

LA PAC TRAS EL TRATADO DE LISBOA: PROCESOS LEGISLATIVOS ORDINARIOS Y ACTOS DE EJECUCIÓN

JAVIER GUILLEM CARRAU

Doctor en Derecho. Letrado de las Cortes Valencianas

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ESPECIALIDAD Y LA AUTONOMÍA DEL DERECHO DE LA PAC: 1. Derecho en permanente evolución: 1.1. Los primeros mecanismos de la PAC. 1.2. Las sucesivas reformas de la PAC. 1.3. El futuro de la PAC. 2. Derecho agrario europeo: especialidad y autonomía: 2.1. La especialidad: 2.1.1. La Comitología. 2.1.2. La complejidad técnica y de gestión. 2.2. La autonomía: 2.2.1. La autonomía respecto a las normas de competencia. 2.2.2. La autonomía en el seno del Mercado único. III. EL FUNCIONAMIENTO DE LA PAC: 1. Objetivos de la PAC. 2. Primer pilar: los mercados (OCM y Pago único): 2.1. La OCM única y otros Reglamentos de base de la PAC: 2.1.1. La intervención pública en la oferta, la demanda y el precio de los productos. 2.1.2. La adopción de normas de comercialización y producción. 2.1.3. La creación de organizaciones de productores e interprofesiones. 2.1.4. La intervención pública en el comercio internacional. 2.2. El Pago Único. 3. Segundo pilar: el desarrollo rural. IV. LA FINANCIACIÓN DE LAS AYUDAS DE LA PAC: 1. Los fondos de la PAC: FEAGA y FEADER: 1.1. El FEAGA. 1.2. El FEADER. 2. La gestión compartida y el control. V. LA PAC EN ESPAÑA: 1. El reparto competencial. 2. La articulación de la PAC tras la reforma de 2003. 3. El desarrollo rural sostenible. 4. La gestión compartida de los fondos europeos. VI. DERECHO AGRARIO EUROPEO Y TRATADO DE LISBOA: 1. El procedimiento legislativo ordinario. 2. El desarrollo de la PAC: 2.1. Los actos delegados. 2.2. Los actos de ejecución. 3. Los cambios en la financiación de la PAC: 3.1. La supresión de la distinción entre los gastos obligatorios y los no obligatorios. 3.2. El nuevo procedimiento presupuestario anual. 3.3. La consolidación del marco financiero plurianual y de la disciplina presupuestaria. VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha cambiado los procesos de decisión sobre política agraria en la UE. Los ejes del nuevo proceso de toma de decisión en la materia agraria en la UE pasan, en la faceta legislativa, por el procedimiento le-

gislativo ordinario (antigua codecisión) que será el empleado con carácter general para legislar sobre la materia. En la faceta ejecutiva, la separación entre los actos delegados y los de ejecución que realiza el Tratado de Lisboa reorienta la conocida Comitología comunitaria. Esta novedad del Tratado coincide con la entrada en vigor del nuevo régimen de los actos de ejecución y confirma una vuelta de tuerca para fortalecer el poder de la Comisión europea en el desarrollo de la PAC.

Estas novedades del Tratado acentúan la especialidad y la autonomía del Derecho agrario en los procedimientos y actos administrativos en la UE, que ha sido tradicionalmente argumentada por la doctrina.

Como es sabido, las intervenciones de la Administración europea en los sectores agroalimentarios se encuadran en dos pilares básicos, el de mercados y el de desarrollo rural. Sostenidos por los recursos financieros de la PAC, el desarrollo de los dos pilares de la PAC tienen su origen en un complejo marco jurídico en continua evolución y revisión cuya panorámica general dejan patente que la PAC se constituye en piedra angular de la propia identidad del proceso de integración europeo y en la primera política de la UE en términos presupuestarios y de producción normativa.

II. LA ESPECIALIDAD Y LA AUTONOMÍA DEL DERECHO DE LA PAC

1. Derecho en permanente evolución

La Política Agrícola Común sigue siendo la primera política de la UE por presupuesto ya que supone casi el cuarenta por ciento del presupuesto UE aproximadamente¹; y por derecho debido a la presencia de los objetivos de la PAC desde los Tratados fundacionales, por su primacía sobre otras políticas como la de competencia y por el gran volumen de Derecho derivado que representa.

Aunque escapa a los objetivos de este artículo un examen exhaustivo de la evolución de la PAC como política comunitaria, es de interés intercalar en el mismo una sucinta referencia a los puntos clave en el desarrollo de la misma para poder entender los procesos y actos administrativos que configuran en la actualidad el Derecho agrario de la UE².

¹ Pese a todo, el nivel de gasto en el sector agrícola como porcentaje del presupuesto de la UE se ha reducido drásticamente en años recientes, pasando de un máximo que llegó a rozar el 70% en los años setenta a tan solo un 34% en 2007-2013 (Véase: http://ec.europa.eu/agriculture/fin/budget/index_en.htm, accesible el 25.1.2012).

² Sobre la PAC en general véase los cursos de Tomás GARCÍA AZCÁRATE que están libremente accesibles en <http://tomasgarciaazcarate.eu/>. En cuanto a la bibliografía, con carácter general, véanse, entre otra, la siguiente doctrina académica: ARROYOS, C.: *desarrollo rural sostenible en la UE. El nuevo FEADER 2007-2013*, MAPYA- Ed. Mundiprensa, 2007; COMPES LÓPEZ, R. y GARCÍA-ÁLVAREZ COQUE, J. M.: *La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España*, nº 40/2009, OPEX- Fundación Alternativas, p. 62 y ss., accesible el 18.5.2010 en [http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/\(search\)/simple](http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/(search)/simple); LOYAT, J. y

La inclusión de la agricultura como uno de los elementos del mercado común tiene su origen en los intereses comunes de los países firmantes del Tratado de Roma. Varios de ellos necesitaban desarrollar su agricultura, otros asegurar su seguridad alimentaria. Estos intereses eran complementarios y de su convergencia nace el artículo 39 del Tratado de Roma. Este artículo marca los objetivos de la PAC dejando expresamente sin determinar qué tipos de instrumentos permitirían alcanzar dichas metas.

Los objetivos de la PAC contenidos en el Tratado fundacional son el incremento de la productividad agrícola, el mantenimiento de los niveles de vida justos para la población agraria, la estabilización de los mercados, la seguridad de aprovisionamiento, y la garantía de precios razonables a los consumidores.

1.1. Los primeros mecanismos de la PAC

En 1958, tuvo lugar la Conferencia de Stresa en la que los Estados miembros decidieron abordar la definición de los mecanismos de la PAC. Las conclusiones de esta Conferencia sirvieron de base para los primeros proyectos que la Comisión presentó al Consejo de Ministros en 1959 y que incorporaron a la PAC las medidas socioestructurales agrarias.

En 1962, se adoptaron las primeras disposiciones sectoriales de regulación de los mercados, las organizaciones comunes de mercado (OCM), con la creación de 6 organizaciones de mercado (cereales, cerdo, huevos, aves de corral, frutas y hortalizas y vino), el fondo europeo de orientación y garantía agrícola (FEOGA) y las normas de financiación.

A partir de 1964, se incorporan al acervo comunitario los regímenes de ayudas a favor de la modernización de las explotaciones agrarias, la prejubilación y la formación de los agricultores³. Junto a las ayudas a explotaciones agrarias ubicadas en zonas desfavorecidas, en 1985 se agruparon en una sola acción las nuevas acciones dedicadas al desarrollo de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente y al bienestar de los animales.

PETIT, Y.: *La politique agricole commune*, La Documentation française, Paris, 1999; LEDENT, A. y BURNY, P.: *La politique agricole commune des origines au 3^e millènaire*, Les Presses Agronomiques de Gembloux, 2002, pp. 73 y ss.; MAHE, L. P. y ORTALO-MAGNE, F.: *Politique agricole: un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, pp. 207 y ss.; MASSOT, A.: *España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013*, Documento de Trabajo 35/2009, 03/07/2009, accesible el 25.1.2012, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt35-2009; OLMÍ, G.: *Politique Agricole Commune*, Commentaire Megret, n° 2, Institut d'Etudes européennes, ed. ULB, Bruxelles, 1991, pp. 71 y ss.

³ Estas medidas son el precedente de la política de estructuras de desarrollo rural y del actual fondo comunitario FEADER, destinado a los Programas de Desarrollo rural sostenible GRANADO MARTÍN, J. J.: «Prólogo» en la obra de Carlos ARROYOS *Desarrollo rural sostenible en la UE. El nuevo FEADER 2007-2013*, MAPYA- Ed. Mundiprensa, 2007, p. 3.

1.2. Las sucesivas reformas de la PAC

Con el fin de alcanzar mayor grado de cohesión interna e integración de la Europa Agraria en el seno de la Comunidad Europea, el mercado común agrícola se fundamentó desde su inicio en tres principios: el mercado único, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera.

Esta política consiguió sus objetivos pero también tuvo unos efectos secundarios no deseados: la fijación como precio único del precio del país donde el producto era más caro de producir y los enormes excedentes de productos agrarios. En este sentido, también el comportamiento de un consumidor de los años ochenta comenzaba a ser muy diferente al de uno de los años setenta, se empieza a valorar la calidad dietética higiénica o sanitaria de los productos, etc.

Todos estos factores suponen un cambio de la realidad sobre la que se diseñó la primera PAC, por ello, desde 1979 se han venido realizando reformas respecto a productos como la leche o la carne de bovino, o planteamientos respecto al futuro del mundo rural, siendo la reforma de la política agraria comunitaria de 1992, la llamada reforma McSharry, el primer paso en esa evolución.

Básicamente, la reforma de la PAC de 1992 estableció una serie de objetivos como fueron la adaptación de la producción a las necesidades del mercado mediante la reducción de la producción y de los precios para lograr una competitividad mayor en el mercado interior y mundial y la protección del medio ambiente como estrategia de desarrollo rural y de conservación de los recursos naturales.

La siguiente reforma de la PAC tiene su razón de ser en el documento conocido como Agenda 2000. Esta Comunicación sirvió para preparar la ampliación y fortalecimiento de la Unión Europea y fue presentada a los Jefes de Estado y de Gobierno en Luxemburgo en diciembre de 1997. En el capítulo III de la primera parte del documento, se abordaba la cuestión de la PAC y se apostaba por una agricultura más competitiva en los mercados mundiales, bajando los precios y más atenta con el consumidor, cuidando la seguridad y calidad de los alimentos⁴. La Agenda 2000 se entendió también como intento de la UE de ajustar la PAC a los compromisos comerciales de los Acuerdos de la OMC. No obstante, la opinión de la doctrina europea es común al considerar que la UE puso especial interés en la defensa de la PAC consistente en el apoyo a los precios y las ayudas por superficie y poco en la PAC consistente en el desarrollo rural y el fomento de una agricultura de calidad⁵.

Unos ejercicios más tarde, en el Consejo Europeo de 1999 en Berlín, se sentaron las bases de la siguiente reforma de la PAC, orientada a la reducción de los precios interiores para diversos productos agrícolas y que se compensaba sólo parcialmente

⁴ GUILLEM CARRAU, J.: *Agenda 2000: Una apuesta por conceptos de calidad agroalimentaria*, comunicación presentada en el VII Congreso Nacional de Derecho Agrario, organizado por la Asociación Española de Derecho Agrario y la Cátedra de Derecho Agrario de la UPV, Valencia, octubre de 1998.

⁵ MAHE, L.P. y ORTALO-MAGNE, F.: *Politique agricole: un...*, p. 188.

esta bajada por medio de ayudas directas, no ligadas a la producción (ayudas por superficie cultivada y por cabeza de ganado). Fruto del Acuerdo de Berlín se produce el Acuerdo de Luxemburgo de 2003 que tiene como consecuencia que la gran mayoría de las ayudas directas no quedan ya vinculadas a la producción. Las ayudas sectoriales, recogidas hasta entonces en las diferentes OCM, inician un proceso de desacoplamiento del producto al productor.

Una de las consecuencias de las reformas de la PAC emprendidas tanto con la Agenda 2000 como en la reforma *mid-term* de 2003 fue el acento en los condicionantes medioambientales del Desarrollo Rural, que fue definido como segundo pilar de la PAC⁶.

Aunque la reforma de 2003 se planteó inicialmente como una revisión a medio plazo de la regulación procedente de la Agenda 2000, se produjo una profundísima reforma del régimen de las ayudas directas con el fin de reconducir todas las OCM a una única OCM y de desacoplar efectivamente de la producción el grueso de la ayuda, que debía quedar condicionada al cumplimiento de unos requisitos agroambientales y de gestión, para ser defendible ante la OMC⁷.

La reforma de la PAC de 2003 fue calificada como una «radical reescritura del diseño institucional de la agricultura» por sus áreas de influencia en el Derecho económico, en el de las competencias y niveles de decisión y en el de las relaciones jurídico-privadas⁸.

En 2007, la Comisión decidió preparar una nueva revisión de la PAC. La idea que subyacía en el conocido como «chequeo médico» de la PAC no era la de reinventar o reformar la PAC⁹, sino la de evaluar si funcionaba adecuadamente en una UE ampliada y en un contexto internacional cambiante¹⁰.

El «chequeo» no constituyó, por lo tanto, una reforma radical, sino un esfuerzo por perfeccionar y modernizar la PAC, mediante la progresiva desaparición de los instrumentos de sostenimiento de los precios y el establecimiento de una Organización Común de Mercado Única en el que las transferencias de renta a los agricultores y ganaderos se focalizan en el instrumento del pago único. De igual modo, el chequeo tuvo como consecuencia la consolidación del desaco-

⁶ Entre otros, véase: ARROYOS, C.: *Desarrollo rural sostenible en la UE. El nuevo FEADER 2007-2013*, MAPYA- Ed. Mundiprensa, 2007, p. 15; VATIER FUENZALIDA, C.: «Los cuatro ejes del desarrollo rural» *Revista de derecho agrario y alimentario*, segunda época, año XXIII, nº 48, ene-jun 2006, pp. 83-91.

⁷ DE LA CUESTA SAENZ, J. M.: «La reforma de la PAC y el pago único en su aplicación a España» *Revista de derecho agrario y alimentario*, segunda época, año XXIII, nº 48, ene-jun 2006, p. 29.

⁸ ALBISINI, F.: «Profili istituzionali nel Reolamento sul' Aiuto en el decreto di attuazioni per l'Italia, Agricoltura-Istituzioni», *Mercati*, nº 2 (2004), pp. 35 y ss.

⁹ MASSOT, A.: «La PAC tras el Health Check», *Papeles de Economía Española*, nº 117/2008, monográfico dedicado a la «Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas», Fundación Cajas de Ahorros, pp. 210-226.

¹⁰ COM(2007) 722, de 20.11.2007.

plamiento de las ayudas del producto al productor y, de este modo, casi todas las ayudas cuyo acoplamiento parcial se dejó a decisión de los Estados miembros, así como la gran mayoría de las primas específicas vinculadas a la producción, se integrarían en el pago único entre 2010 y 2012.

En el marco del Desarrollo rural, se ha pasado de la financiación hasta 2006 a través de las dos secciones del FEOGA, Garantía y Orientación, al fondo FEADER que se dedica exclusivamente al desarrollo rural¹¹.

1.3. El futuro de la PAC

Actualmente, se ha iniciado el proceso de revisión de la PAC de cara al 2013. A escala europea, la situación está planteada en términos de reducción de presupuesto agrario, transparencia y competencia en el mercado interior; la adecuación de la PAC a los compromisos de la OMC y a los mercados internacionales y las nuevas demandas de los consumidores¹².

En el ámbito de la UE, después del 2013, la PAC habrá cambiado¹³. La cuestión es si se trata de otra reforma más a añadir a las de 2000, 2003 y 2008 o va a suponer un giro copernicano respecto al status quo actual.

Como contextualiza MASSOT, esta reforma se emprende en un contexto peculiar caracterizado por los siguientes factores de riesgo como los nuevos actores globales (G-20, OMC, países emergentes): la crisis alimentaria y financiera; la demanda alimentaria asiática, etc.; los nuevos compromisos internacionales (Kyoto por Copenhague respecto al cambio climático y la liberalización comercial de la Ronda de Doha); los cambios en la sociedad y agricultura europea (urbes y terciarios); y la progresiva mutación del marco institucional (proceso de adopción de actos por codecisión y cambios en la Comitología); los nuevos objetivos del Tratado de Lisboa (seguridad

¹¹ Arroyos, C.: *Desarrollo rural sostenible...*, p. 15.

