

EL IMPACTO DE LA PAC POST 2013 EN EL ESTADO AUTONÓMICO: RENACIONALIZACIÓN VS. REGIONALIZACIÓN

THE PAC IMPACT POST 2013 ON REGIONAL STATE: RENACIONALISATION VS. REGIONALISATION

JAVIER GUILLEM CARRAU

Doctor en Derecho. Letrado de las Cortes Valencianas

Profesor asociado de la UCH-CEU y de la UV

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA PAC Y LA CUESTIÓN COMPETENCIAL: 1. El modelo de Estado descentralizado y la agricultura. 2. La adhesión a las Comunidades Europeas. 3. Las reformas estatutarias del 2006. III. LA GESTIÓN DE LA PAC: ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA: 1. Primer pilar: pago único y medidas de mercado. 2. Segundo pilar: el desarrollo rural sostenible. 3. La gestión compartida de los fondos europeos: 3.1. FEOGA Garantía y FEOGA Orientación: los pagos hasta el ejercicio 2006. 3.2. El FEAGA y el FEADER: los pagos desde 2007. 3.3. EL FEAGA y los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas. IV. EL IMPACTO EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA REFORMA DE 2013: 1. Las claves de la reforma: PAC post 2013: 1.1. Primer pilar: los mercados. 1.2. Segundo pilar: el desarrollo rural. 1.3. La gestión financiera. 2. Bases de ejecución de la PAC 2013 en España: 2.1. El impacto en los cambios del pago único: pago base y capa verde. 2.2. El desarrollo rural. 2.3. El fortalecimiento del poder del sector productivo. 2.4. El sector del vino. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Política Agrícola Común es, en términos de presupuesto y de derecho derivado de la UE, la más relevante de todas las que emanan desde Bruselas. Presente en los Tratados fundacionales ha ido evolucionando en función de factores intrínsecos y extrínsecos durante el proceso de integración comunitaria¹.

Desde la adhesión de España a la UE, el impacto de la PAC y sus Reglamentos ha sido sustancial en el Derecho interno y ha puesto de manifiesto la dificultad de adaptar la estructura diseñada por la Constitución española de Estado descentralizado a la evolución que ha tenido esta política comunitaria.

El objetivo de este estudio consiste en describir el modo en el que se articula la PAC actualmente en España y el impacto que en dicho funcionamiento va a tener la reforma que ha cristalizado en 2013. En el caso de España, para ello, se parte de analizar la cuestión competencial de la agricultura y la interpretación que el Tribunal Constitucional y la doctrina académica ha realizado de la asunción de esta competencia por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía. Como el ingreso en las entonces Comunidades Europeas no estaba previsto en el marco constitucional, la implementación de la PAC también tuvo un periodo de ajuste en el marco del Estado descentralizado a partir de 1986.

Seguidamente, se analiza la gestión compartida que se ha realizado de la PAC, desde la Agenda 2000, tanto del primer pilar (mercados) como del segundo (desarrollo rural). De este modo, los elementos esenciales de la reforma de la PAC 2013 en relación con estos dos pilares son la pieza interpretativa del impacto de la reforma 2013.

En nuestro caso, se valoran los ejes principales de la puesta en práctica de la reforma en nuestro Ordenamiento. Son destacables los aspectos que quedan abiertos de la reforma para su decisión a escala estatal, como puede ser el caso de la definición de agricultor activo-beneficiario de las ayudas, la regionalización de los pagos directos, el contenido de la capa verde del pago único, el concepto de superficie de interés ecológico, la continuidad de las ayudas a los programas de calidad del segundo pilar, la excepción agraria al derecho de la competencia, etc.

¹ 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 LOPEZ, 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, págs. 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 PETIT, Y.: *La politique agricole commune*, La Documentation française, Paris, 1999; LEDENT, A. y BURNY, P.: *La politique agricole commune des origines au 3e millènaire*, Les Presses Agronomiques de Gembloux, 2002, págs. 73 y ss.; MAHE, L.P. y ORTALO-MAGNE, F.: *Politique agricole: un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, págs. 207 y ss.; MASSOT, A.: *España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013*, Documento de Trabajo 35/2009, 3-7-2009, 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, nº 2, Institut d'Etudes européennes, ed. ULB, Bruxelles, 1991, págs. 71 y ss.

II. LA PAC Y LA CUESTIÓN COMPETENCIAL

1. El modelo de Estado descentralizado y la agricultura

Caracterizado inicialmente por las notas de apertura y flexibilidad², 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 Constitución³. 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 sistema⁴.

Como señala la doctrina, la competencia en materia de agricultura y ganadería se deja a disposición de ser asumida por las Comunidades Autónomas por lo dispuesto en el artículo 148.1.7 CE. 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 básico⁵. De este modo, la totalidad de Estatutos de Autonomía asumieron la competencia con carácter exclusivo en materia de agricultura⁶.

² BIGLINO CAMPOS, P.: «Reforma...», págs. 7-31.

³ Según AJA, la Constitución de 1978 consagra un modelo de Estado Autonomico, 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, pág. 239).

⁴ Entre otros, véase: ARAGÓN, M.: «La construcción ...», págs. 15-38; MUÑOZ MACHADO, S.: «Pactismo y soberanía en la...», págs. 13-27.

⁵ Entre otros véase: NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *Introducción...*, pág. 144.

⁶ El Dictamen del Consejo de Estado nº 55.376/5555.125/RS detalla que un primer bloque de siete Comunidades asumen competencias exclusivas en colaboración con el Estado [artículo 10.27 del Estatuto vasco, artículo 12.1.5º del Estatuto catalán, artículo 30.1.4 del Estatuto gallego, artículo 8.7 del Estatuto riojano y artículo 34.1.5º del Estatuto de la Comunidad Valenciana], otros ocho Estatutos se asumen competencias de ejecución de la legislación del Estado [artículo 12.d) del Estatuto asturiano, artículo 24.c) del Estatuto cántabro, artículo 12.1.c) del Estatuto murciano, artículo 33 del Estatuto de Castilla La Mancha, artículo 33.d) del Estatuto de Canarias, artículo 9.3 del Estatuto extremeño y artículo 28.3 del Estatuto de Madrid]; y por último, un tercer bloque las competencias legislativas y en su caso de ejecución son asumidas con peculiaridades de título y alcance [artículo 13.16 del Estatuto andaluz, artículo 44.25 de las Leyes de Amejoramiento del Fuero navarro, artículo 36.2.6 del Estatuto aragonés y artículo 11.8 del Estatuto balear]. Como peculiaridades puede señalarse que el Estatuto aragonés especifica la competencia sobre industrias agroalimentarias y en el Estatuto andaluz, junto a la agricultura y ganadería, se menciona la competencia relativa a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales. En Baleares se extiende la competencia al desarrollo legislativo y a la ejecución de la legislación de Estado. Tras las diversas reformas estatutarias que se han producido desde la fecha del artículo citado, podemos

Debido a la gran cantidad de submaterias atribuidas a la agricultura, LÓPEZ RAMÓN acuña el concepto de «fuerza expansiva del concepto agricultura» para describir como la sanidad vegetal (STC 80/1995), la capacitación y formación continuada en agricultura (STC 96/1986); la mejora de la ordenación de las explotaciones agrarias (STC 95/1986); la organización de la producción y de los mercados agrarios (STC 186/1998; 201/1988 y 188/1989); las ayudas para fomentar el consumo de productos lácteos (STC 117/1992) o para el fomento de la retirada de tierras o el abandono de la producción (STC 70/1997); las estructuras agrarias (STC 213/1994 y 128/1999); las semillas y plantas de vivero (STC 115/1991 y 91/1992); o las sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales sin incidencia en la salud humana (STC 67/1992)⁷

Esta fuerza expansiva se manifiesta también en otras políticas públicas que, sin estar relacionadas directamente con la PAC, son elementos claves de su buena gestión, como es el control del fraude o la promoción de la calidad agroalimentaria.

En relación con el control del fraude, se puede afirmar que el nivel de competencias asumido es, *de facto*, más o menos similar en las diversas Comunidades Autónomas puesto que, tras los correspondientes decretos de traspaso de funciones y servicios, las competencias asumidas en materia de agricultura fueron interpretadas como inclusivas del control del fraude.

