

# LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN: ORIGEN, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS

## THE COMMON AGRICULTURAL POLICY: ORIGIN, DEVELOPMENT AND PROSPECTS

JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES  
Catedrático de Derecho administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA Y LA PAC. II. LA PROGRESIVA TOMA DE CONCIENCIA DE LAS IMPLICACIONES DE TODO TIPO, INCLUIDAS LAS AGROAMBIENTALES, EN LA EVOLUCIÓN DE LA PAC: 1. La etapa primigenia de construcción de la PAC (1958-1970). La implantación de un modelo productivista. 2. La etapa del afianzamiento del modelo productivista de la PAC (1970-1980). 3. La entrada en crisis del modelo intervencionista de la PAC y sus tribulaciones (1980-1992). 4. La etapa de las grandes reformas (1992-2013). A la búsqueda de un modelo basado en la competitividad: A. *La reforma de la PAC de 1992 o reforma «Mac Sharry»*. B. *La reforma de la Agenda 2000*. C. *La reforma intermedia o reforma Fischler 2003-2004*. D. *La reforma de 2008 «Cheque médico»*. E. *La reforma de 2013*. III. PERSPECTIVAS DE LA PAC.

### I. INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA Y LA PAC

La agricultura en Europa, y en España por extensión, representa una auténtica paradoja<sup>1</sup>. Es capaz de suscitar, como ninguna otra política comunitaria, opiniones encontradas e, incluso, la crítica unánime de todos los actores del sector, cuando

---

<sup>1</sup> Vid. a este propósito mis trabajos *La Política Agraria Común. Régimen Jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Pamplona, 2000, 450 págs.; y «Agricultura, Política Agraria

no el rechazo puro y simple. Según datos del Eurobarómetro sobre la PAC dado a conocer en septiembre de 2011<sup>2</sup>,

1. Casi la mitad de los ciudadanos europeos son partidarios de la fijación de un límite a las subvenciones (el 47%, en detalle), aunque el 28% se muestran contrarios;

2. Una mayoría de encuestados son más favorables al establecimiento de un vínculo entre los pagos y la tutela ambiental a escala europea que el solo apoyo a la protección del medio ambiente en relación con ciertas zonas;

3. Los ciudadanos se inclinan a favor del otorgamiento de una ayuda suplementaria a las pequeñas explotaciones en razón de su contribución a la vida social en el ámbito rural, su importancia para la economía rural y su necesidad de modernización;

4. No existen grandes diferencias de opinión entre los ciudadanos urbanitas y los habitantes de las zonas rurales, aunque estos últimos son más sensibles hacia el papel social de las pequeñas explotaciones para las comunidades rurales;

5. Nueve de cada diez ciudadanos consideran que es ventajoso adquirir productos locales y que la UE debería coadyuvar a promover su disponibilidad, aunque la mitad de ellos hallan dificultades para identificar aquéllos;

---

Común (PAC)», en la obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 1ª ed., 2005, tomo I, págs. 191 a 200.

<sup>2</sup> Según datos del Eurobarómetro de 2006, dados a conocer el 29 de marzo de 2007.

- 1) La gran mayoría de ciudadanos europeos (8/10) respalda el viraje de la PAC de 2003 y la implantación del principio de condicionalidad, según el cual las ayudas de los agricultores pueden reducirse en caso de incumplimiento de las normas sobre medio ambiente, bienestar animal o seguridad alimentaria (el 83-86% las consideran justificadas).
- 2) El 49% considera positivo proporcionar más financiación para el desarrollo rural y pagar directamente a los agricultores en lugar de subvencionar sus productos (sólo el 11% piensa lo contrario).
- 3) El 88% afirma que la agricultura y las zonas rurales (junto a las zonas intermedias son el 92% del territorio europeo, 56% población y 51% empleo) seguirán desempeñando una función principal en la UE, encerrando una importancia clave para su futuro. Por ello, el 58% cree que el porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a la PAC (hoy, aproximadamente el 40%) debe mantenerse o aumentarse (sólo el 17% opina lo contrario).
- 4) Los encuestados se manifestaron claramente a favor de los siguientes objetivos prioritarios de la PAC: garantizar que los productos agrícolas son sanos y seguros (41%) y que tanto los agricultores (37%) como los consumidores (35%) consigan un trato justo en el mercado, y promover el respeto del medio ambiente (33%; en la UE-15, 35%; Dinamarca, 63% y Suecia, 58%), en especial. Sin embargo, el orden varía en relación con la principal prioridad: el respeto del medio ambiente (5%) se sitúa tras el aseguramiento de un nivel de vida correcto de los agricultores (17%), unos productos agrícolas sanos y seguros (12%) y unos precios razonables para los consumidores (9%), la ayuda a los agricultores para adaptarse a la demanda (8%) y la mejora de la competitividad (7%).
- 5) El 50% desea recibir más información sobre la seguridad alimentaria, el 30% sobre los efectos medioambientales de la agricultura y un 25% sobre el bienestar animal.