¹² Las propuestas de la Comisión afectan al régimen de los pagos directos; a la OCM única; al desarrollo rural; a la financiación, gestión y control de los fondos; y a los pagos al sector vitivinícola. Están accesibles el 25.1.2012 en http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm#

¹³ La Comisión preparó el paquete de reforma de la PAC tras el debate institucional iniciado por su comunicación La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario (16348/10) y partiendo de la evaluación de impacto de las diversas políticas. Las nuevas normas entrarían en vigor el 1 de enero de 2014. En marzo de 2011, el Consejo tomó nota de las conclusiones de la Presidencia sobre la comunicación de la Comisión (7921/11) con el respaldo de una muy amplia mayoría de Estados miembros. Las conclusiones de la Presidencia sobre la comunicación siguieron a un cambio de impresiones inicial en noviembre de 2010 y a tres debates políticos que se celebraron en los Consejos de Agricultura de diciembre de 2010, enero y febrero de 2011 y en el Consejo de Medio Ambiente de marzo de 2011. Los debates políticos se centraron en los tres objetivos principales del futuro de la PAC determinados en la comunicación de la Comisión, concretamente: la producción viable de alimentos, la gestión sostenible de recursos naturales y la actuación respecto al clima, y el desarrollo territorial equilibrado (COMUNICADO DE PRENSA, sesión nº 3120 del Consejo Agricultura y Pesca Luxemburgo, 20 y 21 de octubre de 2011).

alimentaria, bienestar animal, etc.); las perspectivas financieras y nuevo marco financiero (2014/2020); las nuevas adhesiones (Croacia, Islandia,...); la puesta en marcha de la Agenda de Lisboa de fomento de la competitividad y del empleo, etc. Por eso, el nuevo modelo de apoyo a las explotaciones deberá ser más ajustado a los objetivos de la PAC y entallado al potencial sujeto beneficiario¹⁴.

En la PAC, se reitera, reforma tras reforma, la necesaria garantía de rentas de los agricultores o el mantenimiento de la población rural. Estos dos problemas cada vez son más graves y la disminución en número y en renta del sector productivo en su versión tradicional hace que el «poder» del mismo sea cada vez menor en términos absolutos.

Como la PAC que se va a desarrollar en el marco del Tratado de Lisboa será una PAC que permite avanzar mediante cooperaciones reforzadas en una UE a varias velocidades, tiene un gran riesgo, que es el de perder su identidad como política común.

2. Derecho agrario europeo: especialidad y autonomía

La especialidad y la autonomía del Derecho agrario europeo tienen su fundamento en los propios objetivos que el Tratado de Roma marcó para la PAC. Estos objetivos originarios determinan un proceso de toma de decisión agrario específico con base en la famosa Comitología y un conjunto normativo cuyo contenido es de gran complejidad técnica por su carácter agronómico, financiero y eminentemente intervencionista.

Una de las características del Derecho de la UE es su carácter identitario pues por medio del acervo comunitario se ha ido construyendo la identidad común de la UE. Singularmente, la PAC es de gran relevancia por su función identitaria ya que la agricultura siempre va ligada en todos sus Estados miembros a valores etnográficos, medioambientales y culturales, que van más allá de su valor en cifras como sector económico¹⁵.

2.1. La especialidad

2.1.1. La Comitología

El primer motivo para fundamentar esta especialidad es la llamada «Comitología» específica que se inserta en el proceso de toma de decisión comunitario para la adopción del Derecho derivado agrario. La famosa Comitología de la Comisión Europea tiene una importancia primordial en el procedimiento de adopción de actos en Bruselas. Los Comités se componen de representantes de cada país de la UE y están presididos por un funcionario de la Comisión. También son un foro de debate sobre las medidas y un canal de comunicación entre la Comisión y las autoridades nacio-

¹⁴ MASSOT, A.: *España ante la refundación...*, pp. 3 y 8.

¹⁵ Sobre el Derecho, la agricultura y la sociedad, véase el capítulo «Derecho y Agricultura en la sociedad moderna» en NAVARRO FERNÁNDEZ, J. A.: *Introducción al Derecho Agrario*, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 23 y ss.

nales. La función de los comités consiste en ayudar a la Comisión en la elaboración de los actos de ejecución. Según el procedimiento, ante el acto de ejecución que la Comisión somete al Comité, el dictamen favorable del mismo puede ser facultativo u obligatorio.

El desarrollo de las Organizaciones de mercados agrícolas, actualmente reconvertida en una OCM Única¹⁶, se ha realizado desde sus orígenes sobre esta base consultiva de Comités. Es sabido que cada Reglamento del Consejo que regulaba una OCM constituía la base jurídica reguladora de la producción, la comercialización y los regímenes de ayudas en cada uno de los sectores agrarios y que la articulación de todos los mecanismos de dicha OCM se realizaba con Reglamentos de la Comisión que pasaban por el filtro de la consulta a los Comités pertinentes. No obstante, pese a la complejidad de la PAC y su volumen presupuestario, en 2010, de los 259 Comités Consultivos existentes en la Comisión tan sólo 15 tenían que ver con la PAC¹⁷

Cuando se afirmaba que un Comité era consultivo como, por ejemplo, el Comité Consultivo forestal, la opinión del Comité no era vinculante para la Comisión. En las reuniones, ni siquiera se sometían los asuntos revisados por el Comité a votación.

Cuando se trataba de un Comité de gestión, sus informes eran requeridos generalmente para la ejecución de medidas relacionadas con la gestión de programas que afectan al presupuesto (incluidas la selección y gestión de los proyectos individuales) y para la ejecución de programas de la UES o gestión de las organizaciones comunes de mercado reguladas en reglamentos de la UE (art. 4 de la Decisión 1999/468)¹⁸.

Cuando el legislador de la UE determinaba la existencia de un Comité de reglamentación, por el mismo pasaban las medidas de aplicación relacionadas con la normativa vigente en toda la UE. En caso de opinión negativa o ausencia de opinión del Comité la Comisión debía someter una nueva propuesta al Consejo. Por ejemplo, este era el caso de las autorizaciones de comercialización de Organismos Genéticamente Modificados (art. 5 de la Decisión 1999/468).

Por último, en determinadas ocasiones, como en los casos de antidumping o alertas sanitarias, la Comisión adoptaba la Decisión y la comunicaba al Consejo (art. 6 de la Decisión 1999/468).

En el ámbito de la PAC, también existía la posibilidad de creación de los Comités de reglamentación con un procedimiento de reglamentación con control, que daba al Parlamento y al Consejo el derecho de veto, y se utilizaba cuando la medida de ejecución resultaba de un acto jurídico de base decidido conjuntamente por el Consejo y Parlamento, era de ámbito general o modificaba formalmente elementos no esenciales del acto jurídico de base o lo complementaba añadiendo elementos no esenciales.

Es importante establecer una distinción entre los comités de comitología, por un lado, y otros órganos, en particular, los «grupos de expertos» instituidos por la propia Comisión, por otro. Estos últimos proporcionan conocimientos técnicos a la Comi-

¹⁶ Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas.

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA (2011): Informe de la Comisión sobre los trabajos de los Comités en 2010 {SEC(2011) 1553 final} de 12.12.2011, COM(2011) 879 final.

¹⁸ Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999 [DO L 184 de 17.7.1999, p. 23. texto modificado en virtud de la Decisión 2006/512/CE del Consejo (DO C 255 de 21.10.2006, p. 4)].

sión para elaborar y aplicar sus políticas, mientras que los comités de comitología asisten a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la misma mediante actos jurídicos de base.

Respecto a los grupos de expertos, se hace preciso destacar la existencia de tres tipos de grupos. En primer lugar, los comités consultivos que funcionan con representantes de todos los campos profesionales y de escaso impacto en el contenido de las propuestas normativas. En segundo lugar, los comités científicos compuestos por académicos e investigadores que son de gran importancia en determinados ámbitos como la salud pública. Por último, los grupos de expertos de alto nivel a los que se solicita opinión sobre diversas orientaciones generales de la política de la UE.

Actualmente, según la información disponible en la Dirección General de Agricultura de la Comisión europea, en cuanto a los Comités de Gestión en el ámbito agroalimentario cabe citar, por ejemplo, el Comité de Gestión de la OCM única cuyos informes son necesarios para la adopción de los Reglamentos de la Comisión o del Consejo. La opinión negativa del Comité a la propuesta de la Comisión sirve de base para que el Consejo pueda modificar las medidas en un plazo no superior a tres meses. Este Comité sustituyó en 2008 a los diferentes Comités de Gestión por productos o sectores que existían hasta la adopción de la OCM única. No obstante, subsisten dos Comités de Gestión adicionales en el ámbito de la PAC, el de los pagos directos y el de gestión del desarrollo rural.

Respecto a los Comités consultivos de la PAC, ha de mencionarse la existencia del Comité sobre la red de datos contables agrarios (FADN), del Comité Permanente Forestal, del Comité de estructuras y desarrollo rural, del Comité sobre Fondos Agrarios, del Comité de Investigación Agraria y del Comité de conservación, caracterización y utilización de los recursos genéticos en la agricultura.

Por último, se debe señalar la existencia del Comité regulatorio de la OCM única, del Comité regulatorio del vino, del Comité permanente de DOP e IGP, del Comité permanente de ETG y del Comité permanente de agricultura biológica¹⁹.

Con el nuevo esquema del Tratado de Lisboa respecto a los actos de ejecución y el nuevo Reglamento de Comitología que han coincidido en el tiempo con la puesta en práctica del Reglamento de la OCM única se ha producido una situación de derecho transitorio singular en la Comitología de la PAC. En cuanto al tipo de procedimiento que exige la Comitología, no existe una regla general. Tradicionalmente, es en la norma que los crea donde se determina el procedimiento que corresponde a cada comité en función del carácter de las competencias de ejecución²⁰. También existen Comités que trabajan con varios procedimientos en función de cada asunto que se les somete²¹.

¹⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/minco/regco/index_en.htm

²⁰ El artículo 2.1 del Reglamento 182/2011 dispone que «Un acto de base podrá disponer que se aplique el procedimiento consultivo o el procedimiento de examen, atendiendo a la naturaleza o a las repercusiones de los actos de ejecución cuya adopción se requiera».

²¹ Las cifras indican que aproximadamente el 16% de los comités (42 de 259) funcionaban exclusivamente con arreglo al procedimiento de reglamentación; les sigue en importancia un número

En 2010, los comités actuaron con arreglo a los procedimientos previstos en la Decisión 1999/468: procedimiento consultivo, de gestión, de reglamentación, de salvaguardia y de reglamentación con control pero, en 2011, entró en vigor una nueva norma de funcionamiento, el Reglamento de Comitología²², que deroga la citada Decisión y sustituye los procedimientos establecidos en la misma por solo dos procedimientos (consultivo y de examen). No obstante, la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Comitología no afectó al procedimiento de reglamentación con control (artículo 5 bis, de la Decisión de comitología), que seguirá siendo de aplicación para todos los actos de base que hagan referencia a ella hasta que dichos actos sean modificados oficialmente.

Existe un gran margen de maniobra en el seno de los comités. Como señala el artículo 3.4 del Reglamento CE 182/2011, hasta que el comité emita un dictamen, cualquiera de sus miembros podrá sugerir modificaciones, y el presidente podrá presentar versiones modificadas del proyecto de acto de ejecución. Además, el presidente debe procurar hallar soluciones que reciban el apoyo más amplio posible en el comité e informar al comité de la forma en que se han tenido en cuenta los debates y las sugerencias de modificación, en particular en lo que se refiere a las sugerencias que han contado con un amplio apoyo en el comité.

2.1.2. La complejidad técnica y de gestión

El segundo motivo en el que se basa la afirmación de la especialidad del Derecho agrario comunitario radica en la complejidad técnica de las normas de la PAC que se ponen de manifiesto con una simple revisión del prolijo sistema de Organización Común de Mercado y en las normas financieras que regulan la gestión de las fuentes de financiación de la misma.

A modo de ejemplo, simplemente de técnica normativa, cabe reseñar la versión consolidada del Reglamento de la OCM única y su complejo sistema de numeración e interconexión de preceptos. Así, para conocer la norma que se aplica a la extensión de norma de las interprofesionales a otros productores de la circunscripción económica hay que acudir al artículo 125 septies que remite al 125 bis, apartado 1, letra a) y al artículo 103 quáter, apartado 2, letra c), aunque «...la condición expresada en el párrafo segundo, letra a), no será de aplicación cuando se trate de las normas enumeradas en los puntos 1, 3 y 5 del anexo XVI bis. En este caso, la extensión de las normas no podrá aplicarse durante más de una campaña de comercialización». No es un trabalenguas aunque lo parezca, el legislador lo que quiso decir es que la extensión de normas a todos los operadores de la circunscripción económica sólo se puede dar en los supuestos y siguiendo el procedimiento establecido en el propio reglamento y sólo podrá ser por una campaña

más reducido de comités que operaban exclusivamente según el procedimiento de gestión (32). Sin embargo, la mayoría de los comités (el 54%) funciona con arreglo a varios procedimientos (141 de 259). Véase: COMISIÓN EUROPEA (2011): *Informe de la Comisión...*, p. 6.

²² De conformidad con el artículo 291 del TFUE, la Comisión adoptó el 9 de marzo de 2010 una propuesta de «Reglamento de comitología» [COM (2010) 83]. El Reglamento de comitología, es decir, el Reglamento (UE) n° 182/2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión, fue adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo, el 16 de febrero de 2011 y entró en vigor el 1 de marzo de 2011. DO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

*cuando la norma sea sobre información de la producción, sobre comercialización y sobre promoción y comunicación en el contexto de la prevención y gestión de crisis*²³.

En particular, la singularidad y la especialidad del derecho agrario derivado es que abarca un amplio conjunto de normas de tipología compleja y con un alto grado de tecnicismo como son normas básicas para los pagos agrarios y las ayudas de desarrollo rural; preceptos que desarrollan las excepciones de aplicación de las normas de competencia; reglas de comercialización de productos; normas de armonización (Directivas de nuevo enfoque) y de notificación de normas técnicas; procedimientos de alerta alimentaria; sistemas de diferenciación del producto en la cadena agroalimentaria como son los Reglamentos DOP, IGP, ETG, BIO, etc.

Por eso, con carácter más amplio, la PAC puede llegar a ser la PAAC (Política Agraria y Alimentaria Común). En este contexto alimentario, la doctrina académica emplea el término el derecho de la «tecnialimentación» para describir el conjunto de normas que ponen de manifiesto las convergencias y divergencias de la puesta en práctica del principio de precaución y la estrategia normativa entre la pluralidad y la convergencia²⁴.

El coste administrativo de este complejo sistema ha sido evaluado en los entornos comunitarios y ha dado lugar al desarrollo de planes específicos de simplificación de las cargas administrativas de la PAC²⁵. Con carácter meramente indiciario, cabe señalar que el total del gasto administrativo de la PAC en los veintisiete Estados miembros es de 240 millones de euros por año (ejercicio 2009). Esta cantidad viene a representar el 4.7 por ciento del gasto público total en la PAC²⁶.

2.2. La autonomía

La autonomía del Derecho agrario comunitario se manifiesta por la primacía que se le reconoce en el ámbito del Derecho de la UE frente a otras ramas del mismo. Así, el Derecho agrario comunitario es una excepción a la aplicación de las normas de competencia contenidas en el Tratado y se aplica autónomamente en el seno del mercado único, donde se admiten ciertas excepciones a la libre circulación de mercancías.

²³ Véase la última versión consolidada del citado Reglamento, accesible el 25.1.2012 en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2007R1234:20110101:ES:PDF>

²⁴ MAHIEU, S.: *Le droit de la société de l'alimentation*, Larcier, 2007, pp. 355 y 631.

²⁵ Accesible el 25.1.2012 en http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/burden/index_en.htm

²⁶ COMISIÓN EUROPEA (2009): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 18 de marzo de 2009, titulada «Una PAC simplificada para Europa: un éxito para todos» [COM(2009) 128 final – no publicada en el *Diario Oficial*]. Véase también el informe de evaluación disponible el 25.1.2012 en http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/index_en.htm

2.2.1. La autonomía respecto a las normas de competencia

A escala comunitaria, para el examen de la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas al Derecho de la competencia, hay que partir de que el propio legislador ha sido consciente que la realización de los objetivos de la Política Agrícola Común²⁷, no es compatible con la puesta en práctica de las normas de la competencia²⁸. Además, el propio artículo 42 del TFUE determina que el Parlamento Europeo y el Consejo tienen la capacidad de especificar qué reglas de Derecho de la competencia se aplican a la producción y comercio de los productos agroalimentarios²⁹.

En función de ello, el Consejo ha adoptado dos Reglamentos que afectan a la aplicación de las normas de competencia a la agricultura: el Reglamento CE nº 1234/2007 (OCM única) y el Reglamento CE nº 1184/2006³⁰.

En consecuencia, en relación con el sector agroalimentario, tras la descripción de este marco general es necesario matizar que el artículo 39 del TFUE, relativo a la política agrícola común, prevalece sobre el artículo 101 TFUE³¹.

²⁷ Entre otros, véanse: LEDENT, A. y BURNY, P.: *La politique agricole commune des origines au 3^e millénaire*, Les Presses Agronomiques de Gembloux, 2002, pp. 73 y ss.; MAHE, L.P. y ORTALOMAGNE, F.: *Politique agricole: un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, pp. 207 y ss.; OLMÍ, G.: *Politique Agricole Commune*, Commentaire Megret, nº 2, Institut d'Etudes européennes, ed. ULB, Bruxelles, 1991, p. 71 y ss.