Así, por ejemplo, la transferencia a la Comunidad Autónoma de La Rioja de todas las funciones que la Administración del Estado venía desarrollando en materia de control de calidad agroalimentaria, aún con inclusión de los aspectos asignados al servicio de defensa contra fraudes por el Estatuto del Vino, la Viña y los Alcoholes, no podía significar, al menos necesariamente, que con anterioridad no se hubieran transferido las potestades sancionadoras del Estado en cuanto a disciplina del mercado y defensa del consumidor, inclusive en lo que afectaba al tráfico y elaboración de vinos protegidos con la denominación de origen específica⁸. Esta reflexión corroborada en la Ley 8/2000, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja que dedica su Título IV a las Infracciones y Sanciones. En este sentido, la falsificación y el fraude de los vinos u otros productos agroalimentarios no solamente se produce en su composición sino en la indicación de su origen geográfico, al que se le asocia la determinada calidad y cualidad y el específico capital simbólico⁹.

En el ámbito de las políticas de calidad agroalimentarias, el ejercicio de la competencia exclusiva autonómica se ha realizado coincidiendo con el Estatuto del Vino de 1970 y la posterior Ley del Vino 24/2003, en las que se reconoce una estructura de protección del origen tanto para los vinos como para el resto de productos agro-

precisar dichas afirmaciones pues, por ejemplo, el Estatuto de La Rioja atribuye la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía (artículo 8.19).

⁷ LÓPEZ RAMÓN, F.: «Agricultura...», págs. 296 y 297.

⁸ STS de 24-1-1998, RJ 1998/1080.

⁹ COELLO MARTIN, C: «Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos...», pág. 63.

alimentarios no vínicos, abordando la definición de una serie de conceptos jurídicos fundamentales, el régimen básico de aspectos relacionados con el cultivo de la viña y los procesos de elaboración del vino, el diseño del sistema de protección del origen y la calidad de los mismos y el régimen sancionador¹⁰.

En este contexto, existen competencias exclusivas del Estado que inciden en el régimen jurídico de la Política Agraria en sentido amplio como son: la «ordenación general de la economía»¹¹, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18); la propiedad industrial (art. 149.1.9)¹²; el comercio exterior (art. 149.1.10); la sanidad exterior y las bases y coordinación general de la Sanidad¹³. 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 inferior¹⁴.

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. Respecto al carácter básico de la legislación estatal en materia de las denominaciones de origen, son de referencia las STC 112/1995 y las más recientes 34/2013 y 82/2013 sobre la disposición de la Ley 24/2003 de la Viña y el Vino que enumeraba la parte de la ley que gozaba de carácter básico¹⁵.

En estas sentencias, el Tribunal Constitucional considera, en primer lugar, incontrolado el hecho de que los preceptos impugnados se encuadran en la materia denominaciones de origen, que corresponde a las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida en sus Estatutos (STC 34/2013, FJ 3), admite también que esta competencia autonómica exclusiva se ve enmarcada de un lado por la previsión estatutaria de que se ejercitará en colaboración con el Estado, y de otro por la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que reconoce al Estado el art. 149.1.13 CE [STC 34/2013, FJ 3 b)]¹⁶.

¹⁰ GUILLEM CARRAU, J.: «*Las denominaciones geográficas...*», pág. 277.

¹¹ Al respecto *vid.* STC 186/1988 de 17 de octubre.

¹² Al respecto *vid.* STC 11/1986 de 28 de enero.

¹³ LOPEZ BENÍTEZ, M.: *Las Denominaciones ...*, pág. 101.

¹⁴ STS de 29-9-1990, RJ 1990, 7302.

¹⁵ Recurso de inconstitucionalidad núm. 5934-2003, promovido por el Parlamento de Cataluña contra la disposición final segunda de la Ley 24/2003, y que ha sido resuelto por la STC 34/2013, de 14 de febrero y Recurso de inconstitucionalidad núm. 2295-2004, promovido por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el apartado 2 de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, que ha sido resuelto por la STC 82/2013, de 11 de abril de 2013.

¹⁶ El fundamento jurídico 5 de la STC 34/2013, de 14 de febrero, establece que «la Ley de la viña y del vino, apreciando la importancia que tiene en España el cultivo, la elaboración y la comercialización de vino, persigue establecer criterios generales de ordenación del entero sector vitícola orientados a evitar que la divergencia radical entre las distintas normativas autonómicas obstaculice gravemente la unidad de mercado o, introduciendo confusión, haga ineficaz la intervención pública

En segundo lugar, el Alto Tribunal sostiene que las bases estatales que recogen tales preceptos encuentran sustento en la previsión del art. 149.1.13 CE, en la medida en que la clasificación que proponen (art. 13 de la Ley de la viña y del vino) y las medidas que prevén para proceder a la clasificación de un vino en uno u otro nivel o categoría (arts. 20 a 24 de la Ley), sirven a los criterios generales de ordenación del sector del vino y no van más allá de lo requerido por los principios de protección de la calidad y de la competencia. En tercer lugar, el TC respalda la decisión del legislador estatal respecto al carácter básico para el establecimiento de los mínimos organizativos de los Consejos Reguladores¹⁷, así como a las normas básicas del procedimiento sancionador¹⁸.

en ese ámbito de la economía, y en este contexto se inscribe la regulación que hace de los vinos con denominación de origen (art. 22), de los vinos con denominación de origen calificada (art. 23) y de los sistemas de gestión y control de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (arts. 25, 26 y 27)». Reconociendo esto, y admitiendo que una actuación estatal en tal sentido condiciona el ejercicio de la competencia autonómica exclusiva sobre denominaciones de origen, la misma sólo puede hallar sustento en la competencia estatal para sentar las bases de la planificación general de la actividad económica, tal y como se dispone en la STC 34/2013, FFJJ 6 a 8.

¹⁷ En especial, los apartados 5, 7 y 9 del art. 25 de la Ley son constitucionales porque la remisión que hacen a la Administración competente también comprende a la de las Comunidades Autónomas y no impiden al legislador autonómico el ejercicio legítimo de su competencia en materia de denominaciones de origen, dentro de los límites establecidos en la ley estatal objeto de nuestro examen (FJ 12), y en el mismo sentido, se entiende que la competencia autonómica no queda vacía de contenido por la regulación realizada en el art. 26.2 de la Ley de la viña y del vino, porque esta implica “una ordenación de mínimos, pudiendo el legislador autonómico ampliarla(s). Los órganos de gestión de las denominaciones de origen y de las denominaciones de origen calificadas integran una materia eminentemente autonómica, de lo que deriva que «realizan funciones públicas que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas y éstas, de acuerdo a la doctrina constitucional citada, disponen de un amplio margen para organizar cómo ejercitar las actividades que le son propias, sin olvidar tampoco que estas actividades públicas encomendadas a los consejos reguladores, al vincular la actuación de los titulares de viñedos y bodegas de ese ámbito, tienen una mayor incidencia externa, por lo que mayor relevancia podrá tener la intervención estatal en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (FJ 17). En la Sentencia TC 84/2013, se afirma que «...Ahora bien, dicho lo anterior se afirma también en la STC 34/2013, FJ 17, que “los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 de la Ley de la viña y del vino condicionan la organización y funcionamiento de los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en región determinada en tres únicos sentidos: a) imponen que el órgano de gestión esté integrado por los titulares de los intereses económicos y profesionales implicados en cada vino de calidad producido en regiones determinadas; b) prevén que dicho órgano tenga personalidad jurídica propia y c) designan las funciones que como mínimo tendrán atribuidas, las cuales, como ya se apuntó en el lugar correspondiente de esta resolución, son inherentes al modelo de gestión configurado en el art. 25 de la Ley. A partir de tal análisis, se infiere que “los únicos aspectos organizativos y de funcionamiento del órgano de gestión derivados de los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 que limitan la competencia autonómica de autoorganización están estrechamente relacionados con la consecución de los fines previstos en el art. 12 que contiene las líneas directrices de la ordenación general del sector vitivinícola”, razón que lleva a concluir que “el Estado puede dictar estas normas al amparo de la competencia prevenida en el art. 149.1.13 CE, no invadiendo con ello la competencia de autoorganización que hace valer la Cámara recurrente, lo que nos conduce a desestimar también esta segunda impugnación».

¹⁸ También esta cuestión es resuelta en lo fundamental por la STC 34/2013, particularmente en sus FFJJ 19 a 21. Allí decíamos, reiterando jurisprudencia previa y consolidada que, como regla ge-

2. La adhesión a las Comunidades Europeas

Conviene recordar que el sistema de reparto competencial fue alterado con la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Esta incorporación al proceso de integración comunitario determinó la necesidad de adoptar el acervo comunitario en virtud de la primacía del mismo sobre los ordenamientos estatales¹⁹. COELLO MARTÍN describe este fenómeno como la nueva centralización inducida por la legislación comunitaria²⁰.

