018, de 19 de marzo, por la que se desarrollan las bases reguladoras de las subvenciones en materia de mejora de la producción y comercialización de productos de la apicultura, previstas en el Real Decreto 930/2017, de 27 de octubre, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales.

Esta Orden se aprueba conforme al Real Decreto 136/2013, de 30 de julio, del Gobierno de Aragón, sobre subvenciones en materia de agricultura y alimentación, en concreto, en su artículo 4.2 y Disposiciones finales primera y segunda; y conforme al Decreto 167/2006, de 18 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se constituye el Organismo Pagador de los gastos imputables al FEAGA y al FEADER en la

Comunidad Autónoma de Aragón y se establece su organización y funcionamiento, en su disposición final tercera.

El artículo 12 de la Orden DRS/518/2018 establece la instrucción del procedimiento, y en aplicación del artículo 21.2 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, se debe comprobar que la documentación de las solicitudes es correcta, después el órgano instructor, de oficio, debe realizar todas las actuaciones necesarias para comprobar y estudiar los datos relativos a la actuación subvencionable, así como la comprobación del cumplimiento de todas las condiciones del solicitante para poder ser beneficiario. Estas actividades de instrucción deben comprender todas las actuaciones necesarias, como se ha dicho, y en particular, tal y como señala el artículo 12.3 de la Orden DRS/518/2018: «a) La petición de cuantos informes se estimen necesarios para resolver o que sean exigidos por la normativa aplicable. b) La propuesta de resolución a partir del informe del órgano colegiado en el que se concreta la evaluación de solicitudes conforme a lo previsto en el artículo siguiente».³⁰

Dentro de las obligaciones específicas del beneficiario, establecidas en el artículo 18 de la Orden DRS/518/2018, apartados d) y e) se establece que se debe poner en conocimiento del órgano concedente todo cambio o circunstancia, en el plazo de un mes desde que se produce, que signifique una modificación, en cuánto a los términos de la actividad por los que se concedió la ayuda se refiere. Del mismo modo, el beneficiario debe acreditar tanto el cumplimiento efectivo de los requisitos, como la realización de las actividades subvencionadas que tengan la misma finalidad, dentro del mismo proyecto, en todas sus fases.

CUARTO.- La inspección dentro de un Estado miembro UE en el ámbito de la PAC.

La concesión de la subvención depende del cumplimiento de las obligaciones contraídas, esto es, dicha concesión se puede denegar si estas no se cumplen. Concepto diferente es el acto de pago, que incluso una vez percibido puede ser objeto de reintegro

³⁰ ORDEN DRS/518/2018, de 19 de marzo, por la que se desarrollan las bases reguladoras de las subvenciones en materia de mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura, previstas en el Real Decreto 930/2017, de 27 de octubre, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales, nº 64, 03 de marzo de 2018, BOA.

por la Administración a raíz de las facultades de control e inspección que tiene atribuidas.

En este caso se concede una subvención para una inversión auxiliable y por la mejora de la producción y mejora de la comercialización derivada de la apicultura.

Al encontrarnos en Aragón, como toda ayuda otorgada por la Administración de esta Comunidad Autónoma, está sujeta a la normativa vigente aragonesa, por lo tanto se exige que se cumplan una serie de condiciones impuestas por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, independiente del control financiero.

El expediente administrativo señala que a raíz de una inspección se descubre que la mayoría de las colmenas se encuentran fuera de Aragón y solo constan 500 colmenas en su explotación. Por este hecho la Administración deniega el pago de la PAC, ya que la diferencia de colmenas comprobadas y declaradas es superior a un 15%.

Por estos motivos nos encontramos ante la denegación del pago de la subvención ya que se incumplen las condiciones que se exigen en la concesión de la ayuda.

El Decreto 136/2013, de 30 de julio, de Aragón señala, en su artículo 20.1 que para las subvenciones en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente, el Secretario General Técnico o el director general, resolverán todas las solicitudes de subvención en el plazo de 6 meses, a contar desde el momento en el que finaliza el plazo de presentación de solicitudes, con la salvedad de que exista una ley o normativa comunitaria que establezca otro plazo.³¹

El artículo 26.1 del Decreto 136/2013, en cuanto a la forma de justificar la subvención señala: «La justificación del cumplimiento de la realización de la actividad subvencionada, del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de la concesión de la subvención, se documentará mediante la forma que se determine en las bases reguladoras y de acuerdo con los

³¹ DECRETO 136/2013, de 30 de julio, del Gobierno de Aragón, sobre subvenciones en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente, nº 156, BOA, 08 de agosto de 2013.

criterios establecidos en el Plan de Racionalización del gasto Corriente aprobado por el Gobierno de Aragón, pudiendo revestir la fórmula de cuenta justificativa del gasto realizado, en sus diversas modalidades, o acreditar el gasto mediante módulos o bien por la presentación de estados contables».³²

El artículo 29.1 del Decreto 136/2013 nos da la respuesta sobre la cuestión del pago de la subvención y señala que se procederá al pago una vez se justifique por el beneficiario el cumplimiento de la realización de la actividad subvencionada en los términos que se establecen en las bases reguladoras o en la convocatoria correspondiente, y se concederá en proporción de la cuantía que se ha justificado.³³

El artículo 30.1 del Decreto 136/2013 regula la resolución de pago e indica que el pago, tanto si es total, como si es parcial, así como la declaración del derecho al cobro, se acuerda mediante resolución motivada del Secretario General Técnico o del director general que tenga competencia. Se notificará al beneficiario con el correspondiente ofrecimiento para la interposición de los recursos pertinentes.³⁴

El artículo 31 del Decreto 136/2013, sobre el control y seguimiento de la subvención dispone que las subvenciones recogidas en el decreto están sometidas al control financiero recogido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, en la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón y en el resto de disposiciones aplicables en la materia. Además de los controles pertinentes a la subvención, los beneficiarios se deben someter al control financiero de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. El beneficiario tiene la obligación de colaborar y apoyar a los funcionarios competentes en la realización de dicho control mediante, proporcionando y facilitando la información necesaria. Esta obligación se extiende a los terceros relacionados con el objeto de la ayuda o con la justificación de ésta, debiendo colaborar, proporcionar y entregar toda documentación requerida. Se puede dar el caso de que a raíz de un procedimiento de control se concluya con la existencia de alguna condición que determine el hecho de tener que devolver toda cantidad percibida, el órgano concedente puede iniciar el procedimiento

