

PERFILES JURÍDICO-PÚBLICOS EN EL RÉGIMEN Y CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS DE PAGOS DIRECTOS¹

LEGAL AND PUBLIC PROFILES IN THE LEGAL SYSTEM AND CHARACTERIZATION OF THE RIGHTS OF DIRECT PAYMENTS

MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ
Catedrático de Derecho administrativo

SUMARIO: I. LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE LOS PAGOS DIRECTOS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA GLOBAL DE LA PAC. LOS CARACTERES GENERALES DEL NUEVO REGLAMENTO. II. LA ESTRUCTURA DE LOS PAGOS DIRECTOS. III. LOS CARACTERES DE LOS DERECHOS DE PAGO DIRECTOS; EN PARTICULAR, DE LOS DERECHOS DE PAGO BÁSICO: 1. Pago básico y condicionalidad: sus relaciones desde el punto de vista de las modalidades de acción administrativa. 2. Los derechos de pago como verdaderos derechos subjetivos de naturaleza pública. 3. La necesaria utilización del derecho de pago. 4. El régimen jurídico-público de este derecho condiciona fuertemente el tráfico jurídico-privado de estos derechos. 5. La vida posterior del derecho de pago tras su activación: la prolongación de su régimen jurídico-público. IV. CONCLUSIONES.

¹ Trabajo realizado al amparo del Proyecto de Investigación DER 2012-35269 «La nueva intervención administrativa en la economía: OMC, UE, Estado y Comunidades Autónomas» y del Proyecto de Investigación P09-SEJ-4843 «La intervención administrativa en el sector agroalimentario».

I. LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE LOS PAGOS DIRECTOS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA GLOBAL DE LA PAC. LOS CARACTERES GENERALES DEL NUEVO REGLAMENTO

La profunda revisión de que está siendo objeto la Política Agrícola Común tiene uno de sus epígonos más importantes en la sustitución del actual mecanismo del pago único, instaurado originariamente por el Reglamento 1782/2003, por el proyectado sistema de los pagos directos, que tiene en el llamado pago básico su elemento más medular. Como bien explica la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, mediante el que se establecen las normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común, tal cambio legislativo obedece a la acción combinada de las Comunicaciones de la Comisión COM (2010), de 18-11-2010, y COM (2011), de 29-6-2011, relativas respectivamente a «*La PAC en el horizonte 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial de los recursos naturales y alimentarios*» y al *Marco Financiero Plurianual para 2014-2020*; propuestas que han impelido a la Comisión a presentar «un conjunto de Reglamentos que establecen el marco legislativo para la PAC en el período 2014-2020»².

Este es, pues, el contexto en el que se inscribe la Propuesta de Reglamento sobre la nueva técnica de los pagos directos de la que vamos a tratar en el presente comentario; propuesta de la que existe ya en el momento de escribir estas líneas un borrador consolidado de regulación, fruto del acuerdo alcanzado por el Consejo con el Parlamento y la Comisión el pasado 26 de junio de 2013³. En línea de principios, esta Propuesta de Reglamento, que sigue la secuencia de las ayudas desvinculadas de la producción instauradas por el sistema del pago único, resulta, sin lugar a dudas, mucho más concisa en cuanto a su extensión y contenidos que la regulación dimanante del sistema de pago único al que viene a reemplazar. Tal concisión viene, en parte, derivada de que la Propuesta otorga, en primer lugar, una mayor atribución de potestades a la Comisión para que dicte actos delegados. El art. 28.1 a) de la Propuesta constituye un buen exponente de cuanto se dice, ya que faculta a la Comisión para que, por delegación, adopte, entre otras determinaciones, las normas sobre admisibili-