6. El 65% de los encuestados convienen en que es beneficioso comprar productos de montaña, si bien sólo el 37% de ellos coinciden en considerar que son fáciles de identificar;

7. El 62% de los entrevistados en la UE se muestran favorables a la publicación de los nombres de los beneficiarios de las ayudas y de las cuantías percibidas, frente a un 22% que se inclina en pos de la preservación de la confidencialidad.

Por su parte, del Eurobarómetro sobre seguridad alimentaria, calidad de los alimentos y relación entre la agricultura y el campo, publicado en julio de 2012, pueden extraerse algunas conclusiones relevantes:

1. A un 56% de los encuestados no les preocupa el nivel de producción de alimentos en su país (un 57% en el plano europeo);

2. A un 76% de los encuestados les inquieta el nivel de producción de alimentos en el mundo;

3. El 84% de los entrevistados son partidarios de que la UE ayude a otros países a incrementar su producción alimenticia;

4. El 81% son partidarios de que la UE aumente su producción de alimentos para depender menos de las importaciones;

5. El 77% son conformes con que la UE produzca más para atender las necesidades internas y externas;

6. El 96% de los encuestados estiman que la calidad de los alimentos es un criterio relevante para la compra de productos agrícolas por encima incluso del precio;

7. El 81% de los encuestados subrayan lo beneficioso de la agricultura para el medioambiente, el 86% para la belleza del campo y el 89% para la protección de las áreas rurales.

La PAC se cuenta entre las políticas más controvertidas, con la agravante de que el grado de contestación tiende a intensificarse de unos años a esta parte, precisamente porque ostenta una posición central en el engranaje institucional de la UE: el 25% de la legislación y de la jurisprudencia de la UE versan sobre cuestiones agrícolas.

#### Históricamente, la PAC

– Se ha erigido en piedra angular de la construcción de la UE, es una de las pocas políticas comunes que ha logrado ser edificada en 50 años de existencia, la primera política de la UE y la única política de integración de verdad<sup>3</sup>. Gracias a sus impulsos, el sistema jurídico europeo ha acelerado su proceso de consolidación;

---

<sup>3</sup> En una declaración común publicada el 21 de enero de 2013 con ocasión del cincuentenario del Tratado del Elíseo, los Ministros de agricultura de Francia (Stéphane LE FOLL) y Alemania (Ilse AIGNER) manifiestan que la «agricultura es un pilar del acuerdo europeo» y las «políticas concernientes a la agricultura y el mundo rural permanecen en el corazón del proyecto europeo».

– Ha implicado el fenómeno más importante de redistribución de la renta entre los ciudadanos europeos<sup>4</sup>, y, por otra, ha significado el mayor proceso de inter-

---

<sup>4</sup> Sin embargo, el 80% de los beneficiarios de la PAC perciben el 20% de los pagos directos. El informe de la Comisión Europea sobre la distribución global de los pagos directos por Estado miembro correspondiente al ejercicio 2011, dado a conocer a finales de marzo de 2013 ([http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/index_en.htm)), revela varios datos de interés:

1. De forma general, los pagos directos en 2011 ascienden a 40.200 millones de euros, representando alrededor del 72% del apoyo proporcionado a los productores por la PAC, lo que supone un aumento del 1,3% con respecto a 2010 como consecuencia de la constante introducción gradual de los pagos directos en los nuevos Estados miembros. A ello hay que agregar que el 92% de estos pagos están desacoplados;

2. Una vez más, que los pagos directos no son objeto de una distribución equitativa entre los beneficiarios de los Estados miembros: de media el 80% de los beneficiarios reciben en torno al 20% de los pagos directos.