³² Decreto 136/2013...cit.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

del artículo 32, además del correspondiente procedimiento sancionador si se trata de una conducta que suponga una infracción administrativa.³⁵

Hay que atender a los artículos citados y a la siguiente normativa para entender la fundamentación en la que se ha podido basar la administración para denegar el pago de la subvención. Tanto la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, como el Decreto 136/2013 de 30 de julio del Gobierno de Aragón, sobre subvenciones en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente son aplicables en defecto de la regulación que de estas subvenciones se efectúa en los reglamentos comunitarios, estando financiadas por el FEAGA.³⁶

La Orden DRS/82/2019, de 24 de enero, por la que se convocan subvenciones destinadas a la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura, para el año 2019, en su artículo 16 señala que se efectuará el pago de las subvenciones después de comprobar que se han cumplido todas las obligaciones a las que el beneficiario se comprometió en su solicitud.

El Decreto 5/2005, de 11 de enero, por el que se aprueban normas adicionales sobre la ordenación de las explotaciones apícolas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, señala y explica cómo se debe llevar la gestión de una explotación apícola, y además de explicar cómo se deben numerar y señalar las colmenas para tenerlas controladas y de cómo se deben llevar de manera adecuada los libros de explotación, en su artículo 9 regula la trashumancia apícola y señala que todo movimiento de colmena debe constar en el Libro de Registro de la explotación: tanto el origen como el destino.

Si por cualquier motivo se deben desplazar las colmenas del lugar inicialmente registrado se debe solicitar a la autoridad competente una autorización sanitaria en virtud del artículo 50 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal y además, los apicultores que realicen esta práctica fuera del territorio aragonés, conforme al artículo 11 del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas, deben comunicarlo a la autoridad competente

³⁵ Decreto 136/2013...cit.

³⁶ ORDEN DRS/82/2019...cit.

de la comunidad autónoma donde se encuentre el registro de su explotación, con una semana de antelación, por lo menos, antes del comienzo del primer movimiento de colmenas, indicando todos los datos del cambio. La comunicación a la autoridad competente deberá adjuntarse al Libro de Registro de explotación apícola.³⁷

La Orden DRS/518/2018, de 19 de marzo, por la que se desarrollan las bases reguladoras de las subvenciones en materia de mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura, previas en el Real Decreto 930/2017, de 27 de octubre, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales nos habla de las subvenciones cofinanciadas por el FEAGA, la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma, por lo tanto, no se debe nunca perder de vista la importancia del Derecho internacional y el deber de respetar los principios internacionales, en su artículo 21 establece el control y recuperación de pagos indebidos; el precepto señala que para poder garantizar el cumplimiento de los requisitos para poder beneficiarse una subvención se deben efectuar los controles establecidos en el Plan de Control del programa nacional de medidas de ayuda a la apicultura, esta actividad de control consta, tanto en controles administrativos como inspecciones sobre el terreno. Estos controles tienen la función, como se ha dicho, de comprobar que se cumplen todos los requisitos necesarios.

En concreto, en el apartado 4º del artículo 21 de la Orden DRS/518/2018 establece como se debe efectuar el pago cuando a raíz de una inspección sobre el terreno se comprueba que el número de colmenas que existe en la explotación es inferior al declarado; el importe de la subvención a recibir por el beneficiario deja de ser el mismo pasando a calcularse a partir de las colmenas comprobadas y se aplican los siguientes porcentajes: entre 5% y 10% de diferencia entre colmenas comprobadas y declaradas, al importe destinado por colmena se aplicará un porcentaje de reducción igual al doble del porcentaje de diferencia; entre 10% y 15% de diferencia, al importe destinado por colmena se aplicara un porcentaje de reducción igual al triple del porcentaje de diferencia y si la diferencia supera el 15%, no se contabilizan las

³⁷ Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícola, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, BOE, nº 62, de 13 de marzo de 2002. BOE-A-2002-5016.

colmenas para el cálculo final de la ayuda. Si el apicultor ha solicitado la ayuda de manera individual, no se le concederá ninguna cantidad.³⁸

Los controles constarán en el correspondiente expediente y se deberá reflejar toda la información sobre los resultados de los controles para que se pueda demostrar que la subvención se ha otorgado correctamente y se han cumplido las exigencias que se establecen en la normativa comunitaria.³⁹

QUINTO.- Procedimiento que debe seguir el beneficiario para no perder la subvención.

Identificando el marco normativo, a continuación se debe proceder a recabar documentación para probar que no se ha infringido ninguna norma ni se ha dejado de cumplir ningún requisito por parte del beneficiario.

En el momento del control realizado por las autoridades competentes no se aportó ni se enseñó la documentación requerida que probase el cumplimiento de los requisitos para poder aprovecharse de la subvención objeto de este Dictamen, ya que se desconocía su paradero por un robo sufrido meses antes.

El recurso de alzada que se presentó simplemente recogía una serie de alegaciones que solamente señalaban las razones por las que sí que se cumplían los requisitos para que se le realizará el pago de la subvención, pero en ningún momento se aportó la documentación necesaria para probar estos hechos, ni se aportó la documentación que probase el hecho de haber sufrido un robo meses antes, en el que se sustrajo diversa maquinaria y bastante documentación referente a la explotación apícola.

Entonces, para probar que sí se cumplen los requisitos se debe recabar la documentación necesaria, que se deberá presentar en el siguiente paso de este procedimiento que se desarrollará a continuación. Dicha documentación es:

³⁸ ORDEN DRS/518/2018...cit.