La adhesión tuvo un impacto sustancial en muchos sectores económicos, entre ellos la agricultura. En materia de agricultura, la adhesión supuso un aumento del tamaño del mercado para productores y consumidores, pero no una liberalización o racionalización, sino más bien un cambio del sistema de regulación e intervención (del español al de la PAC)²¹. En todo caso, es conocido que el Estado descentralizado se tuvo que adaptar para hacer frente a la puesta en práctica de toda la burocracia asociada al desarrollo e implementación de la PAC de manera simultánea al proceso de traspaso de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas²².

neral, la competencia para establecer un régimen de infracciones y sanciones administrativas en una materia determinada corresponde a quien la tiene para regularla sustantivamente, de modo que, en la medida en que los fundamentos jurídicos previos hemos reconocido la capacidad del Estado para dictar normas básicas sustantivas en virtud del art. 149.1.13 CE sobre el sector vitivinícola, ello conduce a reconocer que el propio Estado pueda dictar normas básicas sancionadoras en esa materia. Así, en el terreno sancionador es posible que declare básicos preceptos que tipifiquen concretas infracciones y les asignen las correspondientes sanciones, de modo que sean directamente aplicables por el órgano al que corresponda la ejecución, como se hace en algunos de los artículos del título III de la Ley de la viña y del vino (STC 186/1988, de 17 de octubre), y, en la medida en que en el recurso que nos ocupa, el demandante, aun negando el carácter materialmente básico de la norma estatal, no aporta argumentos suficientes que sustenten su impugnación, sin los cuales no podemos ponderar y en definitiva apreciar la razón que acompaña a esa censura de una determinación legislativa dotada de la presunción de constitucionalidad, es preciso concluir con la desestimación de la impugnación realizada. Sostener, como se sostiene en la demanda, sin mayor argumentación, que el art. 149.1.13 CE no permite que el Estado establezca con carácter básico un régimen sancionador sobre la vitivinicultura no puede tener más respuesta que la reiteración de la afirmación de la legitimidad de la intervención del Estado en dicha materia en el plano sustantivo y, consiguientemente, en el sancionador, sin que del tenor de las disposiciones básicas pueda deducirse que se impide el ejercicio legítimo de la competencia autonómica invocada.

¹⁹ GUILLEM CARRAU, J.: «Las denominaciones...», pág.

²⁰ Entre otros, véase: NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *Introducción al...*, págs. 105 y ss. COELLO MARTÍN, C., HERNÁNDEZ AMADO, R. y PINO TARRAGONA, G.: «La política...», pág. 133.

²¹ BADOSA PAGÉS, J.: «La adhesión de España ...».

²² Por ejemplo, en el caso de la Comunidad Valenciana, en el marco del traspaso de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas, la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y el Real Decreto 4015/1982, de 29 de diciembre, establecieron las normas sobre la forma y condiciones de los traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana, así como el funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias. Sobre la base de estas previsiones normativas el Pleno de la Comisión Mixta de transferencias, en su reunión de 16 de enero de 1995, procedió a adoptar el acuerdo del traspaso de funciones y servicios en

Además, la legislación autonómica sobre esta materia agroalimentaria encuentra desde entonces su margen de actuación limitado en función del Derecho de la UE tanto en el ámbito del derecho sustantivo como del adjetivo. Sirve como ejemplo la legislación en materia de calidad agroalimentaria, denominaciones de origen e indicaciones geográficas²³. El Derecho de la UE en esta materia es superior de los Derechos de los Estados miembros hasta el punto, por ejemplo, que los pliegos de condiciones para producir un vino con denominación de origen deben ser registrados y validados por la Comisión europea que los incorpora a una base de datos específica llamada e-bacchus²⁴.

3. Las reformas estatutarias del 2006

La referencia estatutaria a la competencia exclusiva en agricultura ha sido incorporada también en la redacción de los Estatutos de Autonomía reformados VIII Legislatura de las Cortes Generales y las que se tramitaron durante la IX²⁵.

En relación indirecta con las competencias que nos ocupan es necesario citar que la ejecución de la legislación del Estado sobre Fondos europeo y estatal de garantía agraria fue incorporada al texto a su paso por el Congreso de los Diputados en algunas de las reformas tramitadas²⁶. Y también las menciones en materia de fraudes, calidad y seguridad alimentaria en los términos textuales que se reproducen al inicio de este comentario²⁷.

materia de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria a la Comunidad Valenciana. Los términos del citado traspaso quedaron publicados en el Real Decreto 207/1995 sobre traspasos de las funciones y servicios de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana. *BOE* nº 51, de 1-3-1995.

²³ GULLEM CARRAU, J.: «Las denominaciones ...», págs. 149.

²⁴ Accesible en <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/e-bacchus/>

²⁵ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. También debemos mencionar aquellas reformas en trámite ante las Cortes Generales como son la Propuesta de reforma de Estatuto de Castilla-La Mancha que no culminó su tramitación parlamentaria (*BOCG*. Congreso de los Diputados Núm. B-18-1 de 11-4-2008) y la Propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura (*BOCG*. Congreso de los Diputados Núm. B-199-1 de 9-10-2009) que fue adoptada como Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

²⁶ GUILLEM CARRAU, J.: «Artículo 49.3.15...», pág. 1689.

²⁷ En el caso de Andalucía, el Estatuto de la Comunidad Autónoma menciona la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía sobre la regulación y la ejecución sobre la calidad, la trazabilidad y las condiciones de los productos agrícolas y ganaderos, así como la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y la comercialización agroalimentarias [art. 48.3.a) EACA]. En Cataluña se

Por último, respecto a estas reformas estatutarias de 2006, es necesario reiterar que, dado el carácter superador del Derecho comunitario en la materia, no cabe reserva competencial, ni blindada ni sin blindar, por ejemplo, para determinadas disposiciones relativas al régimen jurídico de creación y funcionamiento, al reconocimiento de las denominaciones y la aprobación de sus normas reguladoras o Reglamentos así como a las facultades administrativas de gestión y control de sus actuaciones, salvo en el margen indicado por la jurisprudencia constitucional para la fase nacional de dichos procedimientos²⁸.

III. LA GESTIÓN DE LA PAC: ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA

Actualmente, la PAC en ejecución es la resultante de la reforma del año 2003. Las normas de la PAC después de dicha reforma dejaron un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para que, cada uno, en función de su realidad nacional, eligiera los mecanismos y la forma en la que aplicar los compromisos acordados en el contexto de la UE.

Para situar este sistema vigente desde 2003 es necesario señalar que fue en el Consejo Europeo de 1999 en Berlín, donde se sentaron las bases de la reforma de la PAC 2003, orientada a la reducción de los precios interiores para diversos productos agrícolas y que se compensaba sólo parcialmente 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 ya 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 PAC²⁹.

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

ha resuelto la cuestión de manera idéntica [artículo 116.1.b) EACat] y también en Aragón, donde el Estatuto afirma la competencia exclusiva en materia de fraudes y seguridad alimentaria en el artículo 71.17 del texto estatutario aragonés.

²⁸ LÓPEZ BENITEZ, M.: «Competencias sobre...», pág. 833.

²⁹ Entre otros, véase: ARROYOS, C.: *Desarrollo rural ...* pág. 15; VATTIER FUENZALIDA, C.: «Los cuatro ejes del...», págs. 83-91.

ayuda, que debía quedar condicionada al cumplimiento de unos requisitos agroambientales y de gestión, para ser defendible ante la OMC³⁰.

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-privadas³¹.

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 PAC³², sino la de evaluar si funcionaba adecuadamente en una UE ampliada y en un contexto internacional cambiante³³. 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 desacoplamiento 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 rural³⁴.

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 Islas Canarias (art. 1.4 del RD 66/2010). 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.

1. Primer pilar: pago único y medidas de mercado

La puesta en práctica de la reforma de 2003 supone que se configure en nuestro Ordenamiento jurídico un sistema de Pago único desacoplado de la producción³⁵. El

³⁰ DE LA CUESTA SAENZ, J.M.: «La reforma de la PAC...», pág. 29.

³¹ ALBISINI, F.: «Profili istituzionali...», págs. 35 y ss.

³² MASSOT, A.: «La PAC tras ...» págs. 210-226.

³³ COM(2007) 722, de 20-11-2007.

³⁴ ARROYOS, C.: Desarrollo rural sostenible..., pág. 16.

³⁵ Entre otros, véase: AMAT LLOMBART, P.: «Desarrollo del Derecho...», págs. 9-36; DE LA CUESTA SAENZ, J.M.: «La reforma de la PAC...», pág. 35. »

legislador ha establecido un marco normativo que permite la aplicación uniforme del Derecho de la UE³⁶.

Desde el punto de vista jurídico formal, la aplicación en España del Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo, de 19 enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003, se materializó aplicando el acuerdo aprobado en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural el 20 de abril de 2009 mediante dos reales decretos. Estos Reales Decretos son, por un lado, 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 y, por otro, el Real Decreto 1680/2009, de 13 de noviembre, sobre la aplicación del régimen del pago único en la agricultura y la integración de determinadas ayudas agrícolas en el mismo a partir del año 2010³⁷.