Ahora bien, se observan diferencias sustanciales por Estados miembros, en especial entre los integrantes de la UE-12, que experimentan los mayores desequilibrios (p.e., en Rumania y Bulgaria el 85% de los fondos se reparten entre el 20% de los beneficiarios, y en la República Checa el 40% van a manos de un 2,5% de beneficiarios, lo que se explicaría en buena medida por la atomización acusada de las explotaciones. El informe subraya una aproximación gradual desde 2006 de la situación de la distribución de los pagos entre la UE-12 y la UE-15. En esta última, el equilibrio de los pagos varía en función de los Estados miembros:

- Alemania, 45% de los fondos para el 18% de los beneficiarios;
- Dinamarca, 55% de los fondos para el 23% de los beneficiarios;
- España, 58% de los fondos para el 15% de los beneficiarios.
- Francia, 45% de los fondos para el 30% de los beneficiarios (el 72% de los fondos para el 38% de los beneficiarios);
- Holanda, el 47% de los fondos para el 25% de los beneficiarios;
- Italia, el 10% de los fondos para el 65% de los beneficiarios; y
- Reino Unido, el 54% de los fondos para el 24% de los beneficiarios.

En la UE-27,

- El número de perceptores de pagos pequeños (esto es, inferiores a 5.000 euros) decrece desde 2005 en medio millón;
- Ahora bien, el 96% de los beneficiarios de la UE-12 (más de 2,6 millones) perciben menos de 5.000 euros en 2011;
- La cifra de beneficiarios que obtienen entre 5.000 y 50.000 euros se eleva, y lo hace en la mayor proporción desde 2005: 1,3 millones de beneficiarios en la UE-15 y 127.000 beneficiarios en la UE-12;
- También crecen de beneficiarios que perciben más de 50.000 euros, en especial en la UE-12.

Todo ello es sin perjuicio del fraude en la percepción de las ayudas, pese a su descenso en 2011 (bien es verdad que en su informe correspondiente al ejercicio 2011 intitolado «Protección de los intereses financieros de la UE», la Comisión Europea pone de relieve un descenso del fraude contra el presupuesto de la UE del 35%, que en el ámbito de la PAC se sitúa en una reducción del 66% de los fraudes notificados, fruto de medidas más rigurosas, mejores controles y razones técnicas). Desde el punto de vista jurídico, conviene subrayar que es jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de Luxemburgo que las sanciones previstas en el marco de la PAC que consistan en la exclusión temporal de agentes económicos del beneficio de regímenes de ayudas no revisten carácter penal (SSTJUE de 18 de noviembre de 1987, *Maizena y otros*, as. 137/85; 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión, as. C240/90; 11 de julio de 2002, *Käserer Champignon Hofmeister*, as. C210/00; y 5 de junio de 2012, *Bonda*, as. C-489/2010). A su juicio, semejantes exclusiones, que pretenden «combatir las numerosas irregularidades que se cometen en el marco de las ayudas a la agricultura y que, por gravar onerosamente el presupuesto de la Unión, pueden poner en peligro las acciones emprendidas por las

vención pública de naturaleza supranacional en un sector económico desde el final de la Segunda Guerra Mundial, así como un sustancial factor de influencia de los grandes movimientos de transformación de la agricultura europea, propiciando el incremento de la competitividad, la especialización y la interdependencia.

Ahora bien, este proceso de intervención dirigido por los Poderes públicos desde instancias comunitarias no ha sido en modo alguno lineal, y menos aún pacífico. Ello es lógico, máxime si se considera el peculiar marco jurídico-público del sector agrario. Si por algo se caracteriza es ante todo por su permanente cuestionamiento, su inestabilidad, así como por su complejidad y su riqueza de matices jurídicos, esto es, su estado continuo de crisis.