³⁹ *Ibid.*

Según el artículo 7 del Real Decreto 209/2002 de 22 de febrero, se debe estar en posesión del libro registro, libro que se ha debido facilitar por la autoridad competente del registro en su momento. Este libro debe contener los siguientes datos, por lo menos, que se encuentran en el ANEXO I del Real Decreto⁴⁰:

- a) Datos identificativos del titular de la explotación: nombre, apellidos, domicilio, número de contacto, municipio, provincia, así como el NIF o CIF.
- b) Código de identificación de explotación, asignado por las autoridades competentes de las comunidades autónomas; debe ser único y tener la siguiente estructura, en virtud del artículo 5 del Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo: «ES» que identifica que hace parte de España, dos dígitos que identifican la provincia, tres dígitos que identifican el municipio y siete dígitos que identifican la explotación dentro del municipio. Esta identificación es única y los dígitos que identifican la provincia y municipio se basan en la codificación del Instituto Nacional de Estadística.
- c) Código de identificación de colmenas. La manera en la que se deben identificar se encuentra en el artículo 4 del Real Decreto 479/2004 de 26 de marzo.
- d) Tipo de explotación: estante o trashumante. En virtud del artículo 2 de este Real Decreto, en su apartado g), 1º, indica la definición de explotación apícola trashumante: «1.º Explotación apícola trashumante: aquella explotación apícola cuyas colmenas son desplazadas a otro u otros asentamientos a lo largo del año».⁴¹
- e) Clase de explotación.
- f) Número total de colmenas.
- g) Espacios para la actualización y diligencia.
- h) Fecha de actualización del libro junto con la firma del apicultor.
- i) Datos sanitarios de las abejas.
- j) Análisis en laboratorios.
- k) **TRASLADOS DE COLMENAS.** Se debe señalar el número de colmenas trasladadas, origen y destino del desplazamiento, así como las fechas de los traslados. Tiene que haber una hoja de asentamientos numerada.

⁴⁰ Real Decreto 209/2002...cit.

⁴¹ *Ibid.*

Este libro tiene que estar en todo momento a disposición de la autoridad competente tanto de la Comunidad Autónoma donde está registrada la explotación, como de las demás comunidades autónomas donde las colmenas circulen o se asienten al tratarse de una explotación trashumante.⁴²

Tal y como señala la normativa, el libro registro debe actualizarse con cada cambio que se produzca, por consiguiente, a la hora de aportar la documentación, debe figurar en este todos los cambios para que las colmenas declaradas y las comprobadas no superen un 15% de diferencia entre ellas, para evitar la pérdida total de la subvención.

Es importante tener en cuenta el hecho de que los titulares de las explotaciones tienen la obligación de comunicar a la autoridad competente el censo de sus colmenas, anualmente, antes del 1 de marzo; y se deberá indicar el número de colmenas preparadas para la invernada, se toma en cuenta el número de colmenas a fecha de 31 de diciembre del año anterior.⁴³

En cuanto a la práctica de la trashumancia se debe probar que se ha hecho acorde al artículo 11 del Real Decreto 209/2002.

En primer lugar, la explotación ha debido ser inscrita como trashumante, tal y como es el caso, y se deben cumplir unos requisitos sanitarios y de documentación. En este aspecto no tenemos problema ya que no se ha nombrado ninguno de estos aspectos para denegar la ayuda. Pero no se debe olvidar para solicitudes futuras, es muy importante tener la documentación conforme a la normativa, que el libro registro cumpla con los requisitos nombrados antes, con todas las anotaciones necesarias, para evitar que los controles hechos a la explotación sean negativos.

No existe ningún inconveniente para realizar la trashumancia fuera de su comunidad autónoma pero este hecho se debe comunicar a la autoridad competente de destino. La autoridad competente, para emitir la comunicación de traslado en

⁴² Real Decreto 209/2002...cit.

⁴³ *Ibid.*

trashumancia, es la de la comunidad autónoma donde se encuentre registrada la explotación o donde se encuentren las colmenas. Se debe comunicar, como mínimo, una semana antes desde que se dé el primer movimiento de colmenas y además se debe comunicar el programa de traslados previsto para los tres meses siguientes, tal y como establece el artículo 11.2 del mismo Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas, señalando municipio/comarca, provincia y fecha prevista de los cambios.

Después de haber comunicado estos hechos a la autoridad competente, y de haber sido comprobados por esta, se debe actualizar el libro registro con estos datos (fecha prevista, número de colmenas que se van a trasladar, lugar de origen, lugar de destino, conformidad del veterinario), además se tienen que acompañar las colmenas en los desplazamientos. Si se da algún cambio en estos traslados se debe comunicar a la autoridad competente de origen como máximo 48 horas después del cambio producido. Además los traslados deben cumplir una serie de requisitos para garantizar la seguridad de las abejas.

Una vez que se ponga fin a la vía administrativa, el siguiente paso es interponer un recurso contencioso-administrativo, ya que se está dentro de plazo, contra la Resolución del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, que desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución del Director General de Producción Agraria, en el expediente 20310444440043⁴⁴, por la cual se deniega el pago de la subvención aprobada por Resolución del propio Director General de Producción Agraria, por descubrirse en un control en la explotación, una diferencia superior al 15% entre las colmenas comprobadas y declaradas. Se debe añadir el hecho del robo ya que se desconoce este hecho por la administración, siendo que no se nombró en ningún momento ni tampoco se aportó documentación que pruebe este hecho, ya que existe informe de perito por los daños ocasionados y el aviso al seguro de este hecho.

Para interponer el recurso se debe hacer previamente un escrito de interposición, es un escrito que anuncia este recurso contencioso-administrativo; conforme al artículo 45.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la

⁴⁴ Nombre de expediente ficticio utilizado para la realización del Dictamen jurídico.

Jurisdicción Contencioso-administrativa⁴⁵, en adelante LJCA, acompañando al escrito los documentos necesarios para que el escrito no se desestime: se necesitará hacer un poder notarial o «apud acta» para acreditar la representación tanto del letrado como del procurador a favor del actor, escritura que acredite la legitimación del actor en el recurso contencioso-administrativo y copia de la resolución impugnada.

Ya interpuesto el escrito de interposición, el Letrado de la Administración de Justicia le requerirá al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón el expediente administrativo al que se refiere el acto impugnado en el plazo de veinte días; una vez recibido el expediente, se entregara a la parte recurrente para que en el plazo de veinte días se formule demanda, donde se deberá aportar la documentación necesaria para probar que no se debe perder el derecho al pago de la subvención, mediante los cuales se fundamente la posición del actor, se debe fijar la cuantía del recurso (17540,29 euros, por ser el importe de la inversión auxiliable que se justificó mediante presentación de documentación en su momento) y se deberán acompañar las copias necesarias. Esta cantidad de 17540,29 euros, es la cantidad justificada en gastos reales, no en presupuesto, para que se le conceda la ayuda de 11299,84 euros.