² Estas Propuestas de Reglamento, que constituyen los principales elementos del marco legislativo de la PAC durante el período 2014-2020, son las siguientes: a) la que establece las normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común [Reglamento de Pagos Directos]; b) la que crea la Organización Común de Mercados de los Productos agrícolas [Reglamento de la OCM única]; c) la relativa a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural [Reglamento de desarrollo rural]; d) la concerniente a la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común [Reglamento horizontal]; e) la que establece medidas relativas a la fijación de determinadas ayudas y restituciones en relación con la organización común de mercados de los productos agrícolas; f) la que aprueba el llamado Reglamento de transición en lo que atañe a la aplicación de los pagos directos a los agricultores en 2013; y g) la que modifica el Reglamento 1234/2007 en lo que concierne al régimen de pago único y apoyo a los viticultores.

³ Se trata del *Working Document* n° 13294/13, de 6 de septiembre de 2013.

dad y acceso de los agricultores al régimen de pago básico. De esta forma, debe ser la Comisión quien determine cómo se incorporan al sistema de pago básico agricultores que puedan derivar sus derechos de pago de sucesiones, herencias anticipadas, fusiones y escisiones de explotaciones, arrendamientos, etc. Antes, bajo el sistema del pago único, dichos aspectos que ahora se delegan a la Comisión eran objeto de regulación –al menos, en sus trazos esenciales– por el Reglamento 1782/2003.

Junto a esta delegación de competencias a favor de la Comisión, la Propuesta proporciona asimismo amplísimas habilitaciones a los Estados para que moldeen el régimen de los pagos directos a las características concretas de cada Estado miembro. Se pretende así un equilibrio entre la posible rigidez que pudiera derivarse de una interpretación demasiado generalista de la normativa de los pagos directos y las necesidades y características concretas que presenta la aplicación de aquella normativa en el territorio de cada Estado miembro.

En tercer lugar, el hecho de que la instauración de este nuevo sistema de ayudas aparezca engarzada dentro del contexto más amplio de la reforma de la PAC determina que todos los demás Reglamentos que conforman este paquete legislativo actúen en realidad como una normativa de carácter subsidiario que complementa muchas de las previsiones de la Propuesta de Reglamento que aquí comentamos y que lo alivia así de contenidos. Señaladamente sucede así con respecto al denominado Reglamento *horizontal* de la PAC, esto es, el que concierne a la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común⁴, cuyas determinaciones se comportan, más que como determinaciones supletorias, como previsiones que nutren el sistema de pago directo y que sirven de manera permanente como telón de fondo o como substrato material sobre el que se dibujan e imprimen las determinaciones propias de la normativa referida a este régimen de ayudas.

Por último, la Propuesta de Reglamento diseña una compleja entrada en vigor, puesto que distingue entre ésta y su efectiva aplicación. Según su art. 59, la entrada en vigor del futuro Reglamento se producirá al séptimo día de su publicación en el *DOUE*; sin embargo, su aplicación efectiva se difiere, con carácter general y a excepción de algunos pocos preceptos cuya aplicación efectiva coincide con su entrada en vigor, al 1 de enero de 2015.

II. LA ESTRUCTURA DE LOS PAGOS DIRECTOS

Pese a la distinta estructuración jurídica que presenta el sistema de los pagos directos frente al de los pagos únicos, existen también, desde el punto de vista de su caracterización como derechos, relevantes aproximaciones. La estructura del pago directo es, en efecto, compleja, puesto que, en puridad, bajo la nomenclatura común de pago directo se esconden en realidad varias tipologías de pagos, todas en general

⁴ Del que a la fecha en que se escriben estas líneas existe también un borrador consolidado a través del *Working Document* n° 13387/13, de 6 de septiembre de 2013.

muy estrechamente vinculadas. El art. 1 b) de la Propuesta las enumera en los siguientes términos:

- Un pago básico a los agricultores, pago que ha sido objeto de algunos añadidos importantes en los últimos recorridos legislativos de la Propuesta.
- Un pago para los agricultores que observen prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente
 - Un pago voluntario para los agricultores de zonas con limitaciones naturales
 - Un pago para los jóvenes agricultores que comiencen la actividad agraria
 - Un régimen de ayuda asociada voluntaria
 - Una ayuda específica al cultivo del algodón
 - Un régimen simplificado para pequeños agricultores
- Un marco que permita a Bulgaria, Croacia y Rumanía complementar los pagos directos.