²⁸ Entre otros, véase: *Tribunal Galego de Defensa da Competencia (TGDC) 3/2006: EE: Derecho de la Competencia y Sector 200Agrario*. Prof. Dr. Anxo TATO PLAZA, Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Vigo y el Prof. Dr. Fernando GARCÍA CACHAFEIRO, Profesor Contratado Doctor de Derecho Mercantil Universidad de A Coruña, http://www.tgdcompetencia.org/estudios/est_3_2006_EE_dc_y_agricultura_es.pdf.

²⁹ Dispone el artículo 42.1 de TFUE que «...Las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39».

³⁰ Hasta la adopción del Reglamento CE nº 1234/2007 (OCM única), esas disposiciones se recogían en el Reglamento CE nº 1184/2006 del Consejo, de 24 de julio de 2006, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de determinados productos agrícolas. Actualmente, el Reglamento OCM única es de aplicación a los productos del Anexo I del TFUE y el Reglamento CE nº 1184/2006 a los productos del Anexo I del TFUE con excepción de aquellos regulados por el Reglamento OCM única.

³¹ EUROPEAN COMMISSION (2010): Working Paper «The interface between EU competition policy and the CAP: Competition rules applicable to cooperation agreements between farmers and the dairy sector», *DG Enterprise*, Bruselas, 16.02.2010, p. 4, accesible el 18.5.2010 en http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/working_paper_dairy.pdf. En el ámbito académico, entre otros, véase: BELLAMY & CHILD: *European Community Law of Competition*, Oxford, Sixth Edition, p. 1200; WHISH, R.: *Competition law, op. cit.*, pp. 855 y ss; WINKLE, W.: «The effect of european and national competition law on the agricultural sector», Ponencia al XXII European Congress and Colloquium of Agricultural Law, CEDR, 2003.

El propio legislador comunitario en el considerando 83 del Reglamento CE nº 1234/2007 establece que «... *De conformidad con el artículo 36 del Tratado, las disposiciones del capítulo del Tratado relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas solo en la medida determinada por el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 37, apartados 2 y 3, del Tratado. En las distintas OCM, la mayoría de las disposiciones sobre ayudas estatales han sido declaradas aplicables. Por otra parte, el Reglamento (CE) nº 1184/2006 del Consejo, de 24 de julio de 2006, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas desarrolla las disposiciones del Tratado aplicables a las empresas. En consonancia con el objetivo de crear un conjunto coherente de normas sobre la política de mercado, resulta apropiado incluir las citadas disposiciones en el presente Reglamento*».

Así, el legislador comunitario ha afirmado que las normas sobre la competencia relativas a los acuerdos, decisiones y prácticas mencionados en el artículo 101 del TFUE, así como las relativas a la explotación abusiva de posiciones dominantes, deben ser aplicadas a la producción y al comercio de productos agrícolas, en la medida en que su aplicación no dificulte el funcionamiento de las organizaciones nacionales de los mercados agrícolas ni ponga en peligro la consecución de los objetivos de la PAC³².

Como señala la Comisión, es necesario precisar que el artículo 101 TFUE no se aplica si los acuerdos o prácticas no pueden afectar actual o potencialmente el comercio entre los Estados miembros³³.

La primera derogación del artículo 101 TFUE viene dada por la existencia histórica de las Organizaciones Nacionales de Mercado de productos agrícolas³⁴. De

³² Considerando 84 y artículo 175 del Reglamento CE nº 1234/2007.

³³ EUROPEAN COMMISSION (2010): Working Paper «The interface between...», *op. cit.*, p. 7.

³⁴ En el artículo 176 del Reglamento CE nº 1234/2007 se dispone que el artículo 101.1 TFUE no se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas mencionados en el artículo 175 del Reglamento que sean parte integral de una organización nacional de mercados o necesarios para la consecución de los objetivos que se establecen en el artículo 42 TFUE. En particular, el artículo 101.1 TFUE no se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas de agricultores, de asociaciones de agricultores o de asociaciones de estas asociaciones pertenecientes a un solo Estado miembro que afecten a la producción o a la venta de productos agrícolas, o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrícolas, y en virtud de los cuales no existe la obligación de aplicar precios idénticos, a menos que la Comisión compruebe que la competencia queda de este modo excluida o que se ponen en peligro los objetivos del artículo 42 TFUE. En cuanto al procedimiento, previa consulta a los Estados miembros y audición de las empresas o asociaciones de empresas interesadas, así como de cualquier otra persona física o jurídica que considere apropiada, la Comisión tendrá competencia exclusiva, supeditada al examen del Tribunal de Justicia, para determinar, mediante decisión que deberá publicarse, qué acuerdos, decisiones y prácticas cumplen las condiciones para la excepción. La Comisión llevará a cabo esa determinación, bien por propia iniciativa, bien a petición de la autoridad competente de un Estado miembro o de una empresa o asociación de empresas interesada. La publicación de la decisión deberá dejar constancia de los nombres de las

este modo, el Reglamento CE nº 1234/2007 (OCM única) y el Reglamento CE nº 1184/2006 excluyen la aplicación del art. 101 TFUE a los acuerdos de Organización nacional de mercado. Estos acuerdos tienen un valor residual ya que fueron sustituidos por las Organizaciones Comunes de Mercado y la pervivencia de las Organizaciones Nacionales se ha autorizado bajo ciertas condiciones, como en el caso de la Milk National Boards UK³⁵ o la organización nacional de mercado de la patata de la República francesa³⁶.

La segunda de las derogaciones de los preceptos del Tratado relativos a las normas de competencia viene determinada por el Reglamento CE nº 1234/2007 que excluye la aplicación del 101 TFUE a los acuerdos relativos a la realización de la PAC adoptados en desarrollo de todos los objetivos del artículo 39 TFUE³⁷.

La tercera de las excepciones a la aplicación del artículo 101.1 TFUE se contiene en el artículo 176.1 del Reglamento CE 1234/2007³⁸, en el que se excluyen de la órbita del 101.1 TFUE los acuerdos entre agricultores, asociaciones de agricultores o asociaciones de asociaciones de agricultores de un EM que afecten a la producción, almacenaje o venta de productos agrícolas, siempre que no incluyan una fijación de precios³⁹ ni cuenten entre las partes con los comerciantes⁴⁰, ni tengan como con-

partes y del contenido principal de la decisión. En ella se deberá tener en cuenta el interés legítimo de las empresas por que no se revelen sus secretos comerciales.

³⁵ Este Organismo fue disuelto el 31 de enero de 2002 mediante el Statutory Instrument 2002 No. 128 «The Milk Marketing Board (Dissolution)» Order 2002.

³⁶ Decisión de la Comisión, 18.12.1987, asunto IV/31.735, Nuevas patatas, DO L 59, 4.3.19888, p. 25.

³⁷ Si el acuerdo no tiene base expresa en la Organización Común del Mercado, no puede ser considerado «necesario» (Decisión de la Comisión Europea de 14.12.1998, asunto Sicasov). El acuerdo debe ser necesario para lograr todos los objetivos de la PAC (Asuntos acumulados T-70/92 y T-71/92, Florimex) (Véase, STJCE 14.5.1997, T-70/92 y T-71/92, Florimex BV and Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijprodukten v. Commission, [1997] ECR II-00693. Véase también la Decisión de la Comisión de 14.12.1998, asunto IV/35.280, Sicasov, OJ L 4, 8.01.1999, p. 27: «68. Lastly, it must be concluded that agreements which are not included among the means provided by the Regulation on the common organization for the attainment of the objectives set out in Article 39 of the Treaty are not necessary within the meaning of Article 2(1) of Regulation No 26/62. The common organization of markets in seeds does not provide for the conclusion of licensing agreements. 69. Accordingly, an exception under Article 2 of Regulation N° 26 must be ruled out in this case and, by the same token, Article 85(1) of the Treaty is applicable». En el caso de la carne de vacuno francesa, los acuerdos adoptados sólo permitían garantizar alguno de los objetivos de la PAC y por eso no fueron considerados conformes a Derecho (Asuntos T-217/03 y T-245/03). Véase: EUROPEAN COMMISSION (2010): *Working Paper* «The interface between EU», *op. cit.*, p. 8.

³⁸ STJCE de 12.12.1995, asuntos acumulados C-319/93, C-40/94 y 224/94, Dijkstra [1995] Rec. I-04471, apartado 17.

³⁹ STJCE de 12.12.1996, asunto C-399/93, HG Oude Luttikhuis [1995] Rec. I-04515.

⁴⁰ Es necesario precisar que si en el acuerdo o práctica participa un tercero o asociaciones (Decisión de la Comisión de 26.11.1986, Asunto IV/31.204, Meldoc, DOCE L 348, 10.12.1986, p. 50).

secuencia la eliminación de la competencia ni impidan los objetivos de la PAC⁴¹.

Conviene mencionar, en este punto, que el Reglamento de la OCM única contempla la compatibilidad de determinados acuerdos de las interprofesionales agroalimentarias con el Derecho de la competencia, como es el caso de las conocidas extensiones de norma⁴².

En todo caso, para el sector agroalimentario no se excluye aplicación del artículo 102 TFUE, relativo al abuso de posición dominante, que no está permitido salvo que sea necesaria para garantizar los objetivos del artículo 39 del TFUE.

2.2.2. La autonomía en el seno del Mercado único

Como se ha afirmado en la introducción, desde sus inicios, la realización de los objetivos de la PAC ha sido compatibilizada con la realización del Mercado Único en el que siempre ha gozado de un régimen singular⁴³.

Los firmantes del Tratado de Roma se fijaron como objetivo la realización de un Mercado Común que permitiera el libre intercambio de productos y de factores de producción entre los Estados miembros con el objeto de incrementar la prosperidad económica y para contribuir a una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. El Acta Única Europea (AUE) entra en vigor con el objeto de lograr la realización de un gran mercado interior reformulando

⁴¹ La definición de organización de productores consta en el artículo 122 del Reglamento CE n° 1234/2007 (Reglamento OCM única).

⁴² GUILLEM CARRAU, J.: «Singularidades de los mercados agroalimentarios ante el Derecho de la Competencia», en *El Derecho de la Competencia y el Sector Agroalimentario en la Comunidad Valenciana*, Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana, Generalitat Valenciana, 2011, pp. 30 a 60.

⁴³ Los Estados miembros fundadores acordaron en Roma un Mercado Común que descansa sobre varios pilares. Uno de ellos era la libre circulación de mercancías y otros factores de producción. Posteriormente, el Acta Única Europea (AUE) fue adoptada, entre otros objetivos, con el de alcanzar un Mercado Interior por medio de realizar una revisión del concepto de Mercado Común y con el fin de lograr un Mercado Único. Asimismo, el Acta Única Europea insertó la mayoría cualificada para los asuntos relacionados con el Mercado interior cuando anteriormente debían ser adoptados por unanimidad. Cuando la armonización no se desarrolla desde las instancias comunitarias, los límites de la libre circulación de mercancías pueden ser establecidos por los Estados miembros mediante títulos como los derechos de propiedad intelectual, la salud pública, etc., y, a modo de ejemplo, pueden encontrarse más de 25 normas diferentes sobre la calidad, los componentes, etc., de un solo tipo de producto. En síntesis, como señaló el TJCE «*la notion de Marché Commun... vise à l'élimination de toutes entraves aux échanges intracommunautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possibles de celles d'un véritable marché intérieur*» (Case 15/81, Schul, [1982] ECR 1409). Respecto al mercado común, entre otros: CRAIG, P. y DE BURKA, G.: *EU Law*, Second edition, Oxford University Press, 1998, pp. 548 a 785; DIEZ MORENO, F.: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 3ª ed., Civitas, 2005, pp. 421 y ss.; FAVRET, J.M.: *Droit Communautaire du marché intérieur*, Gaulino ed., Paris, 2000; MATTERA, A.: *El Mercado Único. Sus reglas. Su funcionamiento*, Madrid, 1991; MOUSSIS, N.: *Access to European Union*, 13 ed., European Study Service, Bruxelles, 2004; SWANN, D.: *The economics of the Common Market*, Penguin, 7ª ed. 1992, p. 11.

el término «Mercado Común» del Tratado fundacional para lograr un «Mercado Único» en la fecha del 31 de diciembre de 1992⁴⁴.

En los Tratados de Maastricht y de Amsterdam se incorporan disposiciones que contribuyen notablemente a la realización del Mercado interior, que queda configurado sobre dos principios básicos y complementarios: el principio de la libre circulación y el principio de libre competencia, que tienen por objeto garantizar la firmeza del mercado común y la integración de las economías de los Estados miembros. La armonización de las leyes y disposiciones administrativas de carácter general que se presentan, quizás, como la tercera dimensión de mercado interior, no son sino uno de los medios de ejecución de dichos principios⁴⁵.

El principio de reconocimiento mutuo y la igualdad de trato han sido instrumentos fundamentales para la creación de la libre circulación de bienes en el mercado interior. En virtud del principio de reconocimiento mutuo, un EM no podría en principio prohibir la venta en su territorio de un producto legalmente fabricado y comercializado en otro EM, incluso si el producto ha sido fabricado según prescripciones técnicas o cualitativas diferentes a las que el EM receptor impone a sus propios productos. La derogación de este principio sólo se justifica, en condiciones estrictas, por exigencias imperativas del interés general⁴⁶.

Respecto a cómo se manifiesta la autonomía del Derecho agrario comunitario en la evolución del Mercado único es relevante subrayar que la jurisprudencia comunitaria en materia de libre circulación de mercancías tiene sus excepciones basadas en la salud pública, la propiedad intelectual o comercial, etc., cuya configuración legal forma parte del conjunto del Derecho agrario de la UE en sentido amplio⁴⁷.

⁴⁴ Antes de la finalización de periodo de transición, el 1 enero 1970, la Unión Aduanera se había alcanzado efectivamente ya que los contingentes habían sido suprimidos, se había garantizado la libre circulación de los trabajadores asalariados y el impuesto sobre el valor añadido se había generalizado. Pero a mediados de los ochenta, el Mercado Común todavía no se había conseguido ya que los intercambios entre los Estados miembros estaban obstaculizados por reglamentaciones técnicas nacionales relativas a los productos, por la persistencia de prácticas de competencia desleales, por el mantenimiento de tasas indirectas que obligaban a los operadores económicos a ajustarse a formalidades transfronterizas lentas y costosas y por el mantenimiento de controles de las personas y de los bienes en los puestos de aduanas interiores. La Comisión Europea propuso continuar y redoblar el esfuerzo de liberación de los intercambios en su Libro Blanco para la realización del Mercado Interior, que propugnaba la realización de un espacio sin fronteras interiores antes del 31 de diciembre de 1992 mediante la adopción de 300 directivas destinadas a suprimir las fronteras físicas, técnicas y fiscales a los intercambios comunitarios. Las nociones de Mercado Común, Mercado Interior y Mercado Único han sido reconocidas por la jurisprudencia comunitaria del siguiente modo: «*la notion de Marché Commun... vise à l'élimination de toutes entraves aux échanges intracommunautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possible de celles d'un véritable marché intérieur*» STJ-CE de 5.5.1982, Schul, 15/81, Rec. 1409.

⁴⁵ FAVRET, J.M.: *Droit Communautaire du...*, p. 17.

⁴⁶ BOSSIS, G.: *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 236.

⁴⁷ GUILLEM CARRAU, J.: *La protección de las denominaciones geográficas*, Monografías, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 187 y ss.

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LA PAC

1. Objetivos de la PAC

Como ha sido señalado en el apartado anterior, los objetivos del Tratado de Roma que siguen presentes en el Tratado de Lisboa marcan la especialidad y autonomía del Derecho agrario europeo, que ha sido reconocida con carácter general por la doctrina académica⁴⁸.

Los principios generales de subsidiariedad y proporcionalidad delimitan igualmente el margen de actuación del legislador comunitario en el campo de la PAC. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra d) del TFUE, el sector agrícola es un ámbito de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros. Ello significa que, cuando la Unión emprenda iniciativas legislativas, deberá respetar el principio de subsidiariedad (artículo 5, apartado 3, del TUE). En virtud del principio de proporcionalidad (artículo 5, apartado 4, del TUE), el contenido y la forma de la acción de la Unión no pueden superar lo que es necesario para el cumplimiento de los objetivos de los Tratados.

Junto a los objetivos originariamente señalados en el Tratado de Roma, por el proceso de integración comunitaria, se han ido desgranando una serie de principios específicos que fundamentan a la propia PAC como, entre otros, son el respeto a las reglas del Mercado único, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera.

2. Primer pilar: los mercados (OCM y Pago Único)

El legislador de la UE interviene desde los primeros Reglamentos de Organización Común de Mercado en la configuración de los mercados agroalimentarios, como excepción al Mercado único. Esta posibilidad ha llevado a la adopción de un número ingente de OCM que, actualmente, se encuentran recogidas en una única norma, que seguidamente se analiza.