## **II. LA PROGRESIVA TOMA DE CONCIENCIA DE LAS IMPLICACIONES DE TODO TIPO, INCLUIDAS LAS AGROAMBIENTALES, EN LA EVOLUCIÓN DE LA PAC**

### **1. La etapa primigenia de construcción de la PAC (1958-1970). La implantación de un modelo productivista**

En un principio, la prioridad es la creación de un modelo integrador de una regulación europea común y homogénea (Conferencia de Stresa, 1958; primeras Organizaciones Comunes de Mercados [OCM, en adelante], adoptadas el 14 de

---

instituciones en este ámbito para estabilizar los mercados, mantener el nivel de vida de los agricultores y garantizar precios razonables en los suministros a los consumidores», operan sólo en los supuestos en los que «los agentes económicos (que), con total libertad, optaron por recurrir a un régimen de ayudas en materia agrícola» infringiendo las garantías de probidad y fiabilidad a la que se supedita su disfrute, de modo que «la sanción impuesta en caso de incumplimiento de tales exigencias constituye un instrumento administrativo específico que forma parte del régimen de ayudas y está destinado a garantizar la buena gestión económica de los fondos públicos de la Unión». En su opinión, «la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja, y la exclusión o la retirada del beneficio de la ventaja durante un período posterior al de la irregularidad, constituyen sanciones administrativas» (la afirmación se refiere a los artículos 5.1.c y d del Reglamento nº 2988/95 y 138.1 del Reglamento nº 1973/2004 –STJUE de 5 de junio de 2012, *Bonda*, as. C-489/2010–).

Por añadidura, el Tribunal de Justicia indica que las sanciones administrativas contempladas en el marco de la PAC forman parte de los regímenes de ayudas, persiguen fines propios y pueden aplicarse con independencia de posibles sanciones penales, «en caso de que y en la medida en que no sean asimilables a dichas sanciones». Para analizar las medidas litigiosas y determinar de este modo cuáles de ellas encierran carácter penal, el Tribunal de Justicia se sirve de tres criterios: uno, la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno; dos, su naturaleza; y tres, la naturaleza y gravedad de la sanción tipificada (SSTJUE de 8 de junio de 1976, *Engel y otros/Países Bajos*; y 10 de febrero de 2009, *Zolotukhin/Rusia*, as. 14939/03). Ello lleva al Tribunal de Justicia a estimar que «no constituyen sanciones de naturaleza penal las medidas... consistentes en excluir a un agricultor del beneficio de la ayuda respecto del año en que haya efectuado una declaración falsa de la superficie con derecho a tal ayuda y en reducir la ayuda a la que tendría derecho en los tres años siguientes, hasta alcanzar un importe correspondiente a la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada» (STJUE de 5 de junio de 2012, *Bonda*, as. C-489/2010).

enero de 1962), siguiendo el modelo de las políticas agrarias nacionales de Francia y Alemania desarrolladas en la postguerra<sup>5</sup>. De lo que se trata en un principio es de asegurar por medio de un acuerdo político, por un lado, la fijación de precios internos elevados que satisfagan las pretensiones de los agricultores y ganaderos alemanes y, por otro, la ausencia de mecanismos de protección en frontera para determinados productos extraños al espacio europeo, en aras de los intereses de los consumidores.

Este planteamiento inicial es para muchos erróneo, constituyendo el germen de numerosas dificultades que afloran muy pronto. En efecto, surgen casi de inmediato graves problemas ligados a la articulación técnica de las primeras OCM. Se instaura un sistema de

- Precios elevados,
- Garantías máximas basadas en una combinación de ayudas públicas al almacenamiento privado, compras públicas automáticas de toda la producción ofrecida por los agricultores en el supuesto del descenso de los precios de mercado durante un plazo de tiempo dado por debajo del denominado precio de intervención,
- Protección en frontera, y
- Medidas excepcionales diversas.