El procedimiento por el que se va a llevar este asunto debe ser un procedimiento abreviado, en virtud de los artículos 78 y ss. de la LJCA, por tratarse de una cuantía que no supera los 30.000 euros.

Por lo tanto, el recurso se debe iniciar mediante demanda. En la demanda se deberá aportar toda la documentación que pruebe tanto el hecho del robo como es la denuncia, el hecho de haber dado parte al seguro, el informe del perito encargado de la valoración de los daños, y toda la documentación que se tenga y a la que se pueda acceder para comprobar que el número de colmenas declaradas no supera un 15% al de las colmenas comprobadas. Es posible que sea necesario un perito de parte para que se comprueben las colmenas dispersas por el territorio nacional, o que a raíz de un inventario de los trabajadores encargados de las colmenas se haga un peritaje para que

⁴⁵ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, nº. 167, de 14 de julio de 1998, BOE-A-1998-16718.

se compruebe que las colmenas coinciden con, o por lo menos, no superan un 15% de diferencia de las declaradas. También es útil la documentación aportada con la solicitud de la ayuda ya que se justificaba cumplir con todos los requisitos y se probaba el hecho de llevar el libro registro actualizado, aunque no consten avisos a la autoridad competente de los traslados, si se llevaba un control adecuado por parte del titular de la explotación. Junto a esta documentación se tiene que aportar, como se ha dicho antes, la documentación a la que se hace referencia en el artículo 45.2 LJCA, para acreditar la representación, la legitimación del actor, así como la disposición objeto del litigio.

5.1.- Competencia territorial y jurisdiccional

Este procedimiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa y el órgano jurisdiccional competente la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en virtud de lo establecido en los artículos 1, 2 y 6.c) de la LJCA.

5.2.- Legitimación

Corresponde al poderdante la legitimación activa, por haber sido parte en el procedimiento administrativo que ha precedido a la actuación que se impugna y, en todo caso, por resultar afectado por la misma y ostentar un derecho o interés legítimo, tal y como establece el art. 19.1 a) LJCA.

Corresponde a la Administración demandada la legitimación pasiva, conforme establece el art. 21.1 a) de la citada Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5.3.- Fondo del asunto

A continuación voy a tratar sobre el fondo del asunto para conseguir que se anule la Resolución de la Administración por la cual se denegaba el pago de la subvención.

En primer lugar, no se debe olvidar el hecho de que se trata de una subvención, que en parte, se financia con fondos de la UE, es decir, se debe regir por las normas comunitarias aplicables, nombradas anteriormente, y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de las comunitarias. Las normas nacionales son aplicables de manera supletoria en cuanto a los procesos de concesión y control, como se ha procedido en el presente caso.

El Sr. Sancho incluye la trashumancia en su actividad apícola, reuniendo por ello los requisitos preceptivos exigidos en el artículo 11 Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas. A los efectos zootécnicos y sanitarios, todo titular de una explotación apícola deberá estar en posesión de un documento, cuaderno o libro registro de la explotación apícola, goza del documento de explotación apícola y trashumancia cumplimentando los requisitos exigidos en el artículo 7 y Anexo I del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas.

Por ello, al practicar este tipo de actividad, mi mandante en ningún caso puede tener conocimiento del número existente de colmenas, ya que esto excede su competencia. Al hacer uso de esta práctica escapa a todo conocimiento el cálculo del número de ejemplares existentes en sus apiarios, ya que el número oscila tanto al alza como a la baja dependiendo de circunstancias que escapan a la previsión de cualquiera como la temperatura o la floración. Por tanto, es desproporcionado la retirada de la totalidad de la subvención, cuando ha quedado acreditado que existían colmenas, y se estaba procediendo a explotar el objeto de la subvención.

Como consecuencia, de la práctica de la trashumancia es empresa ardua conocer la totalidad de las colmenas existentes, ya que la mayoría de ellas, teniendo en cuenta las circunstancias tanto de temperatura como de polinización, se encontraban fuera de los lindes de esta Comunidad Autónoma. Por ello, es desmesurado no reconocer ayuda apícola ninguna, pues mi mandante ha procedido a desarrollar tal objeto, así como reunir los requisitos administrativos oportunos para poder practicar esta actividad, además se aporta la documentación que prueba que ha sufrido un robo en el centro donde guardaba maquinaria necesaria para la explotación, así como la documentación de esta, es decir, en todo lo posible ha llevado el libro registro

actualizado, pero debido a este suceso fortuito, le ha sido imposible justificar las colmenas.

Para subsanar esta nimia deficiencia ya aportó fotocopia compulsada de los libros de transporte, antes de sufrir el robo, donde se reflejan los movimientos de las colmenas que fueron objeto de inspección. Por todo ello, en aras de la diligencia y cuidado prestado por mi mandante, debe reconocerse el derecho a obtener la citada subvención, ya que cumplía con todos requisitos pertinentes, así como las circunstancias de la campaña 2019 dificultaban que el número de censadas y comprobadas fuera el mismo, ya que varias colmenas estaban fuera de los límites de nuestro territorio autonómico.

La STSJ de Aragón, nº 609/2015, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 noviembre 2015 (ECLI:ES:TSJAR:2015:1579) señala: «En definitiva, la actora incumplió la obligación de aportar justificación documental de la realización de todos los gastos, y los rechazados ascendían a 124.924,34 euros -el 75,13 % de la totalidad de los aportados-, de modo que, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 17 del Decreto 188/2008 -y apartado decimoctavo de la Orden de convocatoria procedía el reintegro total de las cantidades percibidas, y, en ningún cabe la consolidación de la subvención, para lo que hubiera sido necesario conforme a dicho precepto que el cumplimiento por la beneficiaria se hubiese aproximado de modo significativo al cumplimiento total de la actividad y que hubiera acreditado una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos». El TSJA, muestra que si se ha cumplido de modo significativo los compromisos objeto de subvención no cabe reintegro, y debe concederse la subvención, al menos de manera parcial, ya que hay una aproximación significativa al interés social objeto de subvención pública⁴⁶.