No obstante, las ayudas al sector agroalimentario son mucho más amplias que las tradicionalmente identificadas como de mercados y estructuras, recogidas en la OCM única y en el Reglamento del pago único y en el Reglamento del FEADER. Por ejemplo, las ayudas a la promoción en países terceros, las ayudas a las actividades de promoción e información de la PAC, etc.⁴⁹.

Singularmente, el Derecho agrario comunitario permite a los propios operadores sectoriales agrupados en figuras como las Interprofesionales o los Consejos Regu-

⁴⁸ En este sentido, entre otros: ADAM, V: *La réforme...*, p. 135; LEDENT, A. y BURNY, P.: *La politique...*, p. 70; LOYAT, J. y PETIT, Y.: *La politique...*, p. 91; MAHE, L.P. y ORTALO-MAGNE, F.: *Politique...*, p. 135.

⁴⁹ Véase la página web de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea <http://ec.europa.eu/agriculture/>

ladores de las DOP o IGP la adopción de acuerdos de extensión de norma para la financiación de acciones comunes o el cobro de tasas, la adopción de reglas de comercialización, etc.

2.1. La OCM única y otros Reglamentos de base de la PAC

Como se afirmaba en la introducción de este apartado, la OCM regula la intervención pública en el mercado de productos agrícolas. La primera manifestación de dicha intervención es la alteración de las normas de la oferta y la demanda mediante la fijación de precios por la autoridad pública. Esta intervención se produce igualmente mediante la adopción de normas de comercialización.

2.1.1. La intervención pública en la oferta, la demanda y el precio de los productos

Por eso, se definen un conjunto de precios de referencia para determinados productos y, a su vez, el procedimiento de determinación de los precios de intervención con respecto a los precios de referencia, los periodos de apertura de las compras y las cantidades máximas⁵⁰. La comercialización de las existencias de intervención debe garantizar la estabilidad del mercado, la igualdad de acceso a las mercancías y la igualdad de trato para los compradores. Adicionalmente, el Reglamento contiene la ayuda al almacenamiento privado para determinados productos (nata y determinadas mantequillas y quesos) que puede ser extendida a otros productos (azúcar blanco, aceite de oliva, carnes frescas o refrigeradas de bovinos pesados, leche desnatada en polvo, quesos y carne de porcino, ovino y caprino).

La OCM única contempla también la posibilidad de que la UE pueda adoptar medidas especiales de intervención con carácter general, como por ejemplo, la financiación de la mitad de los gastos soportados por los Estados miembros en casos de enfermedades de animales y pérdida de confianza de los consumidores (art. 103 quater, apartado 2)⁵¹.

Un buen ejemplo de este tipo de intervenciones especiales es el Reglamento adoptado en 2011, debido a la conocida crisis de la Ecoli, por la Comisión para paliar la «pérdida repentina de confianza de los consumidores debido a los riesgos percibidos para la salud pública está causando una perturbación muy importante del mercado de las frutas y hortalizas de la Unión, especialmente en el caso de los pepinos, tomates, pimientos, calabacines y determinados produc-

⁵⁰ Se fijan los precios para los cereales, el arroz con cáscara (arroz «paddy»), el azúcar blanco y el azúcar en bruto, la carne de vacuno, la leche, la mantequilla, la leche desnatada en polvo y la carne de cerdo.

⁵¹ Algunos sectores (cereales, arroz y azúcar) disfrutaban de medidas específicas. En algunos sectores (especialmente los de plantas vivas, carne de bovino, porcino, ovino y caprino, huevos y aves de corral) pueden tomarse medidas comunitarias para favorecer la adaptación de la oferta a las exigencias del mercado.

tos de las familias de la lechuga y la escarola producidos en ella». Por cierto, desde el punto de vista de la alarma sanitaria, ésta finalmente quedó localizada en los brotes germinados de soja de una granja de Baja Sajonia y no en los pepinos de origen español⁵².

En algunos sectores, la intervención pública en el mercado llega incluso a la fijación de cuotas de producción por Estado miembro. Así, para el azúcar y la leche, se fijan las cuotas nacionales de producción, que los Estados miembros reparten entre sus empresas productoras. A su vez, estas empresas pueden transferirse cuota según las modalidades previstas en el Reglamento. La OCM única se ocupa también de la gestión de los excedentes de producción y de la imposición de tasas a los productores por parte de los Estados miembros.

Con carácter específico, en la OCM Única se establecen ayudas para la transformación de los sectores de los forrajes desecados y del lino destinado a la producción de fibras; para la producción de almidón y azúcar (medidas de restitución a la producción); para la leche y productos lácteos, aceite de oliva y aceitunas de mesa, y productos de la apicultura; y para el tabaco y la sericultura.

2.1.2. La adopción de normas de comercialización y producción

Otra de las facetas de la intervención pública en el sector agroalimentario que contempla la OCM Única consiste en que la Comisión puede establecer normas de comercialización o puesta en el mercado del aceite de oliva y las aceitunas de mesa, los plátanos y las plantas vivas. También pueden establecerse normas específicas de comercialización para la leche y los productos lácteos, las materias grasas, los huevos y la carne de aves de corral, el lúpulo, los aceites de oliva y los orujos de aceituna, los quesos y el alcohol etílico.

En la propia OCM Única se definen las modalidades de adopción y de aplicación de estas normas de comercialización y de producción, y se contemplan diversas excepciones a las mismas (arts. 113 y ss).

2.1.3. La creación de organizaciones de productores e interprofesiones

La OCM Única recoge la existencia de unas figuras jurídicas específicas del Derecho agrario de la UE que son las organizaciones de productores y las interprofesionales. De largo arraigo en la tradición francesa, estas figuras son incorporadas a las extintas OCM del sector de las frutas y hortalizas y de otros productos agroalimentarios singularmente considerados.

Actualmente, el Reglamento de la OCM Única regula la posibilidad de crear organizaciones de productores, con ciertas especialidades para los sectores del lúpulo, el aceite de oliva y las aceitunas de mesa (art. 122).

⁵² Reglamento de ejecución (UE) n° 585/2011 de la Comisión de 17 de junio de 2011 que establece, con carácter temporal, medidas excepcionales de apoyo al sector de las frutas y hortalizas, *DOUE* L 60, de 18.6.2011.

En cuanto a las organizaciones interprofesionales que reúnen a los representantes de las actividades económicas vinculadas a la producción, al comercio y/o a la transformación de los productos, éstas pueden crearse en los sectores del aceite de oliva, las aceitunas de mesa y el tabaco. La creación de estas organizaciones está sometida al cumplimiento de ciertas condiciones (art. 123) y cada Estado miembro ha desarrollado la figura jurídica de un modo propio⁵³.

2.1.4. La intervención pública en el comercio internacional

La OCM Única contempla también la posibilidad de la intervención pública en el comercio internacional de los productos agroalimentarios. En principio, la percepción de tasas de efecto equivalente a un derecho de aduana y las restricciones cuantitativas o las medidas de efecto equivalente están prohibidas en los intercambios con terceros países pero la Comisión tiene reconocida la facultad de exigir la presentación de certificados de importación para los productos de algunos sectores: cereales, arroz, azúcar, semillas, aceite de oliva y aceitunas de mesa, lino y cáñamo, plátanos, plantas vivas, carne de vacuno, carne de porcino, carnes de ovino y de caprino, carne de aves de corral, leche y productos lácteos, huevos y alcohol etílico de origen agrícola.

Los derechos de importación del arancel aduanero común se aplican a estos productos, aunque para algunos de ellos existen disposiciones particulares. Además, en algunos casos pueden suspenderse estos derechos o pueden aplicarse derechos adicionales.

De igual modo, los contingentes arancelarios de importación son administrados por la Comisión con el fin de evitar toda discriminación. Se aplican disposiciones especiales a las importaciones de mezclas de cereales, de arroz o de cereales y arroz y el derecho de importación se fija según la composición de la mezcla. Además, se establece un régimen preferencial para el azúcar y se fijan algunas condiciones de importación para el cáñamo y el lúpulo. Asimismo, la Comisión puede adoptar medidas de salvaguardia para las importaciones. En algunos casos, puede también suspender el recurso al régimen de perfeccionamiento activo para los productos de los sectores de los cereales, el arroz, el azúcar, el aceite de oliva y las aceitunas de mesa, la

⁵³ En el Ordenamiento interno, debe citarse la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias y Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, modificada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuya última modificación ha sido el Real Decreto 1668/2009, de 6 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, aprobado por el Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo. Sobre las interprofesionales agroalimentarias, entre otros, véase: CEBOLLA ABANADES, M.A.: «Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la UE y en España» en *Noticias de la Unión Europea*, nº 302, marzo 2010, pp. 17-29; NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. (Coord): *Introducción al Derecho agrario*, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 617 y ss.; VVAA: *Derecho agrario y alimentario español y de la UE* (coord. AMAT LLOMBART, P.), UPV-Tirant lo Blanch, 2007, pp. 363 y ss.

carne de vacuno, la leche y los productos lácteos, la carne de porcino, las carnes de ovino y de caprino, los huevos, la carne de aves de corral y el alcohol etílico de origen agrícola.

En el ámbito de las exportaciones, la Comisión puede exigir la presentación de certificados de exportación para los productos de los sectores siguientes: cereales, arroz, azúcar, aceite de oliva y aceitunas de mesa, carne de vacuno, carne de porcino, carnes de ovino y de caprino, carne de aves de corral, leche y productos lácteos, huevos y alcohol etílico de origen agrícola.

Puede fomentarse la exportación de algunos productos mediante restituciones a la exportación, que cubren la diferencia entre los precios del mercado mundial y los de la UE. Éstas pueden diferenciarse según el destino y son fijadas por la Comisión periódicamente, teniendo en cuenta la evolución de los mercados comunitarios y mundiales. Disposiciones específicas regulan las restituciones a la exportación de la malta almacenada, de los cereales y de la carne de vacuno. Asimismo se regula la gestión de los contingentes de exportación en el sector de leche y productos lácteos y el tratamiento especial de la importación por los terceros países. También existen disposiciones especiales en materia de exportación de las plantas vivas y de suspensión del régimen de perfeccionamiento pasivo.

2.2. El Pago Único

Desde la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) realizada en junio de 2003, las ayudas asociadas a la producción se han suprimido progresivamente e integrado en el Régimen de Pago Único (RPU)⁵⁴

Aunque alguno de los pagos directos a los agricultores aún se encuentra vinculado a la producción, la mayoría de las ayudas directas están disociadas, no vinculadas, a la producción, se condicionan a un conjunto de requisitos y su montante puede verse reducido por la modulación. El objetivo principal de este régimen de ayuda es garantizar una mayor estabilidad de ingresos a los agricultores. Estos, en adelante, reciben el mismo importe de ayuda independientemente de su producción, permitiéndoles así producir respondiendo a la demanda del mercado. El régimen de pago único también tiene por objeto mejorar la competitividad y sostenibilidad de la agricultura.

Para beneficiarse del régimen de pago único, los agricultores deben disponer previamente de derechos de ayuda, que deben declarar con hectáreas subvencionables. Los derechos de ayuda pueden transmitirse de un agricultor a otro bajo determinadas condiciones establecidas en la norma comunitaria.

⁵⁴ Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 y (CE) n° 378/2007, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003.

En el «modelo histórico», los derechos se calculan sobre la base del importe de los pagos directos que cada agricultor recibe a lo largo de un periodo de referencia (generalmente los años 2000, 2001 y 2002; existe la posibilidad de otras opciones de cálculo en casos específicos o cuando se trata de integraciones posteriores). Los Estados miembros tienen la posibilidad de asignar los pagos a nivel regional. En tal caso, se determinarán límites máximos regionales, y las cantidades en ellos comprendidas se repartirán entre los agricultores de la región. El valor de sus ayudas se obtiene dividiendo la dotación entre el número de hectáreas declaradas el primer año de aplicación del sistema. Todos los derechos de ayuda de una misma región tienen el mismo valor unitario.

La doctrina académica representada por el profesor CONSTATO afirmó que nos hallamos ante un «verdadero derecho subjetivo a participar en el régimen, respecto del que la PAC no es discrecional y que podrá ser tutelado por la justicia ordinaria» y que «es un bien patrimonial del empresario que se extingue por el no uso; que es transferible bajo distintas reglas según se haya adquirido por ejercicio de la actividad agraria en el periodo de referencia o por el contrario de la reserva nacional; que puede transferirse con o sin tierra por compra venta y sólo con tierra por arrendamiento»⁵⁵.

El pago de las ayudas directas se condiciona al cumplimiento de un conjunto de requisitos en relación con la salud pública, la zoonosidad y la fitosanidad; el medio ambiente; y el bienestar de los animales. Abonado en dos plazos anuales, la Comisión puede autorizar anticipos al pago único»⁵⁶.

La modulación es un sistema de reducción obligatoria y progresiva de los pagos directos. Los pagos directos de un importe superior a 5.000€ se reducirán así de año en año según un determinado porcentaje hasta un 10% en 2012. Los importes correspondientes se transferirán al FEADER para reforzar los programas de desarrollo rural, especialmente las medidas relacionadas con el cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua y la biodiversidad.

La norma del pago único contiene una serie de disposiciones relativas al asesoramiento a las explotaciones y al sistema integrado de gestión y control (SIGC) que debe crear cada Estado para gestionar las solicitudes de ayuda y garantizar, mediante controles administrativos y controles sobre el terreno, que los pagos se efectúan correctamente, prevenir y gestionar, si procede, las irregularidades y percibir las cantidades pagadas indebidamente⁵⁷.

Los Estados miembros constituirán una reserva nacional destinada a conceder derechos de ayuda a los nuevos agricultores y a los que se hallen en una situación

⁵⁵ CONSTATO, L.: «Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC», *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, nº 1 (2004), pp. 41 y ss. Nuestra doctrina académica se ha pronunciado en términos similares, véase: DE LA CUESTA SAENZ, J.M.: «La reforma de la...», p. 35.

⁵⁶ Véase, entre otros, DE LA CUESTA SAENZ, J.M.: «En torno a los límites en el desarrollo normativo de la condicionalidad de los pagos directos», en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, segunda época, año XXV, nº 54, enero-junio 2009, pp. 83-93.

⁵⁷ DE LA CUESTA SAENZ, J.M.: «La reforma de la...», p. 43.

considerada especial, y a establecer derechos para agricultores propietarios en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo.

Junto con el pago único, hay que citar un conjunto de ayudas que se agrupan en el llamado «paquete mediterráneo», fruto de las negociaciones en el Consejo de Ministros, que cerraron la reforma de la PAC de junio de 2003. En síntesis, este conjunto normativo reúne las disposiciones relativas a la integración de la ayuda a los sectores del tabaco, el lúpulo, los olivares y el algodón en el régimen de pago único⁵⁸.

3. Segundo pilar: el desarrollo rural

El desarrollo rural irrumpe formalmente en la PAC con la Agenda 2000 aunque, como hemos descrito anteriormente, la preocupación del legislador comunitario por actuar no sólo coyunturalmente en los mercados agrarios sino también estructuralmente en el sector agroalimentario llevó a adoptar las primeras medidas de acompañamiento de las de mercado, enfocadas al desarrollo rural sostenible, tras la Conferencia de Stressa. Tras las reformas de la PAC de junio de 2003 y de abril de 2004 se introduce un instrumento de financiación y de programación único, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que sustituye a los anteriores FEOGA Garantía y FEOGA Orientación para mejorar la gestión y el control de la política de desarrollo rural, segundo pilar de la PAC⁵⁹.

Los objetivos de la política de desarrollo rural que el FEADER ha de contribuir a mejorar son la competitividad de la agricultura y la silvicultura; el medio ambiente y el paisaje; y la calidad de vida en las zonas rurales y la promoción de la diversificación de la economía rural.

Se parte del principio de cofinanciación de las acciones que se decidan a escala nacional por lo que la intervención del Fondo complementa las actuaciones nacionales, regionales y locales que contribuyen a las prioridades de la Comunidad.

El funcionamiento de la política de desarrollo rural parte de la elaboración y remisión a Bruselas de los Planes estratégicos nacionales para el periodo 2007-2013. El Plan nacional debe partir de una evaluación de la situación económica, social y medioambiental, y del potencial de desarrollo de las zonas rurales. En el Plan se determina la estrategia elegida para la acción común de la Comunidad y del Estado miembro, con arreglo a las orientaciones estratégicas comunitarias, y las prioridades temáticas y territoriales. Igualmente, el Plan contiene una lista de los programas de desarrollo rural mediante los cuales se ejecuta el plan estratégico nacional, y la asignación de los recursos del FEADER para cada programa. Adicionalmente, el

⁵⁸ Reglamento (CE) n° 864/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, que modifica el Reglamento (CE) n° 1782/2003 que establece normas comunes para los regímenes de ayudas directas en el marco de la política agrícola común y que establece algunos regímenes de ayudas en favor de los agricultores y que adapta el Reglamento con motivo de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea.