Es una especie de «seguro a todo riesgo» que conduce a desligar las exigencias productivas de las condiciones del mercado y, por tanto, a inducir al agricultor a producir para la intervención, generando cuantos más excedentes mejor. Ello está en el origen de las graves crisis que sacudirán la PAC años más tarde.

Frente a la prolijidad en la regulación de la política de gestión de los mercados agrícolas, el Tratado de la Comunidad Económica Europea [TCEE, en adelante] exhibe una gran parquedad en lo que se refiere a las acciones de tipo estructural. Y ello, a pesar de que desde el plan «Agricultura 1980», adoptado el 21 de septiembre de 1968 bajo el impulso y la dirección del Comisario S. MANSHOLT, se advertían las distorsiones derivadas del desarrollo de un modelo llamado a producir sin freno, que alcanzaba ya velocidad de crucero. De hecho, el propio Comisario S. MANSHOLT advierte en 1968 que la productividad agraria crece a un ritmo anual del 7% frente a un 2,7% de una demanda en fase de estabilización.

Por lo que se refiere al decisivo tema de la financiación de la PAC, se constituye un Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola [FEOGA, en adelante] en 1964 (Garantía, gastos vinculados a la gestión de los mercados; y Orientación, gastos estructurales). Su financiación se funda en un sistema de contribuciones estatales, reemplazado desde el 1 de enero de 1970 por un nuevo sistema de recursos

---

<sup>5</sup> De ahí la expresión de «nieta» empleada, por ejemplo, por Tomás GARCÍA AZCÁRATE, economista y en la actualidad Consejero de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea y asesor del comisario Dacian CIOLOS en su documento intitulado «La PAC hier, aujourd'hui et demain expliquée en 1.607 mots», de 28 de junio de 2012, y disponible en <http://tomasgarciaazcarate.eu/es/pac/la-pac-post-2014-et-ses-debats/371-la-pac-hier>.

propios, basado en derechos aduaneros, exacciones agrícolas y un porcentaje limitado del producto del IVA (inferior en todo caso al 1%).

## **2. La etapa del afianzamiento del modelo productivista de la PAC (1970-1980)**

La finalización del período de transición y la puesta en marcha consiguiente del Mercado Común a partir del 1 de enero de 1970 supone el inicio de la segunda etapa, la del afianzamiento de la PAC. Por una parte, se prolonga el proceso de expansión de las OCM a los demás productos del Anexo II TCEE, alterado por el desencadenamiento de una honda crisis monetaria a partir del bienio 1968-69, origen de los Montantes Compensatorios Monetarios (MCM, en adelante), de efectos económico-presupuestarios contraproducentes por perversos.

Por otra parte, nace la política comunitaria de estructuras agrarias (1972, tres directivas socioestructurales sobre modernización de explotaciones agrícolas, cese de la actividad agrícola y formación e información; 1975, una directiva sobre agricultura de montaña y de zonas desfavorecidas; y un reglamento en 1977, destinado a la transformación y comercialización de los productos agrícolas). Es una tentativa balbuceante de lucha contra los excedentes generalizados que se acumulan a pasos agigantados.

Las tensiones presupuestarias de la PAC cobran entonces una relevancia creciente. De ahí que la CEE instrumente las bases de una política de disminución de los gastos agrícolas y de lucha contra los excedentes estructurales a corto plazo, y de la producción agrícola a largo plazo (1977, tasa de corresponsabilidad, p.e.).

## **3. La entrada en crisis del modelo intervencionista de la PAC y sus tribulaciones (1980-1992)**

Una concatenación de causas heterogéneas coadyuva a su desencadenamiento, en gran medida de orden interno:

- Por un lado, la incapacidad de las autoridades para controlar los excedentes crecientes; y,

- Por otro lado, una crisis agropresupuestaria más y más acuciante.