Desde el punto de vista jurídico material, la objeción que se realiza fundamentalmente radica en que, al ser desacoplado, aunque se cumple con la OMC, 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 anteriormente³⁸.

Desde la perspectiva del desarrollo de las actividades agrarias, 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 rural.

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

³⁶ DE LA CUESTA SAENZ, J.M.: «La reforma de la PAC...», pág. 33

³⁷ El marco jurídico del Pago Único en el Ordenamiento jurídico interno se articula 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.

³⁸ GUILLEM CARRAU, J: «La PAC tras el Tratado de...», pág. 43.

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/ha³⁹.

Pago único en España

- Desacoplado.
 - Se puede cobrar ayuda sin producir, sin actividad económica.
 - Importe de referencia de cada productor es la 1/2 trienal de las percibidas por los distintos regímenes de ayuda en el período de referencia.
- Superficie de referencia media de superficie declarada.
 - Se cobra por superficie en la que SÍ se produjo históricamente (años 2000 a 2002, salvo excepciones).
 - La superficie debe estar en buenas condiciones agrarias.
- Importe de cada derecho puede reducirse.
 - Para proveer la reserva nacional.
 - Si se supera el límite nacional.
 - Modulación.

Elaboración propia

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.

En cuanto a su contenido, 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.

2. Segundo pilar: el desarrollo rural sostenible

Sin ánimo de extender el comentario más allá del objetivo central de este estudio, la Ley 45/2007 articula el Programa de Desarrollo Rural Sostenible como el

³⁹ Títulos preliminar y I del Real Decreto 262/2008, de 22 de febrero, sobre la integración de las frutas y hortalizas en el régimen de pago único y el establecimiento de los pagos transitorios para los sectores de cítricos y tomates enviados a transformación que fueron derogados por la disposición derogatoria del RD 1680/2009.

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 territorial⁴⁰.

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). 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 rural⁴¹.

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 adoptar⁴². El sistema se concreta con los Contratos territoriales que sirven para enlazar toda la planificación y la percepción de la ayuda para cada agricultor y que llega a nuestro Ordenamiento del Derecho comparado francés.

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»*⁴³.

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 abril⁴⁴.

En todo caso, la incidencia práctica de los contratos territoriales no está suficientemente contrastada. Ocurre de manera similar con gran número de medidas de carácter estructural que afectan a bienes públicos como el medio ambiente o los paisajes, cuyo impacto es difícilmente evaluable.

⁴⁰ 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

⁴¹ 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.

⁴² 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-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/Resumen_aplicaci%C3%B3n_CCAA_tcm7-9695.pdf

⁴³ 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.

⁴⁴ 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 ...», págs. 125-145).

3. 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 Autónomas⁴⁵.

3.1. FEOGA Garantía y FEOGA Orientación: los pagos hasta el ejercicio 2006

La financiación de la política agraria común (PAC) ha venido siendo, tradicionalmente, asegurada por un fondo único, el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria). La Sección «Garantía» se dedicaba, principalmente, a la financiación del apoyo a los mercados y a las ayudas a los ingresos. La Sección «Orientación» financiaba las medidas de mejora estructural y de desarrollo rural. A partir del 1 de enero de 2007, el FEOGA fue sustituido por el FEAGA y por el FEADER⁴⁶.

3.2. El FEAGA y el FEADER: los pagos desde 2007

Los pagos de la PAC desde el ejercicio 2007 se han realizado con fondos procedentes del FEAGA y del FEADER. 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 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.

⁴⁵ Accesible <http://www.fega.es/PwfGcp/es/>

⁴⁶ Así, 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 establecía 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.

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 debían ser nuevamente autorizados en el caso de que asuman nuevas competencias en materia de gasto que no desempeñase con anterioridad.

Por otro lado, se introdujo, 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.

3.3. El FEGA y los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas

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.

Por ejemplo, cabe citar la Circular FEGA sobre Criterios para la aplicación de las reducciones y exclusiones a las ayudas al Desarrollo Rural del período 2007/2013, consensuada con las comunidades autónomas, que tiene por objeto establecer los criterios generales para la aplicación de las reducciones y exclusiones a las ayudas al desarrollo rural del periodo 2007/2013, sin perjuicio de las demás sanciones que, en su caso, se deban aplicar según la legislación nacional y autonómica⁴⁷.

⁴⁷ Circular de coordinación 17/2013, accesible en http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/CIRCULAR_17-2013_CRITERIOS_APLICACION_REDUCCIONES_EXCLUSIONES_AYUDAS_DESARROLLO_RURAL_2007_2013_tcm5-39834.pdf

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.

Por ejemplo, con vistas a conseguir una gestión armonizada en el territorio nacional de la solicitud, tramitación y pago de las ayudas a la promoción del vino en terceros países, que gestionan las Comunidades Autónomas, el FEGA emite una Circular sobre la materia⁴⁸.

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 ejemplo, cabe reseñar las Instrucciones Generales del FEGA sobre procedimientos para la gestión de la compra y almacenamiento, y para el control de la fabricación por empresas autorizadas, de la compra y del almacenamiento, de mantequilla y leche desnatada en polvo en régimen de intervención pública⁴⁹.

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.

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 nacio-

⁴⁸ Circular de Coordinación 19/2013, accesible en http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/CIRCULAR_19-2013_COORDINACION_GESTION_CONTROL_AYUDAS_PROMOCION_VINO_TERCEROS_PAISES_tcm5-40412.pdf

⁴⁹ Instrucción 5/2013 accesible en http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/IG_5-2013_PROCE-
[DIMIEN-TO_GESTION_COMPRA_ALMACENAMIENTO_MANTEQUILLA_LDP_INTERVENCION_tcm5-40317.pdf](http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/IG_5-2013_PROCE-), e Instrucción 6/2013, accesible en http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/IG_6-2013-
[PROCEDIMIENTO_CONTROL_FABRICACION_COMPRA_ALMACENAMIENTO_MANTEQUILLA_LDP_INTERVENCION_tcm5-40319.pdf](http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/IG_6-2013-)

nales; 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.

IV. EL IMPACTO EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA REFORMA DE 2013

1. Las claves de la reforma: PAC post 2013

Como se tuvo oportunidad de desarrollar en anteriores colaboraciones con esta revista la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha cambiado los procesos de decisión sobre política agraria en la UE y la primera muestra de dicho cambio es la nueva Organización Común de Mercado que se ha adoptado en 2013⁵⁰.

En el ámbito de la UE, la Comisión Europea lanzó un amplio debate público para realizar cambios sustantivos en la PAC bajo el paraguas de la Comunicación «La PAC en el horizonte 2020»⁵¹ y las propuestas legislativas presentadas en octubre de 2011⁵².

⁵⁰ GUILLEM CARRAU, J: «La PAC tras el Tratado de...», pág. 43.

⁵¹ 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). Los documentos presentados por la Comisión Europea para la reforma de la PAC, los estudios de impacto, la consulta pública previa y la evolución de las propuestas de reglamentos están accesibles en la página de la DG AGRI http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm

⁵² Las propuestas de Reglamento presentadas por la Comisión Europea el 12.10.2011 pueden encontrarse en http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm. En particular, se presentaron las siguientes propuestas: Propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo que atañe al régimen de pago único y apoyo a los viticultores; Propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo en lo que atañe a la aplicación de los pagos directos a los agricultores en 2013; Propuesta de Reglamento por el que

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 alimentaria, bienestar animal, etc.); los 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 beneficiario⁵³.

Por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, esta reforma ha sido la primera que se ha realizado por el procedimiento legislativo ordinario (anteriormente llamado de codecisión) y ello ha puesto de manifiesto la importancia que tiene el Parlamento Europeo en el proceso de integración comunitaria⁵⁴.

Esta nueva situación ha sido difícil de aceptar por el Consejo, acostumbrado a decidir directamente sobre estas materias, como ha puesto de manifiesto De Castro⁵⁵. La propuesta de compromiso presentada por la Presidencia irlandesa el 11 de marzo fue examinada por el Consejo de ministros de 20 de marzo y el Comité especial de agricultura de 26 de marzo 2013. Finalmente, en el Consejo de Ministros de Agricultura de 19 de marzo, el Consejo adoptó una posición común sobre la reforma de

se establecen medidas relativas a la fijación de determinadas ayudas y restituciones en relación con la organización común de mercados de los productos agrícolas; Propuesta de Reglamento por el que se establecen medidas relativas a la fijación de determinadas ayudas y restituciones en relación con la organización común de mercados de los productos agrícolas; Propuesta de Reglamento sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común; Propuesta de Reglamento relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER); Propuesta de Reglamento por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única) Propuesta de Reglamento que establece 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.

