

Alimentario

La nueva

Política Agrícola Común

La nueva Política Agrícola Común del periodo 2023-2027 exige una norma interna de rango legal que sustente los criterios subvencionales, sancionadores y procedimentales que derivan de la innovadora regulación que entra en vigor.

JOSÉ LUIS PALMA FERNÁNDEZ

Of counsel

Gómez-Acebo & Pombo Abogados

1. Una nueva ley interna para una veterana política pública europea

Más de sesenta años continuados de vigencia convierten a la Política Agrícola Común (PAC) en la más clásica y constante de las políticas públicas de la Unión Europea.

Los remozados objetivos han sido recogidos en el Reglamento (UE) 2021/2115, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre (entre otros con los que constituye un auténtico paquete legislativo: reglamentos 2021/2116 y 2021/2017). Su reflejo interno lo encontramos (luego veremos otras normas complementarias) en la recién publicada Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas.

La reforma pretende centrar la PAC enfatizando su orientación al mercado, la modernización del sector agrario y la reducción de cargas administrativas. Proclama la obligada garantía de la seguridad alimentaria a largo plazo, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales. La fórmula —que trata de explicitarse internamente a través de la nueva Ley 30/2022— será la mayor subsidiariedad de los Estados miembros, diseñando sus intervenciones en orden a sus necesidades específicas, las cuales deberán ser incluidas en el correspondiente plan estratégico de la PAC.

Para disponer de las «herramientas adecuadas» (dice expresamente la exposición de motivos), deben armonizarse en España todas las medidas mediante un sistema integrado de gestión y control (denominado SIEX); se

introducen nuevos conceptos jurídicos como el de la *condicionalidad reforzada* (obligaciones de determinados beneficiarios de la PAC) y el de la *condicionalidad social* (conjunto de cualificadas exigencias sociales), los cuales conviven con el avance en el proceso de digitalización del sector agrario (que exige que todas las comunicaciones de los operadores sean electrónicas).

La articulación de ese complejísimo sistema requiere de unos fundamentos jurídicos de obligado rango legal (los que proporciona esta ley, reiterando o detallando los que ya existen en otros sectores del ordenamiento jurídico), a los que acompañará luego un desarrollo reglamentario que en gran parte se ha producido justo a continuación del nuevo texto legal. Más adelante señalaremos esta colección de reales decretos.

La Ley 30/2022, en definitiva, constituye la plataforma jurídica de sustento interno de la nueva PAC, hallándose dotada del rango jerárquico suficiente como para atender a la ineludible modificación de un conjunto de normas —tanto generales como específicas— que deben ajustarse a la nueva política europea.

2. Gestión y aplicación de penalizaciones de la PAC

La Ley 30/2022, en su artículo 7, reitera la sumisión de las ayudas PAC a la ley y al reglamento horizontales internos de subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, en unión a la legislación del procedimiento administrativo común). Pero prioriza sobre ellas lo dispuesto «en la normativa de la Unión Europea y en esta ley».

La obligada atención a «los intereses financieros de la Unión Europea» alcanza

rango legal en el artículo 8, defiriendo al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la responsabilidad última de la implantación de sistemas eficaces de gestión y control para garantizar la aplicación de la PAC.

Un conjunto de penalizaciones se enumera en el artículo 9, que arranca con la denegación íntegra de la ayuda solicitada en caso de suministro de datos o informaciones incorrectas. Junto a ello, el artículo 10 prevé —como garantía más eficaz de la protección de los intereses financieros de la Unión más arriba indicada— la devolución de las ayudas indebidamente percibidas. Se enuncian luego una serie de precisiones adicionales sobre el modo y manera en que se orquestará todo ello, en renovado detalle sobre los condicionantes generales tradicionales del sistema de subvenciones públicas.

3. Un nuevo régimen sancionador de las ayudas de la PAC

Particular interés reviste el título II de la ley, íntegramente dedicado nada menos que al régimen sancionador en materia de ayudas de la PAC.

Partiendo de un muy preciso concepto de *infracción administrativa* en el artículo 11, detalla y enumera luego quienes serán considerados responsables, a título principal o subsidiario (art. 12).

Tras la calificación específica de las infracciones del artículo 13 (en leves, graves y muy graves), desgrana meticulosamente (así lo exige el principio de legalidad penal, subsidiariamente aplicable en el ámbito sancionador administrativo) en el artículo 14 los casos específicos en que se apreciarán tales incumplimientos. En igual milimétrica medida el artículo 15 se dedica a las sanciones. Destaquemos

las denominadas *sanciones accesorias* a que se dedica el número 16 de la ley: señalar como tales la prohibición de percepción de otras ayudas de la PAC o inhabilitar para el cobro de subvenciones y ayudas públicas hasta por cinco años no deja de ser una muy grande condena complementaria.