Eventualmente, para el caso que no se reconozca el derecho a obtener la totalidad de la subvención, en aplicación del principio de proporcionalidad se reconozca a mi mandante al derecho a obtener una subvención parcial, puesto que ha cumplido de un modo significativo aproximándose al cumplimiento total del objeto de la subvención.

⁴⁶ Sentencia del TSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera), de 19 de noviembre de 2015, ECLI: ES:TSJAR:2015:1579, CENDOJ.

La STS (rec.: nº 1134/1998), Sección 4, de 24 de febrero de 2003, ECLI: ES:TS:2003:1228, indica: «Nuestra jurisprudencia ha reconocido el carácter modal de la subvención o, si se prefiere, la naturaleza como figura de Derecho público, que genera inexcusables obligaciones a la entidad beneficiaria, cuyo incumplimiento determina la procedencia de la devolución de lo percibido sin que ello comporte, en puridad de principios, la revisión de un acto administrativo declarativo de derecho que haya de seguir el procedimiento establecido para dicha revisión en los artículos 102 y siguientes de la LRJPAC⁴⁷. Y es que la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar el ejercicio de su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una *causa donandi*, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos o de un *modus*, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de éste. Las cantidades que se otorgan al beneficiario están vinculadas al pleno cumplimiento de los requisitos y al desarrollo de la actividad prevista al efecto. Existe, por tanto, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario cumpla unas exigencias o tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los concretos términos en que procede su concesión. No puede, por tanto, ignorarse el carácter modal y condicional, en los términos como ha sido contemplado por la jurisprudencia de esta Sala, al examinar la eficacia del otorgamiento de las subvenciones: su carácter finalista determina el régimen jurídico de la actuación del beneficiario y la posición de la Administración concedente. En concreto, para garantizar en todos sus términos el cumplimiento de la afectación de los fondos a determinados requisitos y comportamientos, que constituye la causa del otorgamiento, así como la obligación de devolverlos, en el supuesto de que la Administración otorgante constate de modo fehaciente el incumplimiento de las cargas asumidas, como deriva del propio esquema institucional que corresponde a la técnica de fomento que se contempla».

Atendiendo a la finalidad de la subvención es excesivo la retirada total de la misma, ya que el titular de la explotación apícola estaba realizando una actividad, la

⁴⁷ Actual artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, BOE, nº 236, de 2 de octubre de 2015, BOE-A-2015-10565.

apicultura, que se encontraba dentro del objeto de la subvención; pues realizaba un comportamiento susceptible de ser subvencionado, ya que consta fehacientemente en la resolución del recurso de alzada, que mi mandante se dedicaba a tal actividad. Por ello, la resolución de la Administración que retira la totalidad de la subvención al beneficiario es desproporcionada, ya que el objeto de la subvención se estaba realizando y en ningún momento se ha tenido en cuenta el hecho del robo de la documentación del libro registro ya que se desconocía este hecho por parte de la administración.

Por último, le debe solicitar a la sala que tenga por presentado el escrito de demanda, junto con los documentos que se le acompañan, entre ellos la denuncia del robo, el informe pericial de la valoración de los daños del robo, así como toda la documentación presentada con la solicitud de la ayuda y un informe pericial del inventario de todas las colmenas que están fuera de la Comunidad de Aragón, se admita a trámite y se tenga a esta parte por comparecida como parte demandante en el proceso, que se acuerde conferir traslado de la demanda y documentación aportada a la parte demandada, y en su día dicte Sentencia, con imposición de costas a la demandada, para que: 1) Se revoque el acto administrativo recurrido y 2) Subsidiariamente, para el caso que no se estime la solicitud anterior, se reconozca el derecho a obtener una subvención de forma proporcional al número de colmenas existentes. Además, se añadirá mediante otrosí que conforme al art. 40.1 de la LJCA, se fija la cuantía del recurso en 17540,29 euros.

Una vez interpuesto el recurso, mediante diligencia de ordenación se notificará, en su caso, la admisión de la demanda presentada por el procurador, y se procederá a dar traslado de la misma, así como del expediente administrativo, a la parte contraria para que en el plazo de veinte días conteste a la demanda, en la contestación se aportará por el adverso toda documentación en la que funde su derecho.

Se debe tener en cuenta que en la demanda, como se ha nombrado anteriormente, se va a fijar una cifra que cuantifique el procedimiento, en este caso, 17540, 29 euros. La parte contraria en la contestación procederá a fijar otra cuantía en su contestación, en la mayoría de los casos, más reducida. La Sala, mediante decreto, acordará tener por contestada la demanda y también fijará la cuantía del recurso contencioso- administrativo, en virtud del artículo 41 LJCA. En la práctica, la Sala se

suele decantar, objetivamente y basándose en la documentación aportada y en el expediente administrativo, hacia la cantidad establecida por la Administración. No cabe recurso.

5.4.- Sentencia. Desestimación del recurso contencioso-administrativo

En cuanto al fallo de la sentencia, este puede ser favorable o desfavorable.

En el caso que se desestime el recurso contencioso-administrativo, de manera total, por entender la Sala que las alegaciones carecen de fundamento, se pierde todo derecho al pago de la subvención concedida para la mejora de la producción y comercialización de los productos para la apicultura.

Además de la denegación total del pago de la subvención concedida, se procederá a imponer las costas al recurrente, en virtud del artículo 139 LJCA. Es decir, además del abono de los honorarios profesionales, tanto del letrado como del procurador que defiende y representa al recurrente, tendrá que satisfacer las costas ocasionadas y los honorarios de la parte contraria, tanto del letrado como del procurador.

Ante la desestimación del recurso, cabe la posibilidad de interponer un recurso de Casación ante el Tribunal Supremo, en el plazo de 30 días desde la notificación de la sentencia, por infracción de norma estatal o de la UE, o recurso de casación ante el mismo tribunal por infracción de derecho autonómico. Previo depósito de 50 euros, tal y como señala la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

No se aconseja, en su caso, interponer un recurso de Casación, en primer lugar por la imposición de las costas, ya que la cifra ascendería, además, desde el punto de vista jurídico, en este caso, no se puede defender mediante alegaciones con fundamento una infracción de norma.