⁵³ MASSOT, A.: *España ante la refundación...*, págs. 3 y 8.

⁵⁴ Los ejes del nuevo proceso de toma de decisión en la materia agraria en la UE pasan, en la faceta legislativa, por el procedimiento legislativo 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. Véase: GUILLEM CARRAU, J: «La PAC tras el Tratado de...», pág. 44.

⁵⁵ Véase en Monday, 27 May 2013, Speech by Paolo De Castro (S&D, IT) at the Informal Agriculture council meeting in Dublin; Press Info, 27.05.2013 on Twitter @EP_Agriculture

la PAC (8005/13; 7183/13, 7329/13, 7303/13, 7304/13; 7539/13 + ADD1). Esta posición ha servido de mandato de negociación sobre el paquete de reforma de la PAC para las reuniones informales del trío entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, que se programaron hasta junio de 2013.

El Parlamento Europeo votó sus enmiendas a la PAC el 13 de marzo 2013 a la vista del informe del eurodiputado DANTIN. Sometido el informe al Pleno, se aprobó un Dictamen que constituye la base de negociación para los representantes del Parlamento en las reuniones del trío (Comisión-Consejo-Parlamento)⁵⁶. Estas reuniones a tres bandas habitualmente han permitido adoptar una posición común en primera lectura sin necesidad de agotar las tres lecturas del procedimiento legislativo ordinario⁵⁷. Además se negoció un régimen de transitoriedad para el ejercicio 2014. Las votaciones sobre el texto final de los Reglamentos básicos están previstas en el Consejo y en el Parlamento en el otoño de 2013 y los Reglamentos de desarrollo, mediante actos delegados o de ejecución, serán objeto de propuesta de la Comisión y adoptados, previo paso por el Parlamento o por la Comitología en cada caso, a lo largo de 2014. Esto hace que el conjunto de la reforma no estará operativa antes del 2015⁵⁸.

En la PAC, se reitera, reforma tras reforma, la necesaria garantía de rentas de los agricultores y 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 absolutos⁵⁹.

En cualquier caso, confirma la doctrina más acreditada que habrá que esperar al año 2020 para una reforma radical de la PAC. Los objetivos de esta reforma se han centrado en la seguridad alimentaria y medioambiental y el desarrollo rural equilibrado. MASSOT resume la reforma en que se propone preservar la actual *estructura* de la PAC, basada en dos pilares, integrando en el *primero* los pagos directos de

⁵⁶ European Parliament decision of 13 March 2013 on the opening of, and on the mandate for, interinstitutional negotiations on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) (COM(2011)0626/3 – C7-0339/2011 – COM(2012)0535 – C7-0310/2012 – 2011/0281(COD) – 2013/2529(RSP)), accessible in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2013-0085%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>

⁵⁷ Como se ha comentado, al tramitarse por el procedimiento legislativo ordinario, la reforma de 2013 ha precisado necesariamente para su aprobación del acuerdo del Parlamento Europeo sobre el contenido de la misma. En particular, el trámite legislativo exige la elaboración de un informe por un ponente de la Comisión de Agricultura (en este caso el eurodiputado Dantin). Véase en la base del Parlamento Europeo 2011/0281(COD) Common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) 2014-2020, accesible en [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche-procedure.do?reference=2011/0281\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche-procedure.do?reference=2011/0281(COD)&l=en)

⁵⁸ El primer borrador del acuerdo final que se va a someter a votación en el Consejo y en el Parlamento se puede consultar en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st13/st13369.en13.pdf>

⁵⁹ GUILLEM CARRAU, J: «La PAC tras el Tratado de...», págs. 43 y ss-

carácter anual y las medidas de mercado, y en el *segundo pilar* los programas plurianuales y contractuales de desarrollo rural⁶⁰.

1.1. Primer pilar: los mercados

Los planteamientos de la reforma 2013 respecto al primer pilar (el de mercados) se han centrado, sustancialmente, en el establecimiento de sobres nacionales para su reparto de los fondos comunitarios; en la definición de agricultor activo como receptor del pago único; y en el diseño de un modelo nuevo de pago directo basado en capas acumulables (pago base, pago verde, pagos acoplados, pago a jóvenes agricultores, pago a zonas con limitaciones específicas). Asimismo, ha sido propuesto un régimen especial para pequeños agricultores, un sistema de modulación de ayudas y la incorporación del sector vitivinícola al sistema de pago único⁶¹. El esquema de este primer pilar se completa con posicionamientos sobre la ampliación de los periodos de intervención, la aplicación de cláusulas de salvaguardia ante graves perturbaciones de los mercados y el fomento del almacenamiento privado. Además, se elaborará un informe sobre los canales cortos de comercialización en 2013⁶². La propuesta partía también de la desaparición de los derechos de plantación del sector vitivinícola en el año 2015 pero ha evolucionado en este punto⁶³.

⁶⁰ MASSOT MARTI, A.: «La PAC 2020: Claves...», págs. 223-270.

⁶¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en lo que atañe al régimen de pago único y apoyo a los viticultores, accesible en http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com631/631_es.pdf

⁶² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece 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, disponible en http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_es.pdf y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única) http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com626/626_es.pdf

⁶³ Las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo apuntan en esta dirección. Esta evolución se debe en gran parte a las conclusiones del Grupo de Alto Nivel sobre los Derechos de Plantación de Vides, creado en abril 2012 a petición de Dacian CIOLU, comisario europeo de Agricultura y Desarrollo Rural. Este grupo de expertos, compuesto por representantes de cada uno de los veintisiete Estados miembros y del sector, así como por observadores del Consejo, el Parlamento Europeo y Croacia, elaboró un informe con conclusiones el 14.12.2012. Estas conclusiones se presentaron al Consejo y al Parlamento Europeo y han contribuido al debate en curso sobre este asunto en el marco de la reforma de la política agrícola común. Las conclusiones principales son las siguientes: «a) *Ha habido un amplio consenso acerca de la necesidad de mantener una normativa sobre para la plantación de vides en la UE para todas las categorías de vino (denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas y vinos sin indicación geográfica) tras el final del régimen vigente de derechos de plantación de vides; b) Los expertos han llegado a la conclusión de que es esencial contar con un mecanismo de regulación dinámico que cree condiciones favorables para el desarrollo equilibrado del sector vitivinícola europeo; c) El Grupo de Alto Nivel ha estudiado varias opciones de cara al futuro y ha propuesto un sistema de «autorizaciones» de nuevas plantaciones de vides aplicables a todas las categorías de vino. Los Estados miembros gestionarían este sistema teniendo*

En segundo lugar, en la reforma de 2013 se ha puesto especial atención en el incremento de la competitividad sectorial y el refuerzo de los instrumentos para lograr un nuevo equilibrio en la cadena alimentaria (organizaciones de productores, asociaciones de organizaciones de productores, interprofesiones). Se establece la obligación de los Estados miembros de reconocer las OPs, AOPs e interprofesiones y se propone la incorporación del llamado «paquete leche» a la OCM única, de modo que en el sector lácteo existirán medidas específicas relativas a la fijación del precio o de índices de referencia de precios en los contratos con carácter obligatorio para reforzar el *bargain power* de los productores⁶⁴. Asimismo, se potencia la política de promoción y la de calidad (DOP e IGP en el llamado «paquete calidad»)⁶⁵.

En principio, la renacionalización de la PAC no es sólo debida a la determinación de unos sobres financieros nacionales sino también al margen que se deja a los Estados miembros para definir aspectos básicos de la reforma a escala nacional. De este modo, queda cierto margen interpretativo para los Estados miembros que pue-

en cuenta las recomendaciones de las organizaciones profesionales representativas y reconocidas del sector. Cualquier nueva plantación de vides de todas las categorías estaría sujeta a dicha autorización. Las autorizaciones serían gratuitas, intransferibles y válidas durante un período limitado a tres años; d) Acompañaría este sistema un mecanismo de salvaguardia a nivel de la UE, por el que se fijaría un porcentaje anual de nuevas plantaciones autorizadas, con la posibilidad de que los Estados miembros fijen un nivel nacional o regional menor o por categorías de vino, atendiendo a criterios objetivos y no discriminatorios; e) Si la suma de todas las solicitudes individuales fuera inferior a los umbrales nacionales, se aprobarían todas las solicitudes. Si las solicitudes de autorización superaran los umbrales nacionales, la autorización se concedería atendiendo a unas prioridades objetivas y no discriminatorias fijadas a escala de la UE, que podrían complementar criterios nacionales que respetasen los mismos principios; f) Este nuevo sistema se aplicaría durante un período de seis años, posiblemente con una cláusula de revisión. También deberían preverse medidas transitorias». Véase http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1378_es.htm y el informe del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo accesible en <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/agri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=78551>