Fruto de una extensa doctrina del Tribunal Constitucional en el ámbito sancionador (parte de la cual ha sido transcrita muy claramente en la exposición de motivos), se contienen en el artículo 17 los criterios de graduación de las sanciones junto con las cuantías y medidas de corrección. Se completa la previsión (ya en el artículo 18) con la enunciación de los casos y plazos en que se aplicarán los supuestos de infracciones y sanciones.

Interesa destacar la presencia de todo un capítulo dedicado al procedimiento sancionador. Por supuesto que no puede dejar de tener en cuenta las previsiones fundamentales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Pero se unen a ella toda una suerte de matizaciones y especificaciones del ámbito agroalimentario que fuerzan a tener muy presente esta particularización de la doctrina sancionadora general.

El artículo 20 atiende al siempre destacado extremo de las medidas provisionales, exigiendo desde el primer momento su motivación, por más que terminarán siendo —de forma absolutamente abierta y a cumplimentar según cada caso— las que «sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer». El examen de los casos de terminación anticipada del procedimiento (art. 21) y de las posibles vinculaciones con el orden penal (art. 22) cierra el apartado sancionador general.

4. Y un nuevo régimen sancionador en materias agrarias conexas (miscelánea sancionadora)

Sentado ya el gran orden administrativo sancionador agrario, entra la Ley 30/2022 en toda una miscelánea legal sectorial que, más allá de abocar a la abulia del lector genérico, fuerza sin duda a la curiosidad específica del operador sectorial afectado por cada caso.

Se contienen así especialidades sancionadoras concretas del sector lácteo (art. 24), de la contratación en el sector de la leche y los productos lácteos con respecto a la leche cruda (art. 25), la cría animal (art. 26, con una muy considerable extensión), la nutrición sostenible en suelos agrarios (art. 27) y el registro de las mejores técnicas disponibles (art. 28).

5. Atención a las disposiciones finales y al resto del paquete normativo

En este tipo de normas cajón de sastre —pero con rango legal (!)—, la atención del lector no puede descartar innovaciones en ningún momento. Fiel a esta tradición reverdecida por las leyes ómnibus, las disposiciones finales contienen no sólo relevantes particularidades de la aplicación de las subvenciones agrarias (caso de la segunda adicional, que reitera contenidos de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, para el caso de la compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones), sino regulaciones concretas de casos tan separados entre sí como la cobertura del riesgo de sequía hidrológica en agricultura de regadío (adicional tercera), la zonificación agroambiental o la adaptación de planes y estrategias a la situación derivada de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, entre otros compromisos, como la participación de agricultores y ganaderos

en el mercado del dióxido de carbono o la difusión del régimen sancionador. Inenarrable incluir «excepciones para la práctica del aserpiado en el marco de las prácticas tradicionales» junto a medidas para las islas Canarias o la condición de asesor en aspectos de la fertilización.

Pero es que a continuación, en la disposición derogatoria, se contienen toda una serie de afecciones a diversos artículos de leyes de profundo arraigo y significación sectorial como la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, y la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de Ámbito Territorial Supraautonómico, sin perjuicio de una variada actuación incluso sobre varios reales decretos (actuación nada correcta desde una buena técnica normativa), con la derogación de diversos de sus contenidos.

6. La flota reglamentaria de acompañamiento que surge junto a la Ley 30/2022

Las modificaciones continúan en las disposiciones finales, que inciden ahí sobre otros reales decretos y una nueva serie de leyes: Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal; Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal; nuevamente la Ley de la Viña y el Vino; Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el Cuidado de los Animales, en su Explotación, Transporte y Sacrificio; Ley 13/2013, de 2 de agosto, de Fomento de la Integración de Cooperativas y de otras Entidades Asociativas de Carácter

Agroalimentario; Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular; Ley General de Seguridad Social, aprobada por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre; Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y, finalmente, el Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Por supuesto no hay lapso de tiempo para el mínimo conocimiento de la norma, puesto que la entrada en vigor de la nueva ley tiene lugar el 2 de enero del 2023.

7. Reflexiones finales sobre técnica normativa

Más allá de las cualificadas regulaciones que se dictan y que resultan obligadas por la nueva PAC, suscita muchas dudas que una norma de estas características se acompañe con el obligado principio de seguridad jurídica que rige nuestro ordenamiento desde el artículo 9.3 de la Constitución.

Baste con decir que la Ley 30/2022 viene acompañada de una batería de reales decretos que, sólo en el *Boletín Oficial del Estado* del día 29 de diciembre del 2022, presentaban casi setecientas páginas.

Sólo resta esperar que nuestro sector agroalimentario se adapte con eficacia y prontitud a la nueva PAC, que regirá desde el 2023 al 2027.