El gasto agrícola se convierte en una auténtica pesadilla, disparado por unos precios garantizados superiores a los costes de producción y una intervención ilimitada que absorbe indiscriminadamente toda la producción agraria. Se instrumentan en consecuencia una diversidad de medidas restrictivas, en apariencia drásticas. Constituyen todos ellos remedios parciales, que sin embargo no atacan la raíz y causa de las dificultades asfixiantes<sup>6</sup>. Entre ellas, se cuentan

---

<sup>6</sup> Tomás GARCÍA AZCÁRATE es rotundo: como «los Estados no estaban dispuestos a tomar el toro por los cuernos», «se hallaron numerosos subterfugios para no abordar los problemas de fondo. Y

- La aplicación extensiva de la tasa de corresponsabilidad y la de tasas de corresponsabilidad suplementaria;
- La congelación, y el descenso, de los precios agrícolas comunes;
- La definición de un sistema de cuotas nacionales (en especial, en el sector lácteo, convertido en la auténtica «bestia negra de la PAC», en expresión acuñada por el economista luxemburgués Adrien RIES);
- El establecimiento de umbrales de garantía;
- La fijación de cantidades máximas garantizadas, con o sin tope;
- La implantación de un precio de compra a la intervención, equivalente al 94% del viejo precio de intervención;
- Las destilaciones obligatorias, las voluntarias y de buen fin;
- El fomento de la retirada de tierras de cultivo; y
- La determinación y puesta en marcha de una política de extensificación.

Además, la CEE revisa sustancialmente la política de estructuras agrarias, para mejorar la eficacia de las explotaciones viables fomentando su modernización y el aumento de su superficie cultivable y auxiliar a las no eficientes y los más débiles y pequeños. Además, se regionaliza. El Acta Única Europea (AUE) introduce en 1986 en el TCEE una nueva política: la «cohesión económica y social». Ello propicia en 1988 la reorganización de los fondos socioestructurales de la CEE (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación), tendente a convertir el desarrollo rural y las políticas forestales, turística y medioambiental en focos principales de preocupación.

Fruto de ello es la aprobación durante esta etapa de un conjunto de disposiciones medioambientales que afectan de forma directa a la agricultura, así como la inserción de excepciones y modulaciones diversas en regímenes específicos reguladores de la producción agrícola, que obedecen con el tiempo a la creciente presión ejercida sobre el edificio de la PAC por la crisis agropresupuestaria. Se enlaza así directamente la PAC con la ordenación del territorio, aportando a este tema una perspectiva nueva. Se inicia entonces un proceso de tímida integración de objetivos medioambientales en la PAC, que se acentuará desde entonces.

Por otro lado, a las graves dificultades internas experimentadas, se han de sumar las de carácter exógeno (multiplicación de conflictos con EEUU<sup>7</sup>; descenso continuado de los precios de las materias primas; e incremento de la competencia en los mercados mundiales, de forma muy señalada).

Sin embargo, los resultados distan mucho de ser los deseados. Es más, se constatan situaciones muy diversas, inexplicables si se quiere e incluso contraprodu-

---

hay que reconocer que fuimos imaginativos» (*vid.* «La PAC hier, aujourd'hui et demain expliqué en 1.607 mots», de 28 de junio de 2012, pág. 1).

<sup>7</sup> Por ejemplo, el conflicto de las oleaginosas en el GATT.

centes en cuanto se hallan en las antípodas de lo perseguido por la PAC<sup>8</sup>, que no hacen sino añadir argumentos a quienes se manifiestan más críticamente contra esta política europea y postulan su revisión<sup>9</sup>.

#### **4. La etapa de las grandes reformas (1992-2013). A la búsqueda de un modelo basado en la competitividad**

1992 es la fecha clave a partir de la cual los Estados miembros hacen frente por fin a los problemas de fondo que lastran no sólo la PAC, sino además la propia Unión. A partir de ese año, verdadero punto de inflexión en la evolución de la primera política europea, se suceden diversas modificaciones de envergadura (2000, 2003, 2008, 2013), en medio de un clima de intenso debate incluso social desde ámbitos muy diversos (el ecologismo y la protección del medio ambiente, la política general y la contención y/o la distribución del gasto público, la defensa del bienestar animal, la tutela de los derechos e intereses de los consumidores, la sanidad animal y la salud pública, la reivindicación del mundo rural y el desarrollo rural, etc.), además del permanente cuestionamiento que acompaña indefectiblemente a la PAC.