⁶⁴ El «paquete leche» es la referencia de un conjunto de Reglamentos relativos al sector lácteo que han sido incorporados a la OCM única en su tramitación parlamentaria. Conforman el paquete leche, en primer lugar, el Reglamento (UE) n° 261/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo, que modifica el Reglamento (CE) n° 1234/2007 en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector lácteo de la leche y de los productos lácteos, y que establece las declaraciones obligatorias a realizar en el sector de la leche y de los productos lácteos a partir del 1 de enero de 2015. En segundo lugar, el Reglamento (UE) n° 511/2012, de la Comisión, de 15 de junio, relativo a las notificaciones sobre las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales y sobre las negociaciones y relaciones contractuales previstas por el Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en el sector de la leche y de los productos lácteos, que desarrolla aspectos regulados en el Reglamento (UE) n° 261/2012. Para su aplicación en España, se ha aprobado el Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación. El aspecto más relevante del Reglamento (UE) n° 261/2012 es que otorga a los Estados miembros la potestad para establecer la obligatoriedad de contratos en las relaciones comerciales de la leche cruda en sus territorios. Véase también los considerandos 120 a 123 y artículos 143 a 145 de la Comunicación de la Comisión COM(2011) 626 final.

⁶⁵ Reglamento CE n° 1151/2012, del Parlamento y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.

den legislar sobre la materia para la delimitación del concepto de agricultor activo, para la definición de un modelo regionalizado de pago único, para la articulación del área de interés ecológico, etc.

Así, por ejemplo, sobre la regionalización del pago único, GARCÍA AZCÁRATE recuerda que «...Desde principios de 2019, todos los Estados miembros estarán obligados a aplicar un método de pago uniforme por hectárea tanto a nivel nacional como regional». El artículo 20, párrafo 1, de la propuesta es más matizado. Deja margen a los Estados miembros para que utilicen criterios (en plural) para definir lo que conviene llamar «regiones», que deberán ser «objetivos y no discriminatorios» y da algún ejemplo sin ánimos de ser exhaustivos tales como «las características agronómicas y económicas y su potencial agrario» o «la organización institucional o administrativa»⁶⁶.

1.2. Segundo pilar: el desarrollo rural

En el marco del segundo pilar, el desarrollo rural, de carácter plurianual, la reforma 2013 parte de la vuelta al sistema de regímenes de periodos anteriores de programación, en los que ésta se basa en un conjunto de reglas comunes para los fondos estructurales (FEDER, FES, FC, FEADER y FEMP) y en una propuesta de reglamento específico para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)⁶⁷.

El eje material será la aplicación de la innovación al sector rural y en el que permanece el esquema de programación regional en base a PDR regionales y subprogramas. Este concepto innovación exige una labor interpretativa o de desarrollo a escala nacional y regional.

En el menú de acciones subvencionables de desarrollo rural figuran las medidas de apoyo a los programas de calidad alimentaria y agroalimentaria; las medidas agroambientales y las indemnizaciones compensatorias; las medidas de fomento de la ganadería ecológica; las medidas de gestión del riesgo, seguros, fondos mutualísticos e instrumentos de estabilización de rentas; las medidas de apoyo al regadío; las medidas de inversiones en activos físicos; las medidas de creación de organizaciones de productores; las medidas de ayudas al cese anticipado; las medidas de actividades de cooperación de los Leader; las medidas dirigidas a las inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la visibilidad de los bosques.

De este modo, se configura por el legislador de la UE el marco básico de actuación para el periodo de programación subsiguiente, quedando para los Estados miembros la definición del conjunto de medidas que serán integradas en los Programas de Desarrollo Rural. De todos modos, hay cuestiones de compatibilidad entre la percep-

⁶⁶ GARCÍA AZCÁRATE, T.: «Píldoras de la PAC...».

⁶⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), accesible en http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_es.pdf

ción de la capa verde del pago único del primer pilar y la percepción de las ayudas agroambientales del segundo pilar que han sido objeto de negociación entre Parlamento, Consejo y Comisión hasta la última reunión de los trílogos de la reforma.

1.3. La gestión financiera

Respecto a la gestión financiera, se mantienen en la reforma los dos pilares de la PAC, el primero (FEAGA) de ayudas directas y medidas de mercado y el segundo (FEADER) de ayudas medioambientales, de competitividad, de diversificación y calidad de vida de las zonas rurales. Fuera de estos dos pilares, se plantea un fondo de 17.1 billones de euros relacionado con la seguridad alimentaria, con las personas más necesitadas, con una reserva para la gestión de las crisis agrícolas, con el fondo europeo de adaptación a la globalización y con un fondo para investigación e innovación.

En cuanto a la propuesta de Reglamento financiero se incluyó por primera vez los apartados de la condicionalidad, el sistema integrado de gestión y control y el sistema de asesoramiento de las explotaciones. La reforma endurecía las tareas de los organismos pagadores para la realización de la declaración de fiabilidad y aumenta las exigencias de control sobre la gestión de los citados organismos. Las novedades respecto a la participación financiera en los PDR consistieron en rebajar la prefinanciación del 7 al 4 por ciento, la suspensión de pagos mensuales en los casos de presentación con retraso y se disminuía del 20 al 10 por ciento el importe que puede retener el Estado de los importes recuperados respecto a la regulación anterior⁶⁸.

Respecto a la gestión financiera, básicamente, la reforma 2013 de la PAC no supone un cambio radical en el modo de comprender la intervención pública en el sector económico agroalimentario.

2. Bases de ejecución de la PAC 2013 en España

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.

⁶⁸ Propuesta de Reglamento del Consejo y del Parlamento sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, accesible en http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com628/628_es.pdf

⁶⁹ 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/>

Por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) se elaboró un documento base con una propuesta de posición española en el proceso de Reforma de la Política Agrícola Común (PAC) iniciado con las propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea el mes de octubre de 2011, con el propósito de someterla a debate en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 15 de junio de 2012, con el fin de alcanzar un acuerdo de posición común lo más amplio posible⁷⁰.

En el caso de algunas Comunidades Autónomas se ha hecho un seguimiento específico de la reforma y se han adoptado o publicado documentos de posicionamiento sobre la misma, como ha sido el caso de Cataluña o Andalucía, claramente a favor de la regionalización de los pagos directos⁷¹.

Con posterioridad al cierre del acuerdo sobre la reforma en Bruselas, desde el MAGRAMA se han hecho públicas algunas de las líneas de desarrollo de la nueva PAC en España, como son los criterios de regionalización por comarcas para la aplicación nacional del pago único, entre otros de los aspectos que se analizan a continuación.

2.1. El impacto en los cambios del pago único: pago base y capa verde

En primer lugar, tras la reforma 2013, los Estados miembros podrán aplicar regionalmente el Régimen de Pago Básico de acuerdo a criterios que tengan en cuenta sus especificidades. La definición de las regiones formará parte del «modelo de aplicación de la Reforma de la PAC» en España. Señala GARCÍA AZCÁRATE que «...Independientemente del resultado de la negociación, *incierto a la hora de escribir esta píldora, está el problema de la letra pequeña, concretamente qué debe entenderse por “región”, qué criterios “objetivos y no discriminatorios” se pueden usar para definirlos. Explícitamente se cita la “organización institucional y administrativa”. Queda claro que puede seguir habiendo ayudas distintas entre Landers alemanas o regiones británicas, italianas o españolas. ¿Pero cuáles podrían ser “las características agronómicas y económicas y su potencial agrario”?* La respuesta a esta pregunta es esencial. Sabemos lo que no puede ser. No puede ser que las ayudas estén ligadas a unos cultivos determinados. No puede haber una región “tabaquera”,

portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt35-2009, pág. 3.

⁷⁰ Este documento está accesible en <http://www.magrama.gob.es/es/politica-agraria-comun/postura-reforma-pac/default.aspx>. Aunque el documento es de 2011, recoge los resultados obtenidos en el transcurso de las negociaciones de la Reforma de la PAC en su estado a 15 de abril de 2013, tanto en los debates que tienen lugar en el seno del Consejo de la Unión Europea como en el seno del Parlamento Europeo, en el marco del procedimiento legislativo de codecisión establecido en el artículo 294 del TFUE.

⁷¹ En el caso de Cataluña, véase GENERALITAT DE CATALUNYA: Document de posicionament de la Comissió de Seguiment de la reforma de la PAC, Barcelona 5 de marzo de 2012. En el caso de Andalucía véase el debate en el Pleno de 28 de septiembre 2011, www.parlamentodeandalucia.es

“azucarera”, “algodonera”, “cerealista” u “olivarera”. Las ayudas no tienen que estar ligadas a una producción específica y el principio de la “libertad de cultivo” (“freedom to farm”) debe ser mantenido»⁷².