Sobre este complejo esquema de los pagos directos, ha de observarse, en primer lugar, que en algunos de estos tipos de pagos aparece el término «voluntario»; sin embargo este término no es unívoco, puesto que, en ocasiones, la voluntariedad viene referida al sujeto potencialmente beneficiario de la ayuda, y, en otras ocasiones, en cambio, la voluntariedad se corresponde con la decisión del Estado miembro de establecer o no dicho pago en el ámbito de su territorio.

Además de ello, la estrecha vinculación existente entre todas estas variadas clases de pagos directos se comprueba en que el régimen del pago básico ocupa un lugar preferencial entre todos aquellos pagos directos, hasta el punto de que bien podría hablarse de la existencia de una *summa divisio* dentro de la sistemática de la Propuesta de Reglamento: por un lado, está el pago básico, que constituye la pieza fundamental del sistema, y, por otro lado, quedan las restantes clases de pagos directos, cuya vida, como si de un hilo umbilical se tratase, depende en muchos casos de que se disfrute previamente del derecho al pago básico. Y es que, en efecto, hasta tal punto es importante la entrada del agricultor en el régimen del pago básico que, faltando tal ingreso, le resulta vedado el disfrute de los pagos para zonas con limitaciones naturales (art. 34); y para jóvenes agricultores (art. 36). Aún más, intensa es la vinculación del pago básico con el llamado pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (art. 29.1 y 4), puesto que, en puridad, la observancia de las conductas contempladas por tal pago se configura realmente como una obligación que gravita sobre todos los agricultores beneficiados por el pago básico⁵. Sólo las ayudas asociadas, que pueden establecer los Estados para determinados productos (art. 38), y la ayuda específica para el cultivo del algodón representan excepciones con respecto a esta vinculación.

⁵ Como dice el art. 29.1, según el *Working Document*, «Farmers entitled to a payment under the basic payment scheme or the single area payment scheme shall observe on all their eligible hectares within the meaning of article 25 (2) the agricultural practices beneficial for the climate and the environment referred to in a paragraph 1 a or the equivalent practices referred to in paragraph 1 b».

III. LOS CARACTERES DE LOS DERECHOS DE PAGO DIRECTOS; EN PARTICULAR, DE LOS DERECHOS DE PAGO BÁSICO

1. Pago básico y condicionalidad: sus relaciones desde el punto de vista de las modalidades de acción administrativa

Esbozada en sus líneas más generales esta peculiar estructura que presenta el nuevo sistema de los pagos directos, conviene atender a las características jurídicas que ostentan estos derechos de pago; características que, según ya hemos avanzado, poseen ciertas concomitancias con las que singularizan a los derechos de pago único. Frente al incuestionable carácter de actividad de fomento y, en concreto, de primas a la producción que tenían las viejas ayudas asociadas, existentes en muchos sectores productivos con anterioridad a la implantación del régimen de pago único⁶, el nuevo sistema de pagos directos padece la misma indefinición jurídica que el pago único a la hora de entronizar a aquéllos dentro de alguno de los modos y de las técnicas de la actividad administrativa. El hecho de que la *condicionalidad* ocupe un lugar esencial dentro del esquema de los pagos directos en general y del pago básico en particular (arts. 29.1 Propuesta Reglamento y 91 a 101 del Reglamento Horizontal), pudiera hacernos dudar de si con el nuevo sistema de pagos directos estamos dentro de las fronteras de la actividad administrativa de fomento o de si hemos salido de sus marcas para adentrarnos en los confines de la actividad de regulación o de ordenación económica. Por nuestra parte, pensamos que este sistema de pagos responde en esencia a las características de la acción de fomento: la condicionalidad, esto es, el cumplimiento de las obligaciones que de la misma dimanar, aunque puedan dar lugar, como más adelante veremos, a reducciones y exclusiones importantes con respecto al montante de la ayuda a percibir, no representa por sí misma un requisito para que se obtenga el derecho de pago, ya que éste se basa en otros criterios –fundamentalmente, los que fija el art. 21 de la Propuesta de Reglamento para permitir la entrada en el régimen del pago básico, o los que fijan los arts. 29, 34 y 36 para resultar acreedor a los restantes tipos de pagos directos–. Como bien anota A. BUENO ARMIJO, «la norma parte de la premisa de que el agricultor ya recibe pagos directos (sean los que sean y cada uno conforme a su propia normativa) y a esta situación de partida se añade una nueva regulación jurídica: la de la condicionalidad [...]. Es necesario, con carácter previo, reunir los requisitos previstos en cada régimen concreto de ayudas para convertirse en beneficiarios de la ayuda. Ellos son los que constituyen la verdadera causa de estos desplazamientos patrimoniales»⁷.