VII. CONCLUSIONES

- I.** Para que una persona física pueda acceder a la subvención, en primer lugar debe cumplir con una serie de requisitos. En este caso, es preceptivo estar inscrito en el REGA, estar en posesión del Libro de Explotaciones Ganaderas para explotaciones apícolas, las colmenas no deben estar en situación de abandono, deben contabilizarse un mínimo de 50 colmenas, disponer de un seguro de responsabilidad civil y realizar, una vez al año, un tratamiento frente a la varroasis.
Se debe presentar la solicitud adjuntada en el Anexo I, debidamente cumplimentada, junto con la documentación correspondiente.
En el caso de que se comunique la concesión de la subvención, los beneficiarios deben solicitar el pago mediante la cumplimentación del Formulario principal, acompañado de la Solicitud de pago, que se acompaña como Anexo II.

- II.** Los ganaderos y agricultores, solicitantes de la PAC, deben cumplir con las obligaciones que tienen frente a los recursos naturales y al medio ambiente. En particular, deben cuidar tanto del entorno en el que realizan su explotación, como de que la explotación se lleve a cabo de manera adecuada.
En este caso, como se trata de una subvención para la comercialización de productos apícolas, el proceso debe llevarse de manera adecuada, teniendo presente en todo momento la higiene de los productos, así como tomar precauciones en cuanto a las enfermedades transmisibles a los seres humanos a través de los alimentos.

- III.** Esta clase de subvención a la mejora de la producción y la comercialización de productos apícolas se financia con fondos europeos, aunque se trate de un programa nacional donde parte de financiación sea estatal, no deja de ser una subvención PAC, por lo tanto es importante tener en cuenta la importancia del Derecho de la Unión. Se debe regir por las normas de la Unión aplicables, y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de las mismas.

Las normas nacionales son aplicables de manera supletoria en cuanto a los procesos de concesión y control. Por lo tanto, la normativa de la UE señala que todo Estado miembro, en el ámbito de la PAC, debe adoptar todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, y cualquier otra medida necesaria para que quede garantizada la protección de los intereses financieros de la Unión.

- IV.** La concesión de la subvención depende del cumplimiento de las obligaciones contraídas. Si estas no se cumplen, no procede el pago de la ayuda. Para comprobar dicho cumplimiento se debe justificar por parte del beneficiario el cumplimiento de la realización de la actividad objeto de la subvención. Además de la justificación se realizan controles para comprobar el cumplimiento de dicha actividad en los términos declarados en la solicitud, es decir, en el caso presente para comprobar que las colmenas declaradas se correspondían con las existentes. La diferencia de las colmenas declaradas y las comprobadas mediante el control de terreno es superior a un 15%, por este motivo la administración procede a denegar el pago de la subvención.
- V.** Una vez cerrada la vía administrativa para recurrir la decisión de la administración que deniega el pago, se procede a interponer un recurso contencioso-administrativo para exponer los fundamentos por los cuales dicha decisión es desproporcionada, además de tener en cuenta el hecho del robo que sufrió el beneficiario, impidiéndole este hecho corroborar sus alegaciones, al perder toda la documentación referente a la explotación apícola. La competencia territorial y jurisdiccional corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa y el órgano jurisdiccional competente es la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en virtud de los artículos 1, 2 y 6. C) de la LJCA. La legitimación activa corresponde al titular de la explotación objeto del recurso, por haber sido parte en el procedimiento administrativo que ha precedido a la actuación que se impugna y, en todo caso, por resultar afectado por la misma y ostentar un derecho o interés legítimo, en virtud del artículo 19.1 a) LJCA. La legitimación pasiva corresponde a la Administración demandada, en virtud del artículo 21.1 a) LJCA.

VI. Se recomienda que no se inicie ningún trámite contencioso-administrativo por parte del beneficiario de la subvención.

Esta recomendación se basa en que no se dan los suficientes fundamentos jurídicos para elaborar un recurso contencioso-administrativo viable. Se puede argumentar tanto el hecho del robo, como el principio de proporcionalidad, pero en este caso, cuando es tan clara la diferencia, superior en un 15%, entre lo declarado y lo comprobado, el órgano juzgador va a entender que dicha proporcionalidad ya ha sido aplicada mediante los porcentajes establecidos en la ley, por consiguiente, se entiende realizada la graduación en este caso.

Aunque se alegue el robo por esta parte, y se compruebe que es cierto, la administración va a alegar que no es un motivo fundamentado siendo que los funcionarios encargados de realizar los controles administrativos tienen toda la información, tanto en la base de datos como en expedientes físicos. Es decir, en el caso de sufrir un robo, la administración tiene toda la información necesaria que justifique la situación del beneficiario en concreto.

Además de la desestimación del recurso, y por consiguiente, la pérdida total del derecho de pago de la subvención, se tiene el riesgo de incurrir en unas costas que ascenderían a cifras muy elevadas, teniendo en cuenta que por esta parte la cuantía del recurso se establecería en 17.540,29 euros, más el abono de las correspondientes minutas profesionales de la defensa y representación de esta parte, tanto del letrado como del procurador.

Esta es la opinión que emitimos como Dictamen y que sometemos a otra mejor fundada en Derecho, firmándola en Zaragoza.

En Zaragoza, a trece de diciembre de dos mil diecinueve.

FDO. DAIANA MIHAELA ANGHEL ANGHEL

(Alumna Máster de Acceso a la Abogacía)

ANEXO I



MINISTERIO DE
AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN



AÑO 2019

Solicitud de subvenciones destinadas a la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura.

DATOS A RELLENAR POR LA ADMINISTRACIÓN

Nº Expediente:	Sello del registro de entrada:
----------------	--------------------------------

Datos de la persona que solicita

NIF:	Apellidos y Nombre o Razón Social:	
Primer Apellido:	Segundo Apellido:	
CÓDIGO DE LA EXPLOTACIÓN (solo para titulares de explotación):		
Nº DE SOCIOS (solo para entidades):	Nº DE COLMENAS (solo para entidades):	

Representante

NIF:	Apellidos y Nombre:
------	---------------------

DATOS BANCARIOS PARA EL PAGO

Código País	D. C. "IBAN"	Código Banco	Código Sucursal	D. C.	Nº Cuenta corriente, Libreta, etc.