Por eso, desde el punto de vista autonómico, el elemento más relevante es cómo queda redactada la aplicación nacional del Régimen de Pago Básico. Para el MAGRAMA la norma comunitaria debe contemplar las peculiaridades y la diversidad de la agricultura española. Para ello, el MAGRAMA defiende la aplicación de criterios más flexibles en la definición de las regiones, en concreto, la posibilidad de utilizar criterios mixtos, administrativos, económicos y de potencial productivo, para la definición de las mismas. La transición del modelo actual de ayudas directas basado en criterios históricos a un modelo regional, para el MAGRAMA, debe limitarse a un porcentaje que permita un cierto reequilibrio de las ayudas pero que no ponga en peligro determinadas producciones y territorios. Como punto de partida, en el documento referido, el MAGRAMA desvela que, además, debe realizarse en el transcurso de un período transitorio lo más amplio posible, que permita a los agricultores y ganaderos adaptarse al nuevo escenario sin poner en riesgo la viabilidad de sus explotaciones. Para ello, se propone que, al inicio del período de transición, los derechos históricos puedan representar el 90 % del Pago Base, correspondiendo el 10% restante a la aplicación regional. Igualmente, al final del período, se propone que los derechos históricos puedan representar todavía un porcentaje determinado de dicho pago.

En agosto de 2013, el Ministerio hizo pública una nota informativa con los criterios concretos de la regionalización. El MAGRAMA entiende que el más adecuado se basa en establecer una división territorial por comarcas agrarias, con importes homogéneos de ayudas por tipo de superficie. *«La comarca -como agregación de municipios con las mismas características agronómicas- es la mejor aproximación a las realidades agrarias de nuestro país. Y, dentro de cada comarca, se distinguirían cuatro tipos de superficies cultivadas, cultivos herbáceos de secano, de regadío, cultivos permanentes y pastos»,* ha detallado⁷³.

El objetivo *«...es delimitar entre 20 y 40 comarcas agrarias, dentro de las cuales se distinguirán las tierras de regadío, secano, pastos y los cultivos permanentes con sus cuatro importes unitarios distintos. La fórmula para definir los tipos calculará, en primer lugar, las ayudas que ha venido percibiendo cada agricultor, teniendo en cuenta lo declarado en 2011, sobre tipos de superficies para hacer una media de lo que en cada una de esas comarcas cobran los perceptores de ayudas de regadío, secano, pastos o cultivos permanentes. Hallada esa media, se agruparán las comarcas que dan importes similares para unificar y reducir su número. Ya con esas medias se procederá a aplicar a cada agricultor la convergencia interna dentro de su “región agronómica” teniendo en cuenta que nadie debe cobrar menos del*

⁷² GARCÍA AZCÁRATE, T.: «Píldoras de la PAC...».

⁷³ Accesible desde el 9-9-2013 en http://www.magrama.gob.es/es/prensa/13.07.11%20Carlos%20Cabanas%20PAC%20Asturias_tcm7-288516_noticia.pdf

60% de la media, ni nadie perder más del 30% de las ayudas que venía percibiendo”» Estos cálculos servirán, además, para corregir desfases según el MAGRAMA.

La delimitación definitiva de las regiones será uno de los resultados del acuerdo que se alcance en la Conferencia sectorial con CCAA y Organizaciones Agrarias.

Desde el MAGRAMA se considera como éxito negociador en la reforma de la PAC 2013 que se ha conseguido que el porcentaje de ayuda que se conceda con criterios regionales en el primer año de aplicación de las ayudas directas sea solamente del 10% en lugar del 40% inicial. Igualmente, se valora positivamente que gracias a la limitación conseguida en la aproximación de los importes de ayuda, con el modelo alternativo de convergencia interna más progresivo y más limitado basado en la aplicación de los mismos principios de la convergencia entre Estados miembros a nivel de beneficiario, en 2019 el porcentaje que significarán los derechos históricos sobre el total de la ayuda continuará siendo muy significativo. Como es previsible esta valoración no es compartida por algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña.

En este contexto, se ha identificado que el pago base por superficie a modo de tarifa plana será beneficioso para sectores como la fruta dulce, las hortalizas y la viña en la medida en que les sea de aplicación y perjudicial para el sector del arroz, el bovino, el ovino y el aceite.

En segundo lugar, respecto a la capa verde del pago único, quedan interrogantes abiertos sobre la compatibilidad de dicha capa verde con las ayudas agroambientales del desarrollo rural. Es legítimo preguntarse porque se va a fomentar dos veces la misma actitud pro-ambiental del agricultor y no se considera incompatible el acceso a ambas ventanas de financiación sino complementario o, en su caso, si se persigue fomentar acciones medioambientales distintas unas a costa del pilar I (pago único) y otras a costa del pilar II (Programas de Desarrollo Rural).

2.2. El desarrollo rural

En relación con el segundo pilar, el desarrollo rural, la reforma 2013 mantiene el esquema básico de actuaciones similar al *status quo* actual. No obstante, se plantean cuestiones interesantes sobre el modo en el que las Comunidades Autónomas tendrán que incluir en el marco de los Programas de Desarrollo Rural, la manera de plantear las medidas de promoción de la calidad agroalimentaria identificadas como medidas del 132 (para los productores por adherirse a los sistemas de calidad) y la recuperación o imitación de las llamadas medidas del 133 (para los Consejos Reguladores). En el ámbito interno, respecto a las primeras, se plantean objeciones por su coste de gestión y su impacto nulo por eso debería considerarse que pudieran ser los propios promotores del sistema de calidad quienes las pudieran percibir y, en su caso, el establecimiento de una compensación complementaria para los agricultores o ganaderos que producen dentro del sistema de calidad. Sobre las segundas, las llamadas del 133, que han desaparecido en la reforma 2013, la perspectiva más hala-

güena sería que se mantuvieran en este periodo de programación pues son subsidios clave para los Consejos Reguladores, Consorcios o Asociaciones que gestionan los signos distintivos de calidad agroalimentaria.

2.3. El fortalecimiento del poder del sector productivo

En cuanto a las medidas de fortalecimiento del poder del sector productivo, el impacto de la reforma 2013 estará en función de la evaluación de los resultados de la puesta en práctica del llamado «paquete leche» y de la efectiva extensión del modelo de interprofesional a todos los sectores productivos, así como de la puesta en práctica de la llamada extensión de norma tanto para los productores asociados a las interprofesionales como a los que no formen parte de las mismas.

En el ámbito interno, en estos momentos, culminó el trámite parlamentario en las Cortes Generales de la Ley de mejora de la cadena alimentaria⁷⁴. Este texto legal debe conectarse a los avances que, en esta materia, la excepción agraria al derecho de la competencia, se produzcan como resultado de la nueva PAC 2013.

Asimismo, otro elemento significativo para el MAGRAMA afecta al mantenimiento de los regímenes de limitación de la producción en los términos que están actualmente establecidos en la Organización Común de Mercados Única, como elementos clave para garantizar la estabilidad de los mercados, en particular las cuotas de producción de azúcar, los derechos de plantación de viñedo y la cuota láctea⁷⁵.

2.4. El sector del vino

El sector vitivinícola había logrado mantener un status de *lex specialis* en la PAC y en la normativa de protección de la calidad agroalimentaria hasta la fecha. Con la PAC reformada, esto ya no es así porque se ha modificado la OCM única para permitir la subsistencia de los programas nacionales de apoyo al sector. Los Estados miembros podrán efectuar asignaciones de derechos de pago único a partir del año 2014 y con fondos de los programas de apoyo al sector que pasarán de manera irrevocable al pago único. En términos financieros, supone una reducción del presupuesto de la PAC destinado al sector específicamente puesto que desde la reforma se integrarán en el pago único.

En el ámbito interno, el MAGRAMA ha defendido que la regulación del potencial vitivinícola es esencial para garantizar la viabilidad del sector. En este sentido se considera un logro en la negociación el haber conseguido ampliar la aplicación del ac-

⁷⁴ Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria <http://www.boe.es/boe/dias/2013/08/03/pdfs/BOE-A-2013-8554.pdf>

⁷⁵ Este documento está accesible en <http://www.magrama.gob.es/es/politica-agraria-comun/postura-reforma-pac/default.aspx>

tual régimen de derechos de plantación de viñedo hasta finales de 2018 para todos los países e incluir un nuevo sistema de regulación de plantaciones de viñedo basado en autorizaciones hasta final de 2024. El nuevo sistema elimina el valor comercial del derecho y permite un incremento anual de nuevas plantaciones de hasta un 1% de la superficie plantada dando una flexibilidad al sistema para la adaptación de explotaciones a las demandas y evitando así la pérdida de cuota de mercado frente a competidores⁷⁶.