##### **A. La reforma de la PAC de 1992 o reforma «Mac Sharry»**

La reforma de 1992 es la primera de una serie de procesos institucionales de revisión de la PAC. Esta primera reforma es adoptada en medio de una situación espéptica, caracterizada por las notas que siguen: un incremento desaforado de los gastos agrícolas, que sólo sirve para financiar unos productos que el mercado no necesita, mientras parece irrefrenable el proceso de deterioro de las rentas agrarias y de declive de la población rural con el grave riesgo de desertización del espacio rural y de deterioro de los equilibrios biológicos y ecológicos.

<sup>8</sup> Por ejemplo,

– El incremento constante de la producción de cereales alcanza dimensiones desconocidas a finales de la década de los 80 (dos millones de toneladas por año), en contraste directo e inversamente proporcional con el descenso al mismo ritmo de su consumo como consecuencia de su sustitución en la alimentación animal por productos alternativos de importación cuyo precio es inferior al beneficiarse de la ausencia de aranceles. La cuestión no acaba ahí, porque las consecuencias van más allá del plano estrictamente económico, incidiendo de lleno en el plano medioambiental: Tomás GARCÍA AZCÁRATE recuerda que la ventaja comparativa de la ganadería en la proximidad de los puertos estimula la ruptura de la complementariedad geográfica entre la agricultura y la ganadería, la concentración en las zonas portuarias de Países Bajos, Flandes y Bretaña de una polución por nitratos y el empobrecimiento por reducción del contenido orgánico de las tierras del interior (*vid.* «La PAC hier, aujourd'hui et demain expliquée en 1.607 mots», de 28 de junio de 2012, pág. 1); o

– La compra ilimitada de los excedentes productivos y las subvenciones a la exportación conducen incluso a las autoridades europeas al arrendamiento de barcos mercantes en los puertos europeos para realizar su almacenamiento al estar llenos los silos y demás depósitos.

<sup>9</sup> Así lo ilustra la Cumbre de Stuttgart de 1983, entre otros episodios críticos.

El cambio se basa necesariamente en un nuevo enfoque, propiciado e incluso obligado a la vista de los compromisos internacionales de la UE que impiden actuar en frontera para gravar los productos de importación lesivos para la producción interna, que son los causantes de una parte considerable de los problemas más destacados. Se trata, pues, de encarar los problemas internos desde dentro, con instrumentos propios. De ahí que la reforma conlleve la reorientación del modelo productivista sancionado treinta años atrás. Ni renacionalización, ni generalización del sistema de cuotas: la solución finalmente arbitrada está inspirada en el modelo anglosajón (más precisamente, norteamericano) de los pagos compensatorios, con la vista puesta en las negociaciones internacionales en curso entonces.

De este modo, el contenido de la reforma descansa sobre un triple eje:

- La rebaja notable de los precios garantizados (cereales, carne).
- El abono de unas ayudas directas o «pagos compensatorios», y
- Su sometimiento al cumplimiento de la obligación (que no de un compromiso voluntario) de abandono de tierras cifrada en el 15% de la superficie agraria útil, o bien la extensificación (carne de vacuno), salvo excepciones (pequeños productores).

La reforma, si bien no implica una ruptura radical, sí representa un auténtico giro, sin vuelta atrás, que entraña incluso un cambio de mentalidad de los protagonistas del sector. El mensaje que se traslada desde la UE es claro: producir más no se traduce sin más en un incremento de la rentabilidad por ingresos (de hecho, la realidad de los años inmediatamente anteriores lo desmiente, como se ha visto).

A ello contribuyen también las destacadas disposiciones de acompañamiento de la reforma de 1992, que plasman la voluntad de la UE de armar jurídicamente una nueva forma de entender la política agraria, fundada en nuevos valores sociales, económicos y políticos emergentes. Los Estados miembros y las autoridades europeas buscan una nueva forma de legitimación del sostenimiento público del sector agrario.