⁵⁹ Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Estado miembro debe consignar en el Plan los medios destinados a garantizar la coordinación con los demás instrumentos de la política agrícola común, el FEDER, el FSE, el FC, el Fondo Europeo de Pesca y el Banco Europeo de Inversiones. Por último, el Plan incluirá si procede, el presupuesto necesario para alcanzar el objetivo de «convergencia» y una descripción de las disposiciones adoptadas y la indicación del importe destinado a la creación de la red rural nacional, que reúne a las organizaciones y a las administraciones que trabajan en el ámbito del desarrollo rural.

El desarrollo de los Planes nacionales se articula mediante programas de desarrollo rural que contienen medidas agrupadas en cuatro ejes determinados en el Reglamento FEADER, que son el eje 1 dedicado a la mejora de la competitividad del sector agrícola y forestal⁶⁰, el eje 2 relativo a la mejora del medio ambiente y del entorno rural⁶¹, el eje 3 sobre la calidad

⁶⁰ La ayuda en favor de la competitividad del sector agrícola y forestal consistirá en: a) medidas destinadas a reforzar los conocimientos y mejorar el potencial humano a través de: acciones de información y formación profesional, actuaciones que faciliten el establecimiento de jóvenes agricultores (personas de menos de 40 años que se establecen por primera vez como titulares de una explotación) y la adaptación estructural de sus explotaciones, la jubilación anticipada de los agricultores que deciden cesar sus actividades con el fin de transferir la explotación a otros agricultores y de los trabajadores agrícolas que deciden abandonar definitivamente toda actividad agrícola; entre otras cosas, se exige a los beneficiarios tener una edad mínima de 55 años por regla general y no haber alcanzado la edad normal de jubilación en el Estado miembro de que se trate, la utilización de los servicios de asesoramiento por los agricultores y los empresarios forestales y la creación de servicios de asesoramiento, de ayuda a la gestión agraria y de sustitución de personal en la explotación; la utilización de estos servicios debe contribuir a evaluar y mejorar los resultados de las explotaciones; b) medidas destinadas a reestructurar y desarrollar el capital físico: a modernización de las explotaciones agrícolas y forestales y la mejora de sus resultados económicos mediante la introducción, entre otros elementos, de nuevas tecnologías, el incremento del valor añadido de la producción primaria agrícola y forestal; en este campo, se apoyarán las inversiones dirigidas a reforzar la eficacia de los sectores de la transformación y comercialización de la producción primaria, simplificando las condiciones para beneficiarse de la ayuda a la inversión con respecto a las que están vigentes en la actualidad, la mejora y el desarrollo de las infraestructuras en relación con la evolución y la adaptación de los sectores agrario y forestal, la reconstitución de la capacidad de producción agrícola que haya resultado dañada por catástrofes naturales y la adopción de medidas preventivas adecuadas; c) medidas destinadas a mejorar la calidad de la producción y de los productos: ayudar a los agricultores a adaptarse a las exigentes normas que impone la normativa comunitaria, compensando parcialmente los costes en exceso o las pérdidas de renta que generan algunas nuevas obligaciones, alentar la participación de los agricultores en regímenes de promoción de la calidad alimentaria que den garantías a los consumidores acerca de la calidad del producto o del proceso de producción, aporten valor añadido a los productos primarios y favorezcan las salidas comerciales, apoyar las actividades de información y de promoción, impulsadas por las agrupaciones de productores, de los productos que sean objeto de regímenes de calidad alimentaria; d) medidas para los nuevos Estados miembros están previstas asimismo medidas transitorias relativas a: a) ayuda a las explotaciones de semisubsistencia en proceso de reestructuración, la ayuda a la creación de agrupaciones de productores, la ayuda a las explotaciones agrícolas que sean objeto de una reestructuración, incluida la diversificación hacia actividades no agrícolas.

⁶¹ La ayuda destinada a la ordenación del territorio debe contribuir al desarrollo sostenible, fomentando, en particular, que los agricultores y silvicultores gestionen las superficies de acuerdo con métodos compatibles con la necesidad de conservar los paisajes y el entorno natural y de proteger y mejorar los recursos naturales. Los principales elementos que deben tenerse en cuenta son la biodiversidad, la gestión de la *red Natura 2000*, la protección del agua y los suelos y las actuaciones para paliar los efectos del cambio climático. En este marco, el Reglamento prevé, en particular, ayudas

*de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural*⁶² y el eje horizontal es el LEADER⁶³

En relación con este marco legal, la doctrina se preguntaba si este nuevo desarrollo rural era suficientemente verde, al destinar tres de sus cuatro ejes a conceptos económicos como la competitividad, la diversificación y la mejora de la calidad de vida⁶⁴.

El importe del apoyo comunitario al desarrollo rural, su desglose anual y el importe mínimo que se destinará a las regiones que pueden beneficiarse del objetivo de «convergencia» serán fijados por el Consejo. Éste adoptará su decisión por mayoría cualificada sobre la base de la propuesta de la Comisión y de conformidad con las perspectivas financieras para el período 2007-2013 y el Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario. En relación con la programación, los Estados miembros tendrán asimismo en cuenta los importes procedentes de la modulación.

Además, la Comisión velará por que las ayudas totales procedentes del FEADER y de otros fondos comunitarios, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, respeten determinados parámetros económicos.

vinculadas a las desventajas naturales en las zonas de montaña y las restantes zonas desfavorecidas (designadas por los Estados miembros con arreglo a criterios objetivos comunes) o pagos agroambientales o en favor del medio forestal que cubran exclusivamente los compromisos que vayan más allá de las correspondientes normas obligatorias. También pueden concederse ayudas para las medidas de apoyo a las inversiones no productivas relacionadas con el cumplimiento de los compromisos agroambientales o en favor del medio forestal o a la consecución de otros objetivos agroambientales, así como las medidas destinadas a mejorar los recursos forestales con un objetivo medioambiental (ayuda a la primera forestación, a la instalación de sistemas agroforestales o a la reconstitución del potencial forestal y a la prevención de catástrofes naturales). Todo beneficiario que reciba ayudas para mejorar el medio ambiente y el espacio rural deberá respetar, en el conjunto de la explotación, los requisitos reglamentarios en materia de gestión (en los ámbitos de la salud, el medio ambiente y el bienestar animal) y las buenas condiciones agrícolas y medioambientales establecidas en el Reglamento relativo al régimen de pago único (Reglamento n° 73/2009).

⁶² Para contribuir a la diversificación de la economía rural, el Reglamento contiene medidas relativas a: la puesta en marcha de actividades no agrarias, el apoyo a la creación y desarrollo de microempresas, el fomento de actividades turísticas y la protección, valorización y gestión del patrimonio natural con vistas al desarrollo económico sostenible; la mejora de la calidad de vida en el medio rural, en particular, la renovación y desarrollo de los municipios rurales y la conservación y valorización del patrimonio rural; la formación profesional de los actores económicos en los ámbitos anteriormente citados; y la adquisición de competencias y las iniciativas de animación con vistas a la preparación y ejecución de una estrategia local de desarrollo.

⁶³ La ayuda destinada al eje LEADER está dirigida a: la adopción de estrategias locales de desarrollo mediante asociaciones entre el sector público y privado, denominadas «grupos de acción local». Las estrategias, aplicadas a territorios rurales bien delimitados, deben alcanzar los objetivos de al menos uno de los tres ejes anteriores; y los grupos de acción local también pueden llevar a cabo proyectos de cooperación interterritoriales o transnacionales.

⁶⁴ VATTIER FUENZALIDA, C.: «Los cuatro ejes del...», p. 90.

En el marco de la gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros, corresponde a estos últimos designar para cada programa de desarrollo rural una autoridad de gestión, un organismo pagador y un organismo de certificación. También son responsables de la información y de la publicidad relativas a las operaciones cofinanciadas. Además, cada Estado miembro debe establecer un comité de seguimiento para supervisar la eficacia de la ejecución del programa. La autoridad de gestión de cada programa debe, asimismo, remitir a la Comisión un informe anual sobre la ejecución del programa.

La política y los programas de desarrollo rural son objeto de evaluaciones a priori, intermedias y a posteriori, destinadas a reforzar la calidad, eficiencia y eficacia de la aplicación de los programas de desarrollo rural.

IV. LA FINANCIACIÓN DE LAS AYUDAS DE LA PAC

1. Los fondos de la PAC: FEAGA Y FEADER

Actualmente, la financiación de la PAC se realiza con cargo a dos fondos comunitarios: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). El Reglamento CE 1290/2005, del Consejo, de 21 de junio, regula un sistema de funcionamiento similar para ambos fondos aunque cada uno tiene ciertas singularidades⁶⁵.

1.1. EL FEAGA

El objeto fundamental del fondo comunitario conocido como FEAGA es financiar en gestión compartida entre los Estados miembros y la Comisión un conjunto de ayudas de la PAC.

Este conjunto de ayudas se determina exactamente por el Derecho comunitario y abarca las siguientes: las restituciones fijadas por exportación de productos agrícolas a terceros países; las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrarios; los pagos directos a los agricultores establecidos en el ámbito de la PAC; algunas medidas de información y promoción de los productos agrícolas en el mercado interior de la Comunidad y en los terceros países realizadas por los Estados miembros; los gastos relacionados con las medidas de reestructuración de la industria azucarera, con arreglo al Reglamento (CE) n° 320/2006 del Consejo; y los programas de promoción del consumo de frutas en los colegios.

De igual modo, es el fondo FEAGA el que financia de modo centralizado un conjunto de gastos derivados de la PAC.

Entre los gastos financiados directamente desde Bruselas se debe hacer constar los siguientes: la participación financiera de la Comunidad en medidas veterinarias específicas, medidas

⁶⁵ DOUE.

de control veterinario y de los productos destinados a la alimentación humana y animal, programas de erradicación y vigilancia de las enfermedades animales y medidas fitosanitarias; la promoción de productos agrícolas efectuada directamente por la Comisión o por mediación de organizaciones internacionales; las medidas, adoptadas de conformidad con la normativa comunitaria, destinadas a garantizar la conservación, la caracterización, la recogida y la utilización de recursos genéticos en agricultura; la creación y mantenimiento de los sistemas de información contable agraria; los sistemas de investigación agraria; los gastos relativos a los mercados de la pesca.

En cuanto al funcionamiento de este fondo, la Comisión, en forma de transferencias mensuales, envía a los Estados miembros los montantes económicos necesarios para cubrir los gastos financiados por el FEAGA.

La realización del pago de la Comisión se hace sobre la base de una declaración de gastos y de los datos facilitados por los Estados miembros. En caso de disconformidad de los compromisos de fondos con las normas comunitarias, la Comisión puede decidir la reducción o la suspensión de los pagos. Esto es posible porque, por un lado, se fija un saldo neto disponible para los gastos del FEAGA y, por otro, se establece un sistema mensual de alerta y seguimiento de los gastos. En caso de irregularidades o negligencias, los importes recuperados se abonan a los organismos pagadores, que los contabilizan como ingresos del FEAGA en el mes de su cobro efectivo.

La norma comunitaria obliga a la Comisión a presentar ante el Parlamento Europeo y el Consejo un informe mensual de evolución de los gastos efectuados respecto a los perfiles iniciales y la valoración de la ejecución previsible para el ejercicio en curso.

1.2. EL FEADER

El FEADER ha supuesto una simplificación administrativa, de programación y de gestión respecto al anterior modo de funcionamiento. No obstante, las deficiencias presentadas en su coordinación con los fondos estructurales FEDER y Fondo Social Europeo han hecho que la programación de los mismos con el FEADER vuelva a ser integrada a partir de 2013.

Por su objeto, este fondo se ocupa, únicamente en gestión compartida, los programas de desarrollo rural ejecutados de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.

Respecto a su funcionamiento, los compromisos presupuestarios correspondientes se efectúan por tramos anuales en forma de prefinanciaciones, pagos intermedios y pagos del saldo.

Los pagos intermedios se abonan para cada programa de desarrollo rural, en función de las disponibilidades presupuestarias, dentro del límite de los topes establecidos por la legislación y tras sumarles las cantidades fijadas por la Comisión en aplicación de las disposiciones previstas para los pagos directos a los agricultores y para el mercado de la viticultura. Dichos pagos se efectúan si se cumplen determinados requisitos, por ejemplo, el envío a la Comisión de una declaración de gastos y de una solicitud de pago certificadas por el organismo pagador autoriza-

do. En caso de disconformidad de dicha declaración con las normas comunitarias, la Comisión puede decidir la reducción o la suspensión de los pagos.

En caso de irregularidades, la financiación comunitaria se suprime total o parcialmente o, si los fondos ya han sido abonados al beneficiario, son recuperados por el organismo pagador autorizado. Los importes suprimidos o recuperados pueden ser reutilizados por el Estado miembro para operaciones incluidas en el mismo programa de desarrollo rural.

En lo que se refiere al pago del saldo, sólo se efectúa tras la recepción del informe final de ejecución relativo a la aplicación de un programa de desarrollo rural y de la decisión de liquidación de cuentas correspondiente. En caso de no presentarse los documentos necesarios, el saldo queda liberado automáticamente.

2. La gestión compartida y el control

Como ya ha sido mencionado en la introducción de este estudio, la financiación de las medidas de la PAC, tanto la parte de mercados y pago único como la de desarrollo rural, corresponde en parte a la gestión compartida, por lo que el texto reglamentario especifica las condiciones que permiten a la Comisión cumplir sus responsabilidades en materia de ejecución del presupuesto general y aclara las obligaciones de cooperación que incumben a los Estados miembros.

Los fondos FEAGA y FEADER se caracterizan por ser fondos de gestión compartida entre los Estados miembros y la Comisión. En particular, esto significa que los Estados miembros designan unos organismos pagadores, a escala nacional o regional, que serán los responsables de comprobar que las solicitudes de ayuda cumplen los requisitos reglamentarios. Por su parte, la Comisión debe reembolsar a los Estados los gastos efectuados por los organismos pagadores en los plazos que se establece por el Reglamento para cada fondo y, además, es la responsable del control de la corrección de los procedimientos de liquidación de los mismos.

Por las competencias que tiene asignadas en el entramado institucional de la UE, la Comisión vela por una gestión financiera correcta de los fondos comunitarios, mediante un procedimiento de liquidación de cuentas que consta de dos fases: liquidación contable y liquidación de conformidad.

El correcto funcionamiento del sistema de control pasa por que los Estados miembros entreguen a la Comisión todos los datos necesarios sobre el funcionamiento correcto de los fondos. Además de los controles efectuados por los Estados miembros con arreglo a su normativa nacional, la Comisión puede efectuar controles sobre el terreno. Como es evidente, en el marco del FEAGA y del FEADER, los pagos destinados a un Estado miembro se podrán reducir o suspender si se observan deficiencias graves y persistentes⁶⁶.

⁶⁶ La norma de aplicación es el Reglamento (CE) n° 1848/2006 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2006, relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente pa-

Los nombres de los beneficiarios de los fondos agrícolas deben publicarse a posteriori, así como los importes que hayan recibido aunque, como advierte la propia Comisión en el aviso de su página web donde figura esta información, tras las sentencias del TJCE sobre la citada normativa, solamente se publican los datos de los beneficiarios personas jurídicas⁶⁷.

Por último, el Tribunal de Cuentas Europeo, en el ámbito de la PAC, desarrolla una labor de examen y detección de los supuestos de incorrecciones de manera selectiva. Entre los ejemplos de esta función revisora, en el informe del ejercicio 2010, se hizo constar que, en Castilla-La Mancha y en Extremadura, se habían registrado en el LPIS como elegibles zonas de pasto permanente, incluso con bosque, roquedos, etc. En el mismo informe, se refería que, en Francia, una empresa azucarera declaró haber desmantelado una unidad de producción (y recibía la ayuda del plan de reestructuración que debía pasar al productor de remolacha) pero, a su vez, afirmaba que la capacidad de producción pasaba de 70 a 93 toneladas para recibir la ayuda directa.

gadas en el marco de la financiación de la política agrícola común, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito, y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 595/91 del Consejo. En el Reglamento 1848/2006, se prevé la notificación trimestral a la Comisión de los casos de irregularidad (cuyo impacto sea superior a 10.000 euros) detectados por los Estados miembros. Éstos deben también informar a la Comisión sobre los procedimientos nacionales encaminados a imponer sanciones administrativas o penales así como –previa petición de la Comisión– sobre el desarrollo de los procedimientos de recuperación contra los beneficiarios que cometieron irregularidades en detrimento de los fondos comunitarios FEAGA y FEADER. De igual modo, la norma prevé la obligación de los Estados miembros de comunicar inmediatamente a la Comisión y a los demás Estados miembros afectados cualquier irregularidad que pueda tener repercusiones fuera de su territorio o que ponga de manifiesto el empleo de una nueva práctica irregular. En el marco de la comitología comunitaria, el comité de coordinación de la lucha antifraude (Cocolaf) es informado anualmente por la Comisión de los datos recogidos en virtud del Reglamento (CE) n° 1848/2006.