⁶ Un tratamiento pormenorizado de este modelo puede verse en M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Regulación jurídico-administrativa del sector oleícola*, Unicaja, Málaga, 2006, págs. 263-319.

⁷ A. BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones en la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la Política Agrícola Común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011, pág. 100. Por esos mismos razonamientos, entiende más adelante que los pagos directos no revisten la naturaleza jurídica de subvenciones en sentido estricto: «...aunque próximas, no parece que resulte posible identificar estas figuras con las subvenciones para el cumplimiento de un deber [...]

2. Los derechos de pago como verdaderos derechos subjetivos de naturaleza pública

Junto al problema de la adscripción del régimen de los pagos directos a una u otra modalidad de actividad administrativa, aflora también la cuestión relativa a si los derechos de pago que adquiere el agricultor son o no auténticos derechos. En nuestra opinión, el hecho de que la creación, esto es, todo el procedimiento de identificación y atribución de esta situación jurídico subjetiva se realice por la Administración, y de que su regulación se haga fundamentalmente a través de normas emanadas por la Administración pública, no merma en absoluto su carácter de genuino derecho. Entre nosotros, es mérito del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA haber captado la esencia de los derechos subjetivos de naturaleza administrativa, derechos que pueden tener también su origen en un acto administrativo⁸. Como ya hemos subrayado, la atribución al agricultor del derecho de pago básico y demás pagos directos se efectúa a través de un procedimiento de identificación que, al menos, en el caso del ordenamiento español, es plenamente administrativo y no civil, con independencia de que para ello la Administración deba manejar en el marco de esos procedimientos categorías e instituciones de Derecho civil, que, en algunas ocasiones, resultan incluso extrañas o ajenas a los fundamentos de nuestro Derecho privado⁹.

Naturalmente, el hecho de que la creación del derecho de pago sea esencialmente obra de la Administración entraña también que la definición del contenido legal de tal derecho revista una clara autoría administrativa. La previsión de la denominada cláusula del beneficio inesperado representa un buen paradigma al respecto¹⁰. Mediante dicha cláusula, prevista en el art. 22.4 de la Propuesta de Reglamento, se pretende evitar que un agricultor que se ha desvinculado por completo o parcialmente de la actividad agrícola después de su entrada en el régimen del pago único, porque ha vendido o cedido su explotación, active ahora todos los derechos de pago básico que le hubieran correspondido en el caso de que hubiese continuado con la explotación. La cláusula del beneficio inesperado no impide ni prohíbe estas prácticas, pero sí trata de desincentivarlas habilitando a los Estados miembros para que

En efecto, en tales subvenciones la causa de la entrega se encontraba en la realización del deber que había sido previamente impuesto por la norma. En este caso, [...], la causa de la atribución patrimonial viene fijada para cada pago directo por su normativa de desarrollo. De este modo, la entrega del pago único trae causa de la concurrencia de ciertos requisitos. Es decir, su concesión no se justifica por el cumplimiento de estos RLG» (*op. cit.* pág. 104).