V. CONCLUSIONES

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.

La reforma de la PAC de 2013 ha sido realizada por el procedimiento legislativo ordinario por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La adopción del procedimiento legislativo ordinario para los actos de la PAC suponía como resultado una reforma de la PAC más cercana al agricultor y al medio por el incremento de poder del Parlamento Europeo, que siempre actúa como mejor correa de transmisión de los intereses de los agricultores y «eventuales electores» que otras Instituciones de la UE que no se someten al juicio de las urnas. En esta reforma, el Parlamento ha encontrado frente a una fuerte alianza Comisión-Consejo que ha supuesto una muralla infranqueable en las reuniones a tres bandas desarrolladas en primera lectura en el primer semestre de 2013.

Como es sabido, la PAC post 2013 seguirá la senda clásica de la intervención de la Administración en los sectores agroalimentarios con dos ejes o 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.

Las votaciones sobre el texto final de los Reglamentos básicos tienen lugar en el otoño de 2013 y los Reglamentos de desarrollo, mediante actos delegados o de ejecución, serán objeto de propuesta de la Comisión y adoptados, previo paso por el Parlamento o por la Comitología en cada caso, a lo largo de 2014. Esto hace que el conjunto de la reforma no estará operativa antes del 2015.

Por ello, el impacto de la reforma de la PAC 2013 en las Comunidades Autónomas será paulatino y, entre los factores que han sido descritos en este estudio destaca la importancia del derivado de la regionalización del pago único y de dos de sus

⁷⁶ *Op. cit.*

componentes, el pago base y la capa verde o *greening*. Igualmente, será un elemento clave para evaluar este impacto la capacidad financiera y técnica de la Administración autonómica para articular los programas de desarrollo rural cofinanciados con el FEADER en la medida en que se pueda aumentar el gasto público en este ámbito y los criterios de compatibilidad que se establezcan entre las ayudas del primer pilar de la PAC y el segundo.

En todo caso, no se dispone de elementos suficientes para valorar el proceso de regionalización del pago único porque, salvo noticias de prensa, no ha sido publicada una propuesta de norma con el conjunto de elementos y los criterios que serán empleados para la determinación de los criterios regionales. En todo caso, como en el 2019 el pago base del pago único será una tarifa plana en toda la UE, la regionalización no debería quedar en el establecimiento de sobres financieros por Comunidades Autónomas. En el caso de que así fuera, las competencias en materia de agricultura de las Comunidades Autónomas pueden justificar una doble regionalización en la que, además de establecerse unos montantes económicos regionales, se permitiera al Estado o a las Comunidades Autónomas no aplicar una tarifa plana y, en cambio, regular sobre la misma. Cuanto menos se debería poder evaluar esta opción en términos económicos.

En cuanto a la capa verde o *greening* del pago único, los requisitos que se ha establecido para tener acceso a esta segunda capa del pago único son inviables para los cultivos leñosos (árboles frutales, olivo o vid). En estos cultivos no sirven para pastos (primer requisito), no suponen diversificación de cultivos porque no se puede cambiar tres veces en un año el árbol o la vid (segundo requisito). Además el concepto de superficie de interés ecológico (tercer requisito) queda completamente indeterminado desde el punto de vista técnico y jurídico. Sería de gran interés que estos requisitos pudieran ser reinterpretados a escala nacional o regional y que, en virtud del principio de proporcionalidad, fuera la administración nacional o regional quien los determinara, por ejemplo, de entre los enumerados en un listado-menú establecido a escala de la UE.

En todo caso, lo que sí es evidente es que la reforma 2013 ha supuesto un paso más en la renacionalización de la PAC. En consecuencia, dado el marco establecido en nuestro Ordenamiento, más pronto que tarde, este proceso supondrá un fortalecimiento de los organismos pagadores autonómicos por el incremento de los montantes financieros que van a pasar a gestionar en su «sobre regional».

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARROYOS, C.: *Desarrollo rural sostenible en la UE. El nuevo FEADER 2007-2013*, MAPYA- Ed. Mundiprensa, 2007.

AJA, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y Hechos diferenciales*, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

- ALBISINI, F.: «Profili istituzionali nel Reolamento sul' Aiuto en el decreto di attuazioni per l'Italia», *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, nº 2 (2004), págs. 35 y ss.
- 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.
- ARAGON, M.: «La construcción del Estado autonómico» en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 1, 20006, www.iustel.com, págs. 15-38.
- ARROYOS, C.: *Desarrollo rural sostenible en la UE. El nuevo FEADER 2007-2013*, MAPYA- Ed. Mundiprensa, 2007.
- BADOSA PAGÉS, J.: «La adhesión de España a la CEE» en ICE, 75 AÑOS DE POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA, Noviembre 2005. Nº 826 accesible en http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_826_99-106__270EE6565A5D690BC190CD0BCD7FC083.pdf.
- 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, nº 65, págs. 7-31.
- 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-Thomson Aranzadi, 2007, págs. 131-156.
- «Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos de la legislación vitivinícola española», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 28, junio 2006, págs. 37-83.
- COMPES LOPEZ, 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).
- 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, pág. 29.
- GARCÍA AZCÁRATE, T.: «Píldoras de la PAC: la convergencia interna y la mal llamada tarifa plana» accesible el 28-5-2013 en <http://tomasgarciaazcarate.eu/fr/noticias/21-mis-pildoras-pac/31-pildora-la-convergencia-interna-y-la-mal-llamada-tarifa-plana>.
- GUILLEM CARRAU, J.: «Artículo 49.3.15» en *Comentarios al EACV*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 1689-1712.
- «La PAC tras el Tratado de Lisboa: procesos legislativos ordinarios y actos de ejecución», en *RDUE 20*, UNED-Colex, 2011.
- «Las denominaciones de origen y las reformas estatutarias» en *Parlamento y Constitución*, nº 12, 2009, págs. 149-191.

- *La protección de las denominaciones geográficas*, Tirant lo Blanch, 2008.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M.: «Competencias sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (dir), Thomsom-Civitas, 2008, págs. 823-836,
- *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España*, Civitas, Barcelona, 2004.
- *Las Denominaciones de Origen*, CEDECS, Barcelona, 1996.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Agricultura» en *Derecho Administrativo Económico II*, dir. por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., La Ley, Madrid, 1991, págs. 296 y 297.
- LOYAT, J. y PETIT, Y.: *La politique agricole commune*, La Documentation française, Paris, 1999.
- LEDENT, A. y BURNY, P.: *La politique agricole commune des origines au 3e millènaire*, Les Presses Agronomiques de Gembloux, 2002, págs. 73 y ss ;
- MAHE, L.P. y ORTALO-MAGNE, F.: *Politique agricole: un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, págs. 207 y ss.
- MASSOT, A.: «La PAC 2020: Claves interpretativas de la Comunicación de la Comisión Europea, COM (2010) 672 de 18-11-2010», *Economía Agraria y Recursos Naturales*. Vol. 11,1. (2011). págs. 223-270.
- *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/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt35-2009.
- «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, págs. 210-226.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Pactismo y soberanía en la organización territorial» en *El Futuro del modelo de Estado*, coord. por ÁLVAREZ CONDE, IMAP, Madrid, 2007, págs. 13-27.
- NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *Introducción al Derecho Agrario*, Tirant lo Blanch, 2005.
- OLMI, G.: *Politique Agricole Commune*, Commentaire Megret, nº 2, Institut d'Etudes européennes, ed. ULB, Bruxelles, 1991, págs. 71 y ss.
- VATTIER FUENZALIDA, C.: «Sistema y problemas del desarrollo rural», *Revista de Derecho agrario y alimentario*, segunda época, año XXIII, nº 52, ene-jun 2008, págs. 125-145
- «Los cuatro ejes del desarrollo rural» *Revista de derecho agrario y alimentario*, segunda época, año XXIII, nº 48, ene-jun 2006, págs. 83-91.

RESUMEN: El objetivo de este estudio consiste en describir el modo en el que se articula la PAC actualmente en España y el impacto que en dicho funcionamiento va a tener la reforma que ha cristalizado en 2013.

PALABRAS CLAVES: Reforma de la PAC, regionalización, pago único, desarrollo rural, greening.

ABSTRACT: The goal of the study consist on analyzing how the CAP is being executed in Spain and producing conclusions about the impact of the 2013's CAP reform on the Spanish model.

KEYWORDS: CAP reform, Regionalisation, single payment, rural development, greening.

Recibido: 15 de noviembre de 2013

Evaluado: 1 de diciembre de 2013

Aceptado: 9 de diciembre de 2013