⁶⁷ La obligación de transparencia deriva del cumplimiento del artículo 44 bis del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, modificado por el Reglamento (CE) n° 1437/2007 del Consejo y Reglamento (CE) n° 259/2008 de la Comisión, modificado por el Reglamento (UE) n° 410/2011 de la Comisión. No obstante, el aviso literal de la Comisión es el siguiente: «...En la sentencia dictada en los asuntos acumulados C-92/09 y C-93/09 con respecto a la obligación de publicar datos relativos a los beneficiarios de fondos agrícolas europeos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea concluye que la publicación de datos de carácter personal referentes a personas físicas, sin establecer distinciones en función de criterios pertinentes, tales como los períodos durante los cuales dichas personas han percibido estas ayudas, su frecuencia o, incluso, el tipo y magnitud de las mismas, es desproporcionada. Por consiguiente, el Tribunal declara inválidas las disposiciones correspondientes.

Por razones de transparencia y a la espera de que el Parlamento y el Consejo adopten nuevas normas que tengan en consideración las objeciones formuladas por el Tribunal, se ha modificado el Reglamento (CE) n° 259/2008 para limitar la obligación de publicar información sobre los beneficiarios de las ayudas de la PAC a las personas jurídicas.

La Comisión Europea mantiene esta página web para facilitar el acceso público a la información. Las páginas web enlazadas dependen de los Estados miembros de la Unión Europea, no de los servicios de la Comisión, y la responsabilidad de su contenido es exclusivamente de los Estados miembros correspondientes. La Comisión Europea no puede garantizar el carácter exacto o completo de los datos o de la información ni acepta responsabilidad alguna por su utilización», accesible en http://ec.europa.eu/agriculture/funding/index_es.htm

V. LA PAC EN ESPAÑA

Las normas de la PAC después de la reforma de 2003 dejan un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para que, cada uno, en función de su realidad nacional, elija los mecanismos y la forma en la que aplican los compromisos acordados en el contexto de la UE⁶⁸.

Como señala Massot, España se ha caracterizado por su prudencia en los sucesivos procesos de reforma de la PAC, más preocupada por los saldos financieros resultantes y por mantener el status quo entre sectores y Comunidades Autónomas que de encontrar un modelo de apoyo más coherente con sus estructuras y más legitimado social e internacionalmente⁶⁹.

1. El reparto competencial

Caracterizado inicialmente por las notas de apertura y flexibilidad⁷⁰, es conocido que el modelo de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se delimita en los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución⁷¹. Se configura pues un Estado políticamente descentralizado con un sistema de distribución territorial de competencias, que ha sido concretado por obra del Tribunal Constitucional, como pieza capital del sistema⁷².

⁶⁸ Entre otros, coinciden en esta apreciación: DE LA CUESTA SAENZ, J.M.: «La reforma de la PAC y el pago único», p. 33; LÓPEZ BARRERO, E.: «Una visión desde España de la PAC y las normas agrícolas de la OMC», *Revista de derecho agrario y alimentario*, segunda época, año XXIII, n° 51, Jul-dic. 2007, p. 18.

⁶⁹ MASSOT, A.: «España ante...», p. 3.

⁷⁰ BIGLINO CAMPOS, P.: «Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración del Orden de Competencias» en *Revista de las Cortes Generales*, segundo cuatrimestre 2005, n° 65, pp. 7-31.

⁷¹ Según Aja, la Constitución de 1978 consagra un modelo de Estado Autonómico, cuya división de poderes es comparable a los sistemas federales europeos, en el que el reconocimiento de una autonomía garantizada constitucionalmente permite a las nacionalidades y regiones que los componen la autonomía para la creación de instituciones representativas propias, no dependientes del poder central. Esta nueva forma de organización territorial del Estado permitió que los entes territoriales autónomos, Comunidades Autónomas, pudieran asumir en sus normas institucionales básicas, Estatutos de Autonomía, las competencias exclusivas en determinadas materias, entre ellas la agricultura, para ejercer la iniciativa legislativa en su territorio de acuerdo con la ordenación general de la economía (AJA, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y Hechos diferenciales*, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 239).

⁷² Entre otros, véase: ARAGÓN, M.: «La construcción del Estado autonómico» en *Revista General de Derecho Constitucional*, n° 1, 20006, www.iustel.com, pp. 15-38; MUÑOZ MACHADO, S.: «Pactismo y soberanía en la organización territorial» en *El Futuro del modelo de Estado*, coord. por ÁLVAREZ CONDE, IMAP, Madrid, 2007, pp. 13-27.

Como señala la doctrina, la competencia en materia de agricultura y ganadería se deja a disposición de ser asumida por las Comunidades Autónomas. El Estado queda como responsable a nivel internacional, en la UE y en la OMC, del cumplimiento de los compromisos asumidos y ejercer competencias legislativas sobre la materia con carácter básico⁷³.

A esto debe añadirse que, fuera de los casos en los que el Estado tiene la facultad de dictar legislación básica, la intervención estatal debería ser subsidiaria, y tendrá carácter supletorio aquella normativa estatal que alcance ámbitos ya cubiertos por una normativa autonómica. Entre otros, la «ordenación general de la economía»⁷⁴, «propiedad industrial»⁷⁵, «comercio exterior» o «sanidad» son títulos competenciales que la Constitución atribuye al Estado y que pueden tener efecto delimitador de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en esta materia que nos ocupa⁷⁶.

En este contexto, existen competencias exclusivas del Estado que inciden en el régimen jurídico de la Política Agraria en sentido amplio como son: las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18^a); la propiedad industrial (art. 149.1.9^a); el comercio exterior (art. 149.1.10^a); la sanidad exterior y las bases y coordinación general de la Sanidad⁷⁷. Asimismo, conviene señalar la conexión existente entre la defensa de los consumidores que la Constitución encomienda a todos los poderes públicos y la garantía de la veracidad de las informaciones que reciben mediante una correcta aplicación de las normas de rango inferior⁷⁸.

En todo caso, conviene recordar que el sistema de reparto competencial fue alterado con la adhesión de España a las Comunidades Europeas. La incorporación de España a las Comunidades Europeas determinó la necesidad de adoptar el acervo comunitario en virtud de la primacía del mismo sobre los ordenamientos estatales⁷⁹. Coello Martín describe este fenómeno como la nueva centralización inducida por la legislación comunitaria⁸⁰.

⁷³ Entre otros véase: NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *Introducción al ...*, p. 144; LÓPEZ BARRERO, E.: «Una visión desde...», p. 19.

⁷⁴ Al respecto *vid.* STC 186/1988 de 17 de octubre.

⁷⁵ Al respecto *vid.* STC 11/1986 de 28 de enero.

⁷⁶ GUILLEM CARRAU, J.: «Las denominaciones de origen y las reformas estatutarias» en *Parlamento y Constitución*, n° 12, 2009, pp. 149-191.

⁷⁷ LÓPEZ BENITEZ, M.: *Las Denominaciones de Origen*, CEDECS, Barcelona, 1996, p. 101.

⁷⁸ STS de 29.9.1990, RJ 1990, 7302.

⁷⁹ GUILLEM CARRAU, J.: «Las denominaciones...», p.

⁸⁰ Entre otros, véase: NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *Introducción al...*, pp. 105 y ss. COELLO MARTÍN, C., HERNÁNDEZ AMADO, R. y PINO TARRAGONA, G.: «La política vitivinícola» en *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, Parlamento de La Rioja-Thomsom Aranzadi, 2007, pp. 131-156 p. 133.

2. La articulación de la PAC tras la reforma de 2003

Básicamente, la reforma de la PAC 2003 entra en vigor en España a partir de 2006 con la puesta en práctica del pago único, del que sólo quedan fuera la ayuda a las semillas y los pagos directos en las I. Canarias. Las singularidades de la aplicación de la reforma en España se ponen de manifiesto por la condicionalidad ambiental de las ayudas, la modulación de las mismas para incrementar presupuesto desarrollo rural y la aplicación del pago único en base al modelo histórico, que concreta el valor de los derechos que dan lugar a la ayuda en el referente del nivel de ayuda que venían recibiendo individualmente en el periodo de referencia.

De este modo, se configura en nuestro Ordenamiento un sistema de pago único desacoplado de la producción⁸¹.

Desde el punto de vista jurídico formal, es necesario señalar que el pago único se articula en el Real Decreto 66/2010, que tiene su base en el artículo 120 Ley 62/2003 y en la Disposición final 6 Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural. Este marco permite la aplicación uniforme de las normas comunitarias⁸².

Desde el punto de vista jurídico material, la objeción que se realiza fundamentalmente radica en que, al ser desacoplado, la percepción de la ayuda se produce sin tener en cuenta la producción. Esto es, se puede llegar a cobrar ayudas sin producir, sin actividad económica. El importe de referencia de cada productor es la media trienal de las percibidas por los distintos regímenes de ayuda en el periodo de referencia aunque puede reducirse para proveer la reserva nacional si se supera el límite nacional o por la modulación, que ya ha sido explicada anteriormente.

Desde la perspectiva del desarrollo de las actividades agrarias, para parte de la doctrina, la aplicación de la PAC ha encorsetado el avance de las actividades típicas de la agricultura española, al tratar de orientar su futuro impulsando el segundo pilar, el del desarrollo rural⁸³.

⁸¹ El marco jurídico del Pago Único en el Ordenamiento jurídico interno se configura con el Real Decreto 1680/2009 sobre la aplicación del régimen de pago único en la agricultura y la integración de determinadas ayudas agrícolas en el mismo a partir del año 2010. Las normas de requisitos medioambientales están contenidas en el Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, por el que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos en el marco de la PAC, los beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural, y los agricultores que reciban ayudas en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo. Adicionalmente, son de referencia el Real Decreto 520/2006, de 28 de abril, por el que se regulan las entidades que presten servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias y la concesión de ayudas a su creación, adaptación y utilización; y el Real Decreto 198/2009, de 23 de febrero, por el que se establece la normativa básica relativa al régimen de ayudas en el sector de los forrajes desecados. Entre otros, véase: AMAT LLOMBART, P.: «Desarrollo del Derecho agrario del Siglo XXI en el marco de la UE y de España y valoración de las tendencias jurisprudenciales y de política legislativa», *Revista de derecho agrario y alimentario*, segunda época, año XXIV, nº 53, Jul-dic. 2008, p. 9-36; DE LA CUESTA SAENZ, J.M.: «La reforma de la PAC...», p. 35; LÓPEZ BARRERO, E.: «Una visión desde España...», p. 21.

⁸² DE LA CUESTA SAENZ, J.M.: «La reforma de la PAC...», p. 33.

⁸³ LÓPEZ BARRERO, E.: «Una visión desde España...», p. 25.

El problema clave del sistema desarrollado en el Ordenamiento interno para el pago único es que evita valorar muchos factores al remitirse al histórico de producción para la determinación de los valores que dan lugar a los derechos de ayuda. No tiene en cuenta las condiciones edáficas y climáticas, los sistemas de explotación existentes, la utilización de las tierras, las prácticas de explotación agraria y las estructuras de explotación. Por ello, es un sistema que permite la existencia de agravios, por ejemplo, en la campaña 2010, en el sector cítrico, en el caso de naranjas, clementinas, mandarinas y satsumas el pago fue de 357,34 euros/ha, mientras que para limones fue de 610,51 euros/ha y para toronjas y pomelos de 48,73 euros/ha.

La superficie de referencia para el cálculo de los derechos es la media de superficie declarada. Es decir, la ayuda se cobra por superficie en la que sí se produjo históricamente entre los años 2000 a 2002, salvo excepciones. En todo caso, aunque no esté en producción, la superficie debe estar en buenas condiciones agrarias.

Los derechos del pago único comprenden los derechos normales y derechos de retirada y los derechos especiales (los que recibieron pagos en concepto de los regímenes de prima por sacrificio, prima por vaca nodriza, etc.), bien procedentes de la asignación inicial, bien procedentes de la reserva nacional.

3. El desarrollo rural sostenible

Sin ánimo de extender el comentario más allá del objetivo básico de este estudio, la Ley 45/2007 articula el Programa de Desarrollo Rural Sostenible como el primer instrumento de planificación del desarrollo rural. Este instrumento debe ser elaborado por el Ministerio competente y las Comunidades Autónomas de forma concertada y contendrá los objetivos, planes y actuaciones a realizar por las Administraciones y los mecanismos de financiación y evaluación territorial⁸⁴.

Por Ley, la tramitación del programa exige que sea consultado el Consejo para el Medio Rural y la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural (arts. 39 y 40 de la citada Ley)⁸⁵.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley 45/2007, para las Comunidades Autónomas resta la adopción de las llamadas Directrices Estratégicas Territoriales de la Ordenación Rural en las que se localizan territorialmente las medidas a adoptar⁸⁶.

⁸⁴ El Programa 2010-2014 fue adoptado mediante el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Se encuentra accesible en http://www.marm.es/es/desarrollo-rural/temas/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/2.Estrategia_desarrolloruralsostenible_tcm7-9687.pdf

⁸⁵ Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo, por el que se regula la composición, funciones y funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Medio Rural, del Consejo para el Medio Rural, y de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

⁸⁶ El estado de aplicación en cada Comunidad Autónoma figura en un documento elaborado por el Ministerio, accesible el 25.1.2012 en <http://www.marm.es/es/desarrollo-rural/temas/ley-para-el->

El sistema se concreta con los Contratos territoriales que sirven para enlazar toda la planificación y la percepción de la ayuda para cada agricultor.

El objetivo general de los contratos territoriales es orientar la actividad de las explotaciones agrarias a la generación de externalidades positivas que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural. Con carácter voluntario, como afirma el Decreto que lo regula, el contrato territorial «es un instrumento formal que establece el conjunto de compromisos suscritos entre una Administración Pública y el titular de una explotación agraria para orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural»⁸⁷.

Como señala VATTIER FUENZALIDA, el marco legal se complementa con los requisitos legales de gestión y buenas condiciones agrarias y medioambientales fijados por el Decreto 486/2009, de 3 de abril⁸⁸.

4. La gestión compartida de los fondos europeos

Desde el punto de vista financiero, el sistema español de gestión de los fondos europeos agrícolas funciona a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas⁸⁹.

[desarrollo-sostenible-del-medio-rural/Resumen_aplicaci%C3%B3n_CCAA_tcm7-9695.pdf](#)

⁸⁷ Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural, *BOE* 239, 4.10.2011.

⁸⁸ El retraso y la falta de desarrollo reglamentario suficiente y la ineficiente aplicación autonómica ha provocado más de una visión crítica sobre el sistema y los problemas del desarrollo rural sostenible (VATTIER FUENZALIDA, C.: «Sistema y problemas del desarrollo rural» *Revista de derecho agrario y alimentario*, segunda época, año XXIII, nº 52, ene-jun 2008, pp. 125-145).

⁸⁹ El Real Decreto 2206/1995 reguló las actuaciones interadministrativas relativas a los gastos de la Sección Garantía del FEOGA, y estableció que cada Comunidad Autónoma podría designar o autorizar un único Organismo Pagador de las ayudas respecto de las que tuviera competencia de resolución y pago. En virtud de ello, a 15 de octubre de 1996, todas las Comunidades Autónomas tenían constituido y aprobado el Ente administrativo que asumía las competencias y funciones de Organismo Pagador. Al objeto de que los diferentes Organismos Pagadores pudieran disponer de los fondos necesarios para los pagos que han de efectuar, todas las Comunidades Autónomas firmaron con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación los oportunos convenios de colaboración para la prefinanciación de las ayudas, con cargo al FEOGA-Garantía; excepción hecha del País Vasco que renunció expresamente a la prefinanciación estatal. En el citado Real Decreto se estableció también, que serían Organismos Pagadores de ámbito nacional, para las ayudas en las que el Estado tuviera competencia de resolución y pago, y de acuerdo con sus respectivas atribuciones, el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y el Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos (FROM). El Real Decreto 327/2003 de 14 de marzo, derogó el Real Decreto 2206/1995, estableciendo un nuevo régimen jurídico de los Organismos Pagadores de los gastos financiados con cargo a la sección Garantía del FEOGA y sus relaciones con el Organismo de Coordinación, así como el procedimiento para hacer efectivo el principio de corresponsabilidad financiera derivado de su gestión y control. Más recientemente el Reglamento (CE) 1290/2005, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común, crea dos fondos de financiación de los gastos agrarios, FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) y FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), que sustituyen al FEOGA a partir del ejercicio 2007. Debido a la necesaria

De este modo, por un lado, en primer lugar, el FEGA es el responsable de la prefinanciación, a través del Tesoro Público español, de los gastos realizados por los organismos pagadores con cargo al FEAGA y al FEADER.