⁸ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Thomson-Civitas, Madrid, 12ª ed., 2011, págs. 35-53, *passim*.

⁹ El ejemplo más palmario de ello es el la denominada «herencia anticipada», figura que plantea numerosos interrogantes y cuestiones en nuestro ordenamiento jurídico. A esta figura le hemos prestado ampliamente nuestra atención en M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Regulación jurídico-administrativa del sector oleícola*, Unicaja, Málaga, 2006, págs. 383-390.

¹⁰ Sobre el sentido y significado de esta cláusula, véase M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Regulación jurídico-administrativa del sector oleícola...*, cit., págs. 402-404.

«sobre la base de criterios objetivos»¹¹ prevean que «el aumento, o parte del aumento, del valor de los derechos de pago que puedan atribuírsele al agricultor en cuestión revierta a la reserva nacional». Evidentemente, esta *penalización* que se impone a los agricultores que se hallen en esta situación no reviste carácter sancionador alguno, puesto que vender o arrendar la explotación agrícola ni era –bajo el régimen del pago único–, ni lo es ahora –bajo el régimen de los pagos directos– una actividad ilícita o prohibida por el ordenamiento jurídico. Por lo demás, el cariz general y objetivo con el que se prevé la aplicación de la referida cláusula deslegitima cualquier enfoque expropiatorio que pretendiera dársele y acerca más la cuestión, como decimos, a la de un elemento incorporado a la delimitación legal de los confines del derecho mismo.

3. La necesaria utilización del derecho de pago

La impronta administrativa de estos derechos de pago –y, en particular, del pago básico– no se para, sin embargo, en el momento de su atribución. Lejos de ello, la creación administrativa de este tipo de derechos determina su caducidad si no se usan o activan durante dos años, salvo que medie fuerza mayor. Ahora bien, tal caducidad no destruye el derecho creado por la Administración, sino que lo transforma, en el sentido de que lo incorpora a la denominada reserva nacional, conformando una de sus fuentes de alimentación más importantes. La particularidad más relevante de la reserva nacional radica en que, a diferencia de cuanto ocurre con las reservas existentes en otros sectores de la agricultura europea, esta reserva no se configura como una central de compra y de venta de derechos, sino como un instrumento de actuación genuinamente administrativo, que, en general, se destina a la realización de típicas acciones administrativas de fomento como la asignación de derechos de pago a jóvenes agricultores que comiencen su actividad agraria o el aumento lineal del valor de los derechos de pago de los agricultores si el montante de la reserva nacional supera el 3% en un año. Tales fines de la reserva nacional, que representan verdaderas ayudas de Estado –de ahí los límites que sienta al respecto el art. 23.3 de la Propuesta–, no son, sin embargo, los únicos destinos que pueden tener los derechos de pago integrados en la reserva, ya que, por un lado, constituyen un fondo de contingencia de cara a la ejecución de sentencias judiciales o actos administrativos firmes que reconozcan a un agricultor derechos de pago no concedidos en su momento o que determinen un aumento de valor de los que ya tengan, y, por otro lado, pueden usarse en ciertos casos y bajo determinadas condiciones con una finalidad claramente indemnizatoria o resarcitoria.

¹¹ Según el art. 22.4 de la Propuesta, «estos criterios objetivos se determinarán de forma que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se eviten distorsiones del mercado y de la competencia y deberán incluir, como mínimo, los siguientes: a) una duración mínima del arrendamiento; y b) la proporción del pago recibido que deberá revertir a la reserva nacional».