DECLARACIÓN DE INGRESOS AGRARIOS (1)

(SOLO PERSONAS JURIDICAS TITULARES DE EXPLOTACIÓN APICOLA)

Año fiscal 2018:

Año fiscal 2017:

Año fiscal 2016:

(1) Los ingresos agrarios totales, los constituyen: los ingresos brutos por la actividad agraria/ganadera de la sociedad (ventas), las ayudas (FEAGA, FEADER, NACIONALES) e indemnizaciones por seguros agrarios combinados.

SOLICITA la subvención a la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura.

Marcar las líneas solicitadas en función del tipo de solicitante.

- Las **ADS y entidades representativas del sector con personalidad jurídica propia**, para los siguientes gastos:

A-ASISTENCIA TÉCNICA APICULTORES Y ORGANIZACIONES DE APICULTORES

- A1. Contratación de técnicos y especialistas en formación y divulgación.
 - A2. Divulgación técnica.
 - A3. Cursos de formación

B-LUCHA CONTRA LAS AGRESIONES Y ENFERMEDADES DE LAS COLMENAS

B1. Promoción de las ADS:

- B1.1.Programa sanitario varroasis.
 - B1.2.Análisis diagnóstico enfermedades apícolas.
 - B1.3.Contratación técnicos y especialistas responsables del programa sanitario y asistencia técnica.

ANEXO I



MINISTERIO DE
AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN



GOBIERNO
DE ARAGÓN
Departamento de Desarrollo Rural
y Sostenibilidad

AÑO 2019

B2. Gastos de prevención de las agresiones de las colmenas.

- B2.1. Adquisición trampas y atrayentes captura *vespa velutina*.
- B2.2. Prevención reducir daños causados por el abejarojo.

E-MEDIDAS DE APOYO A LA REPOBLACIÓN DE LA CABAÑA APÍCOLA

- E1. Cría en común de reinas de razas autóctonas para reposición.
- E2. Programas de selección y cría de reinas.

F-MEDIDAS DE APOYO A LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS APÍCOLAS

- F1. Promoción figuras de calidad de los productos apícolas.
- F2. Promoción comercialización de los productos apícolas.
 - F2.1. Divulgación técnica de la comercialización de productos apícolas.
 - F2.2. Contratación de técnicos y especialistas en comercialización de productos apícolas.

D-MEDIDAS DE APOYO A LOS LABORATORIOS DE ANÁLISIS

- D2. Contratación de servicios de análisis miel y de otros productos apícolas.

- Las **personas físicas o jurídicas titulares de una explotación apícola** clasificada en el REGA como trashumante, para los siguientes gastos:

B--LUCHA CONTRA LAS AGRESIONES Y ENFERMEDADES DE LAS COLMENAS

B3. Compra de material apícola como mejora en el desarrollo del programa sanitario antivarroa:

- B3.1. Cera (explotaciones estantes y trashumantes)
- B3.2. Alimentación (explotaciones estantes y trashumantes)

C-RACIONALIZACIÓN DE LA TRASHUMANCIA

- C1. Medios de transporte auxiliares y de manejo de colmenas.*
- C2. Aprovechamiento apícola.*
- C3. Mejora de asentamientos.*
- C4. Equipos y material de extracción y manipulación de miel.
- C5. Seguro de daños y responsabilidad civil. (explotaciones estantes y trashumantes)
- C6. Cambio de colmenas.
- C7. Sistemas de protección o vigilancia antirrobo o de geolocalización de colmenas.

*Incompatible con la medida “Apicultura con colmenares reducidos y dispersos”, del Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 de Aragón.

D-MEDIDAS DE APOYO A LOS LABORATORIOS DE ANÁLISIS

- D2. Contratación de servicios de análisis miel y de otros productos apícolas.

- Las **entidades titulares de laboratorios** para los siguientes gastos:

D-MEDIDAS DE APOYO A LOS LABORATORIOS DE ANÁLISIS

D1. Medidas para el buen funcionamiento de los laboratorios.

- D1.1. Programas de formación del personal técnico.
- D1.2. Puesta a punto de técnicas de análisis físico-químicos y de residuos.
- D1.3. Adquisición de aparatos y equipamiento.

ANEXO I



MINISTERIO DE
AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN



GOBIERNO
DE ARAGÓN
Departamento de Desarrollo Rural
y Sostenibilidad

AÑO 2019

- D1.4. Mantenimiento de aparatos y equipos.
- D2. Contratación de servicios de análisis de miel y otros productos apícolas.

La persona que solicita declara los siguientes datos (solo para solicitantes titulares de explotaciones):

- SI NO dispone de seguro de responsabilidad civil.
- SI NO es una Explotación Agraria Prioritaria.
- SI NO es agricultor a título principal.
- SI NO pertenece a una ADS y al menos el 25 % de sus ingresos totales procedan de actividades agrícolas, ganaderas o forestales.

Nombre de la ADS _____

Tipo de Colmenas	Número
LAYENS / SIN ALZAS	
CON ALZAS	
TOTAL COLMENAS DECLARADAS	

Según el artículo 28.2 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la consulta de datos se entiende AUTORIZADA por el interesado salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa. Si no consta dicha oposición la Dirección General de Producción Agraria podrá verificar (comprobar) los datos del interesado a través de los correspondientes Sistemas de Verificación de Datos de la Administración para la resolución de su expediente/trámite/procedimiento/Solicitud.

En caso de que la persona interesada NO otorgue su autorización para esta consulta, deberá marcar las casillas en las que no autoriza dicha comprobación (*la que corresponda en función del procedimiento*):

- NO AUTORIZO: Datos de residencia del interesado (INE).
- NO AUTORIZO : Datos de residencia de su representante (INE).
- NO AUTORIZO: La información de estar al corriente de sus obligaciones tributarias (AEAT).
- NO AUTORIZO: La información de estar al corriente de sus obligaciones con la CCAA.
- NO AUTORIZO: La información de estar al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social (TGSS).
- NO AUTORIZO: La información obrante en otros organismos públicos mediante servicios interoperables.