En segundo lugar, el FEGA tiene por objeto desarrollar la coordinación financiera de los gastos realizados por los organismos pagadores con cargo al FEAGA y al FEADER. La coordinación financiera implica que el FEGA es responsable del seguimiento de los pagos realizados por los organismos pagadores, de la solicitud de reembolso a la Comisión Europea por los gastos efectuados, de la presentación de la cuenta anual de los organismos pagadores y del seguimiento de los procedimientos de liquidaciones de cuentas. En tercer lugar, al FEGA se le asignan en el Ordenamiento interno las labores de coordinación técnica para la aplicación armonizada de las disposiciones comunitarias. Estas tareas abarcan la centralización de la información que deba ponerse a disposición de la Comisión, la elaboración y mantenimiento de la Base de datos nacional de derechos de pago único, el sistema de identificación geográfica de parcelas agrícolas SIGPAC, en español, conocido como LPIS, en terminología comunitaria), la coordinación del sistema integrado de gestión y control (IACS, en terminología comunitaria), la coordinación de los planes de control sobre condicionalidad de las ayudas. En cuarto lugar, el FEGA se constituye en organismo pagador para la gestión y el pago de las restituciones a la exportación, las compras de intervención bajo la forma de almacenamiento público, la ayuda alimentaria a las personas más necesitadas, las ayudas a la promoción alimentaria y la recaudación de la tasa láctea. En quinto lugar, el FEGA asume la representación de España ante los órganos europeos encargados de la financiación de la PAC.

Por otro lado, el sistema de gestión de los fondos europeos agrícolas depende de los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas que se ocupan de la gestión y pago de las ayudas de las que son competentes que son las ayudas directas desacopladas (Régimen de Pago Único); las ayudas directas acopladas, los pagos acoplados, específicos y adicionales; las ayudas a los sectores del vino, las frutas y hortalizas y los forrajes desecados; las ayudas al POSEICAN en las Islas Canarias; las ayudas para financiar los Programas de desarrollo rural de cada Comunidad Autónoma.

adaptación del marco normativo interno al régimen consagrado en el Reglamento (CE) 1290/2005, se dicta el Real Decreto 521/2006, de 28 de abril, por el que se establece el régimen de los organismos pagadores y de coordinación de los fondos europeos agrícolas. Este Real Decreto extiende la aplicación del Real Decreto 327/2003, al desarrollo de las nuevas funciones de los organismos pagadores y de coordinación y designa al FEGA como organismo pagador, respecto de las actuaciones en las que el Estado tenga competencia de gestión, resolución y pago, y como Organismo de coordinación para los nuevos fondos europeos agrícolas. De acuerdo con lo establecido en el citado Reglamento, los Organismos pagadores del FEOGA-Garantía deben ser nuevamente autorizados en el caso de que asuman nuevas competencias en materia de gasto que no desempeñase con anterioridad. Por otro lado, se introduce, como novedad, la autorización del Organismo de coordinación por el Estado miembro. Teniendo en cuenta lo anterior, se han desarrollado las verificaciones necesarias para comprobar que el FEGA cumple con los requerimientos establecidos en la reglamentación comunitaria para actuar como Organismo pagador de las ayudas financiadas con cargo al FEAGA y al FEADER en las que el Estado tenga competencia de gestión, resolución y pago, y como organismo de coordinación de los organismos pagadores de España para todos los asuntos relacionados con el FEAGA y FEADER. Todo ello ha conducido a la autorización del FEGA, por ORDEN APA/3147/2006, de 6 de octubre, como organismo pagador y organismo de coordinación para los nuevos fondos europeos agrícolas.

Los Organismos pagadores de las Comunidades Autónomas deben desarrollar un conjunto de actuaciones administrativas, que se concretan en la elaboración y puesta en marcha de las disposiciones relativas a las campañas anuales de ayudas; la admisión de solicitudes de las diferentes ayudas; la realización de los controles administrativos y sobre el terreno, acordados en los correspondientes planes nacionales; la solicitud semanal de fondos para la realización de pagos y las previsiones de pagos futuros; y la liquidación de la cuenta anual. Igualmente, estos Organismos desarrollan la colaboración en el control que proceda para atender a las misiones de control de los órganos competentes (Tribunales de Cuentas autonómicos y de la UE y Comisión de la UE) y acuden a la Comisión sectorial de organismos pagadores.

Como elementos de cierre del sistema, hay que reseñar la existencia de un conjunto de grupos de trabajo con representantes de las Comunidades Autónomas y del Ministerio que se reúnen semestralmente y producen circulares, procedimientos y notas interpretativas, en definitiva, instrumentos básicos para la correcta aplicación de la reglamentación comunitaria en todo el territorio nacional.

VI. DERECHO AGRARIO EUROPEO Y TRATADO DE LISBOA

Como se anticipaba en la introducción, la explicación de la incidencia en el Derecho agrario comunitario y en la PAC de los cambios en los procedimientos de toma de decisión se subrayan con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que diferencia entre actos de ejecución y actos de delegación, y del nuevo Reglamento de Comitología, que reconduce los procedimientos de ejecución con participación de Comités a dos procesos, el de examen y el de consulta.

Simultáneamente, la aplicación del protocolo de subsidiariedad por el que los Parlamentos nacionales participan en un sistema de alerta rápida de control del respeto al citado principio también va a suponer cambios en la toma de decisión en el ámbito PAC.

Desde el punto de vista formal, el Tratado de Lisboa cambia el número de los preceptos dedicados a la PAC (los artículos 32 a 38 pasan a ser los nuevos artículos 38 a 44) y sustituye, asimismo, las alusiones al «mercado común» por la noción de «mercado interior».

Desde el punto de vista de contenido, tampoco se cambia el tradicionalmente atribuido a la PAC en los Tratados pero, sin duda alguna, el nuevo Tratado de Funcionamiento de la UE supondrá un esquema nuevo para la PAC en el ámbito legislativo, ejecutivo y financiero. El hecho de no haber reformulado los objetivos y parámetros de la PAC aprovechando la reforma del Tratado ha sido criticado por parte de la doctrina que considera que una verdadera refundación de la PAC debe partir de la modificación de su Derecho originario⁹⁰ o, por lo menos, conduce a «... plantearse el problema del objeto y los contornos de la futura PAC y, de soslayo, sus relaciones con el resto de políticas comunes». En definitiva, como sostiene MASSOT, la comple-

⁹⁰ BUREAU, D. y MAHÉ, L.P.: «CAP reform beyond 2013: an idea for a longer view», *Notre Europe, Studies and Research*, nº 64, abril, accesible el 25.1.2012 en www.notre-europe.eu

alidad que afronta el legislador UE en el ámbito agroalimentario es tal que afronta sus tareas sobre la base de nuevos objetivos adicionales a los asociados a la PAC por el Tratado en sentido estricto, incluso en su versión post Lisboa, como son la salud pública y la seguridad alimentaria (art. 168 TFUE), la protección de los consumidores (art. 12 TFUE), la sostenibilidad (art. 11 TFUE), el bienestar animal (art. 13 TFUE), la cohesión (art. 175 TFUE), etc.⁹¹.

1. El procedimiento legislativo ordinario

En virtud del Tratado de Lisboa, como es conocido, el procedimiento legislativo ordinario se configura como «el procedimiento legislativo por excelencia», la nueva versión del procedimiento de codecisión, y es de aplicación en el ámbito de la PAC.

El Tratado de Maastricht introdujo un procedimiento de codecisión entre el PE y el Consejo que ha llegado a ser el procedimiento ordinario para legislar en la UE. Tal ha sido su uso habitual que el Tratado de Lisboa ha sustituido el término de codecisión por el de procedimiento legislativo ordinario en su artículo 294.

Como señala MASSOT, se disponen también ciertas excepciones a favor del Consejo en dos ámbitos: la fijación de precios, exacciones, ayudas y límites cuantitativos (art. 43.3 TFUE) y la política de competencia (art. 42.2 TFUE) En síntesis, el procedimiento legislativo ordinario se compone de tres revisiones o «lecturas» en la terminología de la UE de la propuesta normativa en la que interviene el Consejo o el PE. A continuación, se desarrollan los aspectos sustanciales de dichas fases del procedimiento con ayuda de los esquemas del Consejo sobre el citado procedimiento⁹².

1.1. Primera lectura

La primera revisión o lectura del texto normativo propuesto por la Comisión se hace por el Consejo y por el Parlamento a la vez. En el caso del Parlamento, está en su mano plantear modificaciones en el texto y, en la del Consejo, su aceptación.

La Comisión presenta la propuesta legislativa al PE y al Consejo simultáneamente. También se inicia por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros, por recomendación del BCE o a petición del Tribunal de Justicia. Los trabajos de PE y CE deben ser imultáneos, con intercambios de información y que la Presidencia del Consejo actúe como negociador con el PE. Cuando el PE adopta en Pleno una posición ante la propuesta de norma, con o sin enmiendas, el Consejo puede aprobar el acto legislativo inmediatamente o no hacerlo por no estar de acuerdo con las enmiendas y adopta su posición en esta primera lectura, que es remitida al PE para ser objeto de la segunda lectura.

⁹¹ MASSOT, A.: «España ante...», p. 4.

⁹² MASSOT, A.: «España ante...», p. 4.

1.2. Segunda lectura

La segunda revisión del texto normativo propuesto por la Comisión se produce también tanto en el Parlamento como en el Consejo. En el trámite parlamentario, la propuesta pasará por el filtro de trabajo de una de sus Comisiones antes de debatirla en Pleno. En esta fase, el Consejo podrá concluir el procedimiento legislativo si acepta las modificaciones planteadas por el Parlamento. En su defecto, se convoca un Comité llamado de «conciliación» para acercar posturas entre las dos Instituciones.

Segunda lectura en el PE

El Presidente del PE remite la posición a la comisión parlamentaria competente para que estudie el contenido de la misma. Esta Comisión designará un ponente para la propuesta de la Comisión, que presentará un proyecto de informe a la Comisión que resume la propuesta de la Comisión y los puntos de vista de las diversas partes implicadas. Se producirá un debate en Comisión del informe en el que la Comisión defenderá su texto y responderá a las preguntas de los parlamentarios. Finalmente, elaborará un informe que es sometido al Pleno con las enmiendas, con un proyecto de resolución legislativa y, en su caso, una exposición de motivos. El procedimiento permite presentar enmiendas durante los debates en el pleno a un diputado, un grupo de diputados o el propio ponente, con frecuencia en nombre de un grupo político.

Segunda lectura del Consejo

El Consejo puede aprobar o no aprobar las enmiendas de la segunda lectura del PE. El Consejo decide por mayoría cualificada, pero debe pronunciarse por unanimidad sobre las enmiendas que han sido objeto de dictamen negativo de la Comisión para que el acto sea considerado adoptado. Si el Consejo acuerda aceptar la totalidad de las enmiendas, el acto se considera adoptado en forma de posición del Consejo en primera lectura enmendada en consecuencia y se remite a publicación en el Diario Oficial.

Comité de conciliación

Si el Consejo no acuerda aceptar la totalidad de las modificaciones propuestas por el Parlamento, se convocará el Comité de Conciliación en un plazo máximo de 8 meses, durante los cuales se intenta acercar posiciones en la negociación en reuniones a tres bandas previas. El PE y el Consejo están representados por 27 miembros. El texto conjunto deberá ser aprobado por mayoría cualificada de los representantes del Consejo y por mayoría simple en la Delegación parlamentaria.

1.3. Tercera lectura

Esta fase del proceso legislativo tiene lugar cuando no ha concluido el trámite en cualquiera de las anteriores. El Parlamento y el Consejo deberán aprobar el texto propuesto por el Comité de Conciliación. De no hacerlo así, la norma se tiene por no adoptada.

Tercera lectura del Parlamento Europeo y del Consejo

En caso de que el Comité de Conciliación apruebe un texto conjunto, el objeto de la tercera lectura es la adopción del acto por ambas instituciones conforme a dicho texto conjunto, pronunciándose el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada.

Si en el plazo previsto una de las dos instituciones no da su aprobación, la propuesta de norma se considera no adoptada.

2. El desarrollo de la PAC

La implicación del Parlamento Europeo en todos los reglamentos por el procedimiento legislativo ordinario no es la única para el Derecho agrario comunitario; en realidad, el otro cambio principal tras Lisboa es la diferencia entre actos de ejecución y actos delegados y la importancia que tienen en los cambios de la Comitología.

«En efecto, el marco jurídico que sustituirá al llamado sistema de «comitología», establecido al amparo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, deberá estructurarse en torno a los artículos 290 y 291»⁹³

⁹³ COMISIÓN EUROPEA (2009): Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, documento COM 673 final, de 9.12.2009. Entre otros, sobre los actos delegados y los actos de ejecución, véase: KAEDING, M. y HARDACRE, A.: «Implementation and Transposition of EU Policies. The European Parliament and the Future of Comitology after Lisbon: Lessons to be drawn from the Regulatory Procedure with Scrutiny for Delegated Acts EUSA Twelfth Biennial International Conference Boston, Massachusetts, March 3-5, 2011, accesible el 25.1.2012 en http://euce.org/eusa/2011/papers/9f_kaeding.pdf y (2010) «The European Parliament and Comitology after Lisbon: Lessons to be drawn from the Regulatory Procedure with Scrutiny for Delegated Acts». European Union Democracy Observatory (EUDO) Working Paper RSCAS 2010/85. Available from: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14956/RSCAS_2010_85.pdf?sequence=1; DAMEN, M. and HARDACRE, A. (2009) *The European Parliament and Comitology: PRAC in Practice*. EIPASCOPE 2009(1): pp. 13-18. Available from: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111448_Art2_Eipascoop2009_01.pdf; CHRISTIANSEN, T., OETTEL, J.M. y VACCARI, B. (2009) (eds.), *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA 2009/01, Maastricht. Available from: <http://publications.eipa.eu/en/details/show/=1832>

2.1. Los actos delegados

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión dispone, junto al derecho de ejercer competencias de ejecución, el derecho a adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo⁹⁴.

En su Comunicación sobre la aplicación del artículo 290 del TFUE⁹⁵, la Comisión señala que, en aras de la eficacia, el legislador otorga a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados. De este modo, la Comisión puede completar o modificar el trabajo del legislador. Este tipo de delegación es siempre de carácter facultativo y debe reunir las condiciones establecidas en el Tratado⁹⁶.

Si el legislador otorga la delegación de poderes a la Comisión, le corresponde establecer los límites de éstos en cada acto legislativo. El artículo 290, apartado 1, párrafo segundo, del nuevo Tratado impone al legislador delimitar de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. Con ello define dos tipos de límites a la delegación de poderes: límites sustanciales y límites temporales⁹⁷.

⁹⁴ Como es sabido, el artículo 291 del TFUE se basa en el tercer guión del artículo 202 y el cuarto guión del artículo 211 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, por los que se otorga a la Comisión, y en determinadas circunstancias al Consejo, el derecho a ejercer competencias de ejecución. Sin embargo, el artículo 290 del TFUE confiere a la Comisión una nueva competencia para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo. El artículo 291 del TFUE regula el ejercicio de las competencias de ejecución por parte de la Comisión o, en algunos casos específicos, del Consejo.

⁹⁵ *Op. cit.*

⁹⁶ El artículo 291 del TFUE, por otro lado, permite a la Comisión adoptar actos de naturaleza ejecutiva, no legislativa. [En virtud del artículo 291, apartado 1 del TFUE, en combinación con el artículo 4, apartado 3, del TUE], los Estados miembros son responsables de la ejecución y entrada en vigor de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión Europea, y por consiguiente ejercen su propia responsabilidad y no la de la Unión. Así pues, esta competencia de los Estados miembros únicamente puede restringirse cuando la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión exija condiciones uniformes. Éste es el único caso en el que la Comisión debe ejercer, en virtud del artículo 291 del TFUE, sus competencias de ejecución. En este caso la responsabilidad es obligatoria [COM(2009) 673 final, p. 3 y sig].

⁹⁷ La delegación de poderes a la Comisión para la adopción de actos delegados por un período indefinido «contraviene la exigencia de delimitar de manera explícita la duración de la delegación de poderes, un requisito ideado para permitir un control regular y eficaz de la Comisión en el ejercicio de los actos “cuasi legislativos”. Constituye una violación del principio de proporcionalidad y, por extensión, del principio de subsidiariedad y, de conformidad con el artículo 8 del Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, podría llevar a la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por violación del principio de subsidiariedad (DO L 83 de 30.3.2010, p. 206)». La propia Comisión reconoce esto en COM(2009) 673 final, p. 5 y sig., y véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 485/2008 del Consejo, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía» [COM(2010) 761 final – 2010/0366 (COD)].

La doctrina afirma que nos encontramos ante un nuevo mundo con los actos delegados, sobre todo por la eliminación de los Comités para su adopción, aunque la Comisión pueda recurrir a grupos de expertos y Agencias de la UE⁹⁸.