4. El régimen jurídico-público de este derecho condiciona fuertemente el tráfico jurídico-privado de estos derechos

Más allá de los hitos de su definición legal y de su creación y extinción, el régimen jurídico de los derechos de pago directos es profundamente administrativo y se halla hondamente mediatizado por la presencia de la Administración. Si centramos nuestra observación en los derechos del pago básico –que constituyen, como decimos, la piedra angular del nuevo sistema de ayudas–, constatamos que el desenvolvimiento cotidiano de estos derechos experimenta profundas interferencias de la Administración y del Derecho administrativo. Es verdad que el derecho de pago básico, una vez atribuido por la Administración, se comporta como un derecho subjetivo que carece de naturaleza real y que se aproxima más en su caracterización jurídica a la textura de un derecho de crédito de naturaleza incorporal, pues, por más que el derecho haya de aplicarse siempre sobre una superficie admisible en la terminología propia del Reglamento, tal superficie resulta plenamente intercambiable y puede ser diferente de la finca que los generó o trasladarse de unas explotaciones a otras por el agricultor titular de los derechos. En consecuencia, como genuino derecho de crédito, el derecho de pago básico, cuando entra en el patrimonio de su titular, es susceptible de un tráfico jurídico-privado que se concreta en los diversos negocios jurídicos que el titular del derecho de pago básico puede concluir con otros particulares.

No obstante, tales negocios jurídicos no escapan a la influencia de la Administración y del Derecho administrativo. Así, es necesario que la persona con la que el titular del derecho concluya el negocio jurídico de que se trate, reúna los requisitos subjetivos establecidos por la norma para poder ser titular de derechos de pago, cuya existencia habrá de ser debidamente constatada por la Administración. De la misma forma, ésta tendrá también que comprobar si la transferencia de derechos se produce a favor de un agricultor establecido en el Estado miembro en el que se realice la cesión, exigencia que, como es fácilmente perceptible, dimana del carácter territorial que tienen los derechos de pago y que responde a un fundamento objetivo y no subjetivo, puesto que lo que prima al respecto no es tanto el mantenimiento del nivel de renta de los agricultores cuanto preservar la condición de rural de muchos terrenos que de otra manera sin la concepción de tales ayudas se verían abocados probablemente al abandono por parte de sus titulares.

Aunque la Propuesta de Reglamento guarda silencio respecto a éstos y otros aspectos importantes de las transferencias y cesiones de derechos de pago, parece lógico pensar que, pese a que las transferencias y cesiones de derecho se conceptúen en sentido estricto como negocios jurídico-privados, habrán de idearse instrumentos y técnicas de autorización o de simple notificación y comunicación de cara a que la Administración pueda contrastar y controlar la existencia y el cumplimiento de los requisitos legales. Así sucedía en el régimen del pago único en el que los cedentes de sus derechos de pago único tenían la obligación de comunicar a la Administración la transmisión operada a fin de que ésta verificase y comprobase la realidad y concurrencia de los requisitos exigidos.

Quiere decirse con ello que no sólo a la Comisión, a través de las múltiples delegaciones que la Propuesta de Reglamento le encomienda, sino también a los Estados miembros, les cumple realizar una función de complemento de las previsiones de la Propuesta, que se imagina muy plena de significado. Sin separarnos del ámbito del régimen de las transferencias y cesiones de derechos no resultaría extravagante incluso prever que algún Estado estableciese mecanismos de adquisición preferente en beneficio de la reserva nacional o de las reservas regionales –allí donde éstas se creasen– sin contrariarse por ello, según creemos, las previsiones del derecho comunitario–. Y es que, en definitiva, la naturaleza pública de estos derechos de pago es tan intensa que incluso los negocios jurídico-privados que se concluyan entre los particulares en torno a los mismos presentan una vinculación causal muy íntima con la acción de los Estados y de los derechos públicos, hasta el punto que se podría afirmar que aquellos negocios jurídico-privados carecen por sí mismos de fuerza para transmitir tales derechos de pago, ya que si, al final, la Administración no autorizase la transferencia o ejerciese, en su caso, los derechos de adquisición preferente que a su favor hubiere establecido, bien podría afirmarse que aquellos negocios jurídico-privados habrían quedado privados de causa.