Si la persona interesada NO AUTORIZA esta comprobación por parte de la Dirección General de Producción Agraria, DEBERÁ APORTRAR la documentación que se requiera en el procedimiento correspondiente junto a esta solicitud (datos, fotocopia compulsada de su DNI/NIE y resto de documentos o certificados justificativos).

APORTA junto a la presente solicitud:

- Documentos que acrediten la personalidad jurídica del solicitante, si no obran en poder de la administración o han sufrido modificaciones.
- Copia de los estatutos, si no obran en poder de la administración o han sufrido modificaciones.
- Documento en el que conste el acuerdo del órgano correspondiente de la entidad por el que se solicite la subvención.
- Documento que acredite la representación de la persona que suscribe la solicitud, si no obra en poder de la administración o ha sufrido modificaciones.

ANEXO I



MINISTERIO DE
AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN



GOBIERNO
DE ARAGÓN
Departamento de Desarrollo Rural
y Sostenibilidad

AÑO 2019

- Relación de socios integrantes de la entidad con información del número de colmenas que poseen, NIF o CIF, código de explotación apícola.
- Fotocopia del libro de explotaciones ganaderas, hojas apicultura-2, apicultura-3, apicultura-4 y apicultura-5, y hoja de tratamientos veterinarios.
- Certificado de la entidad bancaria que acredite la titularidad de la cuenta bancaria.
- Certificado de pertenencia a una ADS.
- Certificado del veterinario responsable sanitario de la explotación o de la ADS.
- Fotocopia de la póliza del seguro y recibo de pago.

Documentación específica para las actividades subvencionables:

- a) Memoria con la promulgación y contenido de los cursos, charlas y actividades de divulgación.
- b) Memoria con la programación y contenido de las actividades a desarrollar por los técnicos y especialistas contratados para la asistencia técnica.
- c) Memoria técnica de las actividades a desarrollar por la ADS.
- d) Memoria técnica de las actividades a desarrollar por los laboratorios apícolas, programas de formación de personal técnico y puesta a punto de técnicas de análisis de residuos.
- e) En el supuesto de solicitante persona física o jurídica titular de una explotación apícola, memoria con las actuaciones a realizar.
- f) Memoria de un presupuesto de las inversiones a realizar, respaldado por facturas pro-forma.

La persona que solicita declara expresamente:

1. Que cuantos datos figuran en esta solicitud son ciertos y se compromete a facilitar a la Administración, en el momento y en la forma en que ésta lo indique, la documentación precisa para la resolución de su solicitud, la cual declara estar en disposición de aportar.
2. Que se compromete a comunicar y documentar ante el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad la solicitud y la obtención de cualquier ayuda o subvención que tenga la misma finalidad, procedente de otras administraciones públicas o entes públicos o privados.
3. Al objeto de obtener la condición de beneficiario de esta subvención, el solicitante declara no estar incursa en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario señaladas en los apartados 2 y 3 del artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre y, en particular, hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.
4. En el caso de que las personas beneficiarias sean personas jurídicas, junto con la solicitud de la ayuda, presentará declaración responsable del hecho de no haber sido nunca objeto de sanción administrativa firme ni de sentencia firme condenatoria por acciones u omisiones consideradas discriminatorias por la legislación vigente por razón de género.

El órgano responsable del tratamiento de los datos de carácter personal es la Dirección General de Producción Agraria. Dichos datos serán tratados con el fin exclusivo de la recogida de los datos de las personas que solicitan las ayudas gestionadas por el Departamento en materia de producción agraria. La licitud del tratamiento de sus datos es en ejercicio de un interés público conforme al artículo 6 del Reglamento General de Protección de Datos. No se comunicarán datos a terceros, salvo obligación legal. Podrá ejercer sus derechos de acceso, rectificación, supresión y portabilidad de sus datos, de limitación y oposición a su tratamiento, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento General de Protección de Datos, ante la Dirección General de Producción Agraria, Plaza San Pedro Nolasco 7, 50071 Zaragoza, dgpa@aragon.es. Podrá consultar información adicional y detallada en el Registro de Actividades de Tratamiento de la Dirección General de Producción Agraria "Sistema de las ayudas gestionadas por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad en materia de producción Agraria, http://aplicaciones.aragon.es/notif_lopd_pub/.

En _____, a ____ de _____ de 2019

Fdo.: _____

DIRECTOR GENERAL DE PRODUCCIÓN AGRARIA. ZARAGOZA.

ANEXO II

Solicitud de pago subvención

DATOS A RELLENAR POR LA ADMINISTRACIÓN

Nº EXPEDIENTE

LA PERSONA QUE SOLICITA

NIF	NOMBRE o RAZÓN SOCIAL:
PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO

LA PERSONA QUE REPRESENTA A LA PERSONA QUE SOLICITA

NIF	NOMBRE:
PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO

El solicitante declara expresamente:

- Que cuantos datos figuran en esta solicitud son ciertos.
- Reunir y cumplir los requisitos contenidos en la Orden del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se convocan subvenciones destinadas a la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura, para el año 2019.

Se aporta la siguiente documentación:

- Declaración o memoria sobre las actividades realizadas y que han sido financiadas con la subvención y su coste.
 Facturas o documentos de pago
 Otra documentación.

El órgano responsable del tratamiento de los datos de carácter personal es la Dirección General de Producción Agraria. Dichos datos serán tratados con el fin exclusivo de la recogida de los datos de las personas que solicitan las ayudas gestionadas por el Departamento en materia de producción agraria. La licitud del tratamiento de sus datos es en ejercicio de un interés público conforme al artículo 6 del Reglamento General de Protección de Datos. No se comunicarán datos a terceros, salvo obligación legal. Podrá ejercer sus derechos de acceso, rectificación, supresión y portabilidad de sus datos, de limitación y oposición a su tratamiento, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento General de Protección de Datos, ante la Dirección General de Producción Agraria, Plaza San Pedro Nolasco 7, 50071 Zaragoza, dgpa@aragon.es. Podrá consultar información adicional y detallada en el Registro de Actividades de Tratamiento de la Dirección General de Producción Agraria "Sistema de las ayudas gestionadas por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad en materia de producción Agraria, http://aplicaciones.aragon.es/notif_lopd_pub/.

En _____ a ____ de _____ de _____

Fdo. _____