La Comisión se propone llevar a cabo el trabajo preparatorio que considere necesario para garantizar que, por una parte, desde el punto de vista técnico y jurídico, los actos delegados respondan exactamente a los objetivos fijados por el acto de base y, por otra parte, que desde el punto de vista político e institucional se reúnan todos los requisitos necesarios para evitar que el Parlamento Europeo o el Consejo emitan objeciones. Excepto en la hipótesis de que dicho trabajo preparatorio no requiriese ningún nuevo conocimiento, la Comisión tiene intención de consultar sistemáticamente a los expertos de las autoridades nacionales de todos los Estados miembros que se encargarán de la aplicación de los actos delegados una vez adoptados. Esta consulta se efectuará en el momento oportuno para que los expertos puedan proporcionar a la Comisión una contribución útil y eficaz. Para ello, la Comisión podrá constituir grupos de expertos o recurrir a los grupos de expertos existentes⁹⁹.

Aunque el ámbito de aplicación de los actos delegados no será necesariamente idéntico al ámbito de aplicación del procedimiento de reglamentación con control, sí que puede incidir en materia de PAC, por eso, como recomienda la doctrina, es relevante revisar los antecedentes de este procedimiento por si se aplica a los actos legislativos delegados¹⁰⁰.

Por último, respecto a los actos delegados, uno de los aspectos que queda abierto o falto de concreción consiste en que no se ha definido el método de control del ejercicio de la delegación puesto que no se establece en el Tratado la participación de Comité alguno y queda tan sólo la oposición y el ejercicio de la revocación por el Consejo o la Comisión¹⁰¹.

2.2. Los actos de ejecución

En cuanto a los actos de ejecución, la Comisión no ejerce ninguna facultad de carácter «cuasi legislativo»; su poder es estrictamente ejecutivo. Los Estados miembros

⁹⁸ KAEDING, M. y HARDACRE, A.: «Implementation and Transposition...», p. 20.

⁹⁹ COM(2009) 673 final.

¹⁰⁰ KAEDING, M. y HARDACRE, A.: «Implementation and Transposition...», p. 24.

¹⁰¹ Como señala la Comisión en la Comunicación citada anteriormente, el artículo 290, apartado 2, del nuevo Tratado, define las dos condiciones a las que el legislador puede someter la delegación de poderes: por una parte, el derecho de revocación y, por otra, el derecho «a expresar objeciones», es decir, el derecho de oposición. Mientras que la oposición es una «censura específica» dirigida contra un acto delegado claramente identificado, la revocación priva a la Comisión, de forma general y absoluta, de sus poderes delegados. Por consiguiente, la oposición debe considerarse como el método de control «de Derecho común» que el legislador ejerce sobre el conjunto de los actos delegados, mientras que la revocación se presenta como una medida más excepcional, justificada, por ejemplo, por haber surgido algún elemento que pudiera poner en entredicho el propio fundamento de la delegación de poderes.

son los encargados «naturales» de la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, pero cuando son necesarias unas condiciones uniformes de ejecución la Comisión debe ejercer su competencia ejecutiva. Su intervención no es facultativa: cuando se cumplen las condiciones del artículo 291 es obligatoria¹⁰².

En el Reglamento CE nº 182/2011 se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión, es el llamado nuevo Reglamento de la Comitología¹⁰³. Al citado Reglamento se le anexa una Declaración de la Comisión que hace expresa referencia a los Comités de Gestión de la PAC, que viene a determinar las siguientes reglas:

Cuando un Comité de Gestión de la Política Agrícola Común (PAC) haya emitido un dictamen desfavorable, la Comisión ha de presentar el proyecto de medida en cuestión al Consejo, el cual puede tomar una decisión distinta en un plazo de un mes. No obstante, no queda excluido que la Comisión actúe, ya que tiene la posibilidad de aplicar la medida o retrasar su aplicación (art. 7 del Reglamento 182/2011).

Así, la Comisión puede tomar la medida si considera, tras sopesarla, que la suspensión de su aplicación generaría, por ejemplo, perjuicios irreversibles al mercado [«su no adopción en el plazo imperativo pudiera causar una perturbación importante en los mercados (...) o para los intereses financieros de la Unión.»]. La disposición hace referencia a situaciones en las que no se puede esperar hasta que el comité vote de nuevo sobre el mismo u otro proyecto de medida porque, mientras tanto, el mercado se vería gravemente afectado, por ejemplo, el comportamiento especulativo de los operadores. Tales situaciones se pueden plantear, concretamente, en el contexto de la gestión diaria de la PAC (por ejemplo, en la fijación de las restituciones por exportación, la gestión de las licencias o la cláusula especial de salvaguardia), en la que, con frecuencia, es necesario tomar decisiones rápidamente, las cuales pueden tener consecuencias económicas significativas en los mercados y, por tanto, en los agricultores y operadores, aunque también en el presupuesto de la Unión.

Las reglas actuales dotan a la Comisión de un instrumento que permite proteger el interés común de toda la Unión mediante la adopción de una medida al menos de manera provisional. En los casos en los que el Parlamento Europeo o el Consejo indiquen a la Comisión que consideran que un proyecto de acto de ejecución excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base, la Comisión revisará inmediatamente el proyecto de acto de ejecución teniendo en cuenta las posiciones expresadas por el Parlamento Europeo o el Consejo. Si, posteriormente, el Consejo decide en otro sentido, la medida puesta en marcha por la Comisión, por supuesto, se convierte en redundante.

Antes de decidir si el proyecto de acto de ejecución ha de adoptarse, modificarse o retirarse, la Comisión informará al Parlamento Europeo o al Consejo de la actuación que tiene intención de seguir y de las razones para ello.

¹⁰² COMISIÓN EUROPEA (2009): Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación del artículo 290 del..., p. 4.

¹⁰³ *Op. cit.*

Respecto a los actos de ejecución, con el nuevo Reglamento de la Comitología, con carácter general, en el **procedimiento de examen**, la Comisión solo puede adoptar un acto de ejecución si el comité emite un dictamen favorable.

Cuando el Comité de gestión no opina en el plazo establecido, la Comisión puede adoptar el acto o modificarlo para que sea revisado por el Comité de apelación o revisión si lo que ha ocurrido es que no se ha alcanzado la mayoría cualificada a favor o en contra.

La Comisión hará constar en la exposición de motivos de la norma adoptada que «El Comité de Gestión de la Organización Común de Mercados Agrícolas no ha emitido un dictamen en el plazo fijado por su Presidente» como es el caso del Reglamento de ejecución (UE) n° 543/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas¹⁰⁴.

En caso de dictamen desfavorable, la Comisión puede proponer una versión modificada del proyecto de acto en un plazo de dos meses o recurrir al comité de revisión o de apelación en un mes. Cuando se recurre al citado Comité de revisión (que es el Consejo en todo caso), su dictamen debe ser favorable para que pueda adoptarse el proyecto de acto¹⁰⁵.

Como señala la propia Comisión en la Declaración adjunta al Reglamento de Comitología, de manera excepcional, ésta puede adoptar un acto de ejecución incluso en el caso de dictamen desfavorable de un comité cuando tal acto sea necesario para evitar perturbaciones significativas en los mercados en el sector de la agricultura o un riesgo para los intereses financieros de la Unión. En tal caso, la Comisión presenta un acto de ejecución al comité de apelación inmediatamente después de su adopción. Si el comité de revisión emite un dictamen desfavorable, se revoca el acto de ejecución.

En caso de emergencia, un acto jurídico de base puede otorgar un efecto inmediato a las medidas de ejecución adoptadas por la Comisión. De tal modo, la Comisión puede adoptar los actos de ejecución sin tener que consultar al comité competente. Sin embargo, la duración de

¹⁰⁴ DOUE 157, de 15.6.2011.

¹⁰⁵ Según el artículo 3.7 del Reglamento CE n° 182/2011 «...Cuando sea aplicable, el mecanismo de control incluirá la remisión a un comité de apelación. El comité de apelación adoptará su propio reglamento interno por mayoría simple de los miembros que lo componen, a partir de una propuesta de la Comisión. Cuando se remita una cuestión al comité de apelación, este se reunirá a los 14 días como muy pronto, salvo casos debidamente justificados, y a las seis semanas como muy tarde de la fecha de la remisión. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3, el comité de apelación emitirá su dictamen en un plazo de dos meses a partir de la fecha de la remisión. Un representante de la Comisión presidirá el comité de apelación». El presidente fijará la fecha de la reunión del comité de apelación en estrecha cooperación con los miembros del comité, con el fin de permitir a los Estados miembros y a la Comisión garantizar el nivel adecuado de representación. La Comisión convocará la primera reunión del comité de apelación a más tardar el 1 de abril de 2011, con el fin de adoptar su reglamento interno.

dichos actos no puede exceder de seis meses. Además, el acto debe ser presentado, a más tardar, 14 días después de su adopción al comité de apelación. Si el comité de apelación emite un dictamen desfavorable, el acto de ejecución queda revocado.

Por norma general, el procedimiento de examen se aplica a la adopción de los actos de ejecución que tienen un alcance general; relativos a programas con implicaciones importantes (la PAC y la política pesquera común, el medio ambiente, la protección de la salud y la seguridad de las personas, los animales y las plantas, la política comercial común y la fiscalidad).

Cuando el acto de base se adopte con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo o el Consejo podrán indicar en todo momento a la Comisión que, en su opinión, un proyecto de acto de ejecución excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. En tal caso, la Comisión revisará el proyecto de acto correspondiente, teniendo en cuenta las posiciones expresadas, e informará al Parlamento Europeo y al Consejo de si se propone mantener, modificar o retirar el proyecto de acto de ejecución.

Según el nuevo Reglamento de Comitología, el procedimiento consultivo se aplica, en general, en el resto de casos. En el procedimiento consultivo, la Comisión decide la adopción del acto teniendo en cuenta en la mayor medida de lo posible las conclusiones de los debates mantenidos en el comité.

Como el resultado de esta estructura de decisión puede crear incoherencias entre el conjunto normativo de los actos de ejecución y la legislación adoptada por procedimiento ordinario de la que traen causa, el Reglamento de comitología prevé ciertas prerrogativas para el Consejo y el Parlamento.

3. Los cambios en la financiación de la PAC

Como señala MASSOT, el Tratado de Lisboa contiene cambios significativos en la vertiente financiera con respecto a los Tratados y a la legislación derivada vigentes. Introduce un nuevo título II en el TFUE, con 6 capítulos y 15 artículos. Aunque la mayoría de las nuevas disposiciones financieras son de alcance general. Sin embargo, tienen efectos específicos en el ámbito del gasto agrícola, que al fin y al cabo sigue representando la parte más importante del presupuesto comunitario¹⁰⁶.

Es necesario manifestar que el debate crítico sobre el excesivo presupuesto que la UE dedica a la PAC siempre debe ser matizado por los bienes públicos que esta política reporta al conjunto de la sociedad europea¹⁰⁷.

¹⁰⁶ MASSOT, A. (2008): La PAC y el Tratado de Lisboa, accesible en: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policias/agriculture/article_7216_es.htm

¹⁰⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/summary_en_fr.pdf

3.1. La supresión de la distinción entre los gastos obligatorios y los no obligatorios

Con el fin de simplificar el procedimiento presupuestario anual, el TFUE elimina la distinción entre «gastos obligatorios» y «gastos no obligatorios» en los artículos 314 y 315 (que sustituyen a los artículos 272 y 273 del TCE). El Consejo adquiere por tanto poderes de decisión en relación con los gastos no obligatorios y el Parlamento los gana en materia de gastos obligatorios (particularmente en lo que a los gastos agrícolas se refiere), apunta MASSOT¹⁰⁸.

3.2. El nuevo procedimiento presupuestario anual

Como explica MASSOT, el TFUE contiene un nuevo capítulo 3, «Presupuesto anual de la Unión», en el título II, «Disposiciones financieras», que modifica y simplifica el procedimiento presupuestario vigente¹⁰⁹.

3.3. La consolidación del marco financiero plurianual y de la disciplina presupuestaria

Describe Massot que las disposiciones relativas a la disciplina presupuestaria figuran en el apartado 4 del artículo 310 del TFUE, que cita asimismo el «marco financiero plurianual». De hecho, el Tratado retoma y actualiza la mayoría de las disposiciones sobre las perspectivas financieras plurianuales vigentes del Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y buena gestión financiera. Dicho esto, el «marco financiero plurianual» y sus reglas se integran por primera vez en el Derecho primario mediante el artículo 312 del TFUE¹¹⁰.

Estas disposiciones del Tratado de Lisboa confirman la duración del marco financiero plurianual (cinco años). Prevén, asimismo, el «procedimiento legislativo especial» para la aprobación del reglamento que fije las cuantías de los límites anuales de los créditos y, finalmente, formalizan el contenido de las perspectivas financieras, basándose en categorías de gastos en función de los principales ejes de actividad de la Unión Europea.

Como ha sido puesto de manifiesto con motivo de la especialidad y autonomía del Derecho agrario comunitario, la PAC sigue siendo la primera de las políticas comunitarias en términos presupuestarios¹¹¹. Por otra parte, el alcance del principio de

¹⁰⁸ *Op. cit.*

¹⁰⁹ *Op. cit.*

¹¹⁰ *Op. cit.*

¹¹¹ En el marco de las últimas perspectivas financieras 2007-2013 el primer pilar de la PAC (política de mercados y ayudas) alcanza una proporción del 33,9%. El segundo pilar (desarrollo rural) representa el 8% del total durante el mismo período.

«disciplina presupuestaria» ya es conocido en el ámbito agrícola, que incluso lo ha integrado en la legislación derivada (artículo 11 del Reglamento (CE) n° 1782/2003, *DO L 270* de 21.10.2003).

VII. CONCLUSIONES

El objetivo básico de este estudio era dejar patente que el Derecho agrario de la UE es especial y autónomo. La complejidad administrativa de la PAC se pone de manifiesto tanto en la regulación básica (OCM) como en la de desarrollo (normas de gestión) y su ejecución (pagos de las ayudas). El coste administrativo de este complejo sistema ha sido evaluado en los entornos comunitarios y ha dado lugar al desarrollo de planes específicos de simplificación de las cargas administrativas de la PAC.

Las sucesivas reformas de la PAC han modificado la misma para adecuarla a los «signos de los tiempos» pero ha incidido poco en la realización efectiva de los objetivos de la misma. Quedan en el tintero, reforma tras reforma, la necesaria garantía de rentas de los agricultores o el mantenimiento de la población rural. Ello hace que el «poder» del sector sea cada vez menor en términos absolutos. El Tratado de Lisboa no es neutro en esta situación. La adopción del procedimiento legislativo ordinario para los actos de la PAC presupone una PAC más cercana al agricultor y al medio por el incremento de poder del Parlamento Europeo, que siempre son mejor correa de transmisión de los intereses de los agricultores y eventuales votantes que otras Instituciones de la UE.

También es singular el giro producido en el ámbito de la Comitología. Lejos de debilitarse, ha salido reforzada por la aparición en el Tratado del precepto relativo a los actos de ejecución y por el nuevo Reglamento de Comitología, que ha convertido a la Comisión en un auténtico caballo de troya de la toma de decisión en la UE. Cuando los representantes de los Estados no lleguen a acuerdos, siempre podrá resolver la Comisión aunque deberá hacerlo con precisión para evitar la suspensión de sus actos por otras Instituciones.

Asimismo, ha sido significativo el cambio provocado en el ámbito presupuestario por el Tratado de Lisboa. La disciplina financiera, como han señalado los expertos, será innegociable y el Parlamento decide también sobre el gasto de la PAC de mercados.

Como la PAC que se va a desarrollar en el marco del Tratado de Lisboa será una PAC que permite avanzar mediante cooperaciones reforzadas en una UE a varias velocidades, tiene un gran riesgo, que es el de perder su identidad como política común.

RESUMEN: El objetivo básico de este estudio es dejar patente que el Derecho agrario de la UE es especial y autónomo. Tras el Tratado de Lisboa, el procedimiento legislativo ordinario presupone una PAC más cercana al agricultor y al medio por el incremento de poder del Parlamento Europeo. También es singular el giro producido en el ámbito de la Comitología en la PAC. Los actos de ejecución y el nuevo Reglamento de Comitología transforman el tradicional concepto de legislación de desarrollo. Asimismo, ha sido significativo el cambio provocado en el ámbito presupuestario por el Tratado de Lisboa.

PALABRAS CLAVE: PAC, Tratado de Lisboa, procesos legislativos ordinarios, actos de ejecución, presupuesto.

ABSTRACT: The main goal of the study is to identify the CAP as specific and autonomous in the framework of the *acquis communautaire*. After Lisbon Treaty, the ordinary legislative procedure introduces a new CAP closer to the producer and environment because the European Parliament is more powerful. There is a singular change also concerning Comitology. Implementing Act's rules and new Comitology Regulation tackle the traditional concept of EC Regulation.

Besides, Lisbon Treaty has produced relevant variations related to the CAP's budget.

KEYWORDS: CAP, Lisbon Treaty, Ordinary legislative procedure, Implementing Acts, budget.