5. La vida posterior del derecho de pago tras su activación: la prolongación de su régimen jurídico-público

Una vez atribuidos los derechos de pago, la dimensión pública de los mismos tiene continuidad en lo que constituye su régimen normal de funcionamiento. Como se sabe, los derechos de pago han de ser objeto, tras su activación, de solicitudes anuales. Los extremos referidos a los requisitos y pormenores de estas peticiones anuales no se encuentran regulados en la Propuesta de Reglamento del Pago Directo, sino en la relativa al Reglamento *Horizontal* de Financiación, que responde así a ese carácter subsidiario o complementario del que hemos hablado más atrás. Son, en efecto, los arts. 73 y ss. de esta última Propuesta los que dibujan los perfiles y caracteres de tales solicitudes en unos términos que resultan bastante aproximados a los que regían para las solicitudes anuales del pago único, y que se muestran igualmente pletóricos de delegaciones a la Comisión y de amplias habilitaciones a los Estados miembros.

Por otra parte, conforme al papel que la condicionalidad, como hemos visto, juega dentro del sistema de los pagos directos, las Administraciones nacionales se ven abocadas a un riguroso control del cumplimiento por parte de los agricultores no sólo de los denominados requisitos legales de gestión sino también de los propiamente dimanantes de la condicionalidad. El art. 75 de la Propuesta de Reglamento Horizontal alude explícitamente al deber que tienen los organismos pagadores nacionales o los organismos a los que éstos autoricen a someter las solicitudes de ayuda a controles administrativos a fin de verificar las condiciones de admisibilidad al beneficio de la ayudas y que, en el caso de la condicionalidad entraña, en estricto

sentido, cumplir lo previsto en su art. 93 en lo concerniente a la preservación de las buenas condiciones agrícolas y medioambientales de la tierra, establecidas a nivel nacional en los ámbitos de medio ambiente, cambio climático y buenas condiciones agrarias de la tierra; salud pública y sanidad animal y vegetal; y bienestar animal.

El incumplimiento de estas condiciones origina el desencadenamiento de las retiradas y penalizaciones –exclusiones y reducciones– de las ayudas previstas por los arts. 60 y ss.; medidas, todas ellas, que tampoco resultan fáciles de categorizar desde un punto de vista jurídico, pues si se las conciben, como en algunos casos así parece que debe ser, como sanciones administrativas en sentido estricto, requerirían someterse a los principios, procedimientos y garantías que para la imposición de tales castigos rigen en los derechos nacionales.

IV. CONCLUSIONES

En definitiva, las anteriores reflexiones muestran cómo los derechos de pago directo y, en particular, los derechos de pago básico responden en su esencia a la conformación de un genuino derecho subjetivo de naturaleza pública. Es la Administración, la que sobre la base de los requisitos y condiciones establecidos por la norma, los atribuye y la que se hace presente de diversas formas en sus desarrollos y desenvolvimientos posteriores, interfiriendo incluso y de manera profunda su tráfico jurídico entre particulares.

RESUMEN: Los pagos directos son hoy día un instrumento fundamental de la Política Agrícola Común. Este artículo analiza la naturaleza y el régimen jurídico de esos pagos directos, en particular desde la perspectiva de la reforma de la PAC de 2013.

PALABRAS CLAVE: PAC, Pagos directos, Condicionalidad

ABSTRACT: Direct payments are an essential mechanism of the common agricultural policy. This article discusses the nature and the status of those direct payments, in particular from the perspective of the 2013 CAP reform.

KEY WORDS: CAP, Direct payments, Cross-compliance.

Recibido: 15 de noviembre de 2013

Evaluado: 1 de diciembre de 2013

Aceptado: 9 de diciembre de 2013