Tales medidas de acompañamiento son las que siguen:

– Primero, en consonancia con la configuración formal de la política de medio ambiente en Maastricht (artículos 2, 3k y 130R.2), se crea un régimen de ayudas cofinanciadas por el FEOGA-Garantía con el propósito de fomentar la utilización de prácticas productivas menos contaminantes, más compatibles con la preservación del mismo y la conservación de técnicas de cultivo abandonadas (Reglamento 2078/92, de 30 de junio). Son las medidas agroambientales;

– Segundo, se instaura un sistema de ayudas análogo al precedente a fin de mejorar los recursos forestales y, en general, promover el desarrollo de actividades forestales en las explotaciones agrarias (Reglamento 2080/92, de 30 de junio); y,

– Tercero, en línea de continuidad con la ordenación precedente, se habilita a los Estados miembros para insertar un régimen de ayudas a la jubilación anticipada cofinanciado por el FEOGA-Garantía.

Uno de los méritos más destacados de la reforma de 1992, que quizás no ha sido suficientemente ponderado porque se confunde con el fracaso de uno de sus objetivos declarados (la fijación de un tope en la obtención de ayudas a los grandes productores), es el de «hacer visible el sostén público», porque «no era el caso antes a través de los precios. Ahora, las ayudas y sus montantes son conocidos, al igual que sus beneficiarios en la mayor parte de los casos»<sup>10</sup>.

El corolario de la reforma de 1992 son los compromisos de la UE en el acuerdo de Marrakech sobre agricultura de la Ronda Uruguay del GATT de 15 de abril de 1994, punto de arranque de un proceso de liberalización de las transacciones agrícolas mundiales, a partir de 1995, y de apertura de los mercados europeos. Sus contenidos son

– La arancelización, a través de la transformación en derechos de aduana de todos los mecanismos tradicionales de protección en frontera y su reducción gradual hasta el año 2000 de hasta un 36%;

– La disminución de las restituciones en las exportaciones (36% del total de los gastos presupuestarios que corresponden al abono de las subvenciones a las exportaciones y 21% de las exportaciones beneficiarias de las mismas hasta 2000) y de las medidas distorsionadoras de la producción y de la libre competencia (en un 20%), como las compras públicas, las ayudas al almacenamiento privado de excedentes estructurales o las ayudas directas a la producción; y

– Una cláusula de paz hasta 2003.

Todas estas medidas implican el sometimiento efectivo de la agricultura a las reglas del comercio mundial y, por ende, su internacionalización en un contexto más librecambista y hostil al proteccionista preponderante hasta entonces, y en el ámbito europeo, una merma del margen de maniobra de la UE en materia de política comercial, lo que va a entrañar la consolidación de la tendencia a la sustitución del régimen de apoyo público a la agricultura europea en las reformas sucesivas.

La conversión de la ayudas directas a las rentas de los agricultores en el mecanismo ordinario de compensación del descenso de los precios institucionales, su modulación conforme a criterios extraproductivos, ligados a valores sociales, económicos, medioambientales, de protección de la salud y de los consumidores, etc., amparados en el Derecho europeo originario, y el control de la oferta por medio de diversos mecanismos, se configuran como los pilares centrales de la subsiguiente reordenación de las OCM, y, en especial, de las producciones típicas mediterráneas, como el arroz, las frutas y hortalizas o el aceite de oliva.

---

<sup>10</sup> Vid. Tomás GARCÍA AZCÁRATE, «La PAC hier, aujourd'hui et demain expliqué en 1.607 mots», de 28 de junio de 2012, pág. 2.

## B. La reforma de la Agenda 2000

A partir de la Comunicación «Agenda 2000» (16 de julio de 1997), la reforma de la PAC de 1999, siguiendo la senda abierta en 1992, prosigue la reforma de las ayudas al mercado y reorganiza la PAC estableciendo dos áreas de actividad:

- Por una parte, la política de mercados («primer pilar»); y,
- Por otro, el desarrollo sostenible de las zonas rurales, o desarrollo rural («segundo pilar»).

Se procede así a la reforma parcial de varias OCM muy significativas en la primavera de 1999, pero sin visión política (objetivos limitados, exclusión de cuestiones capitales, como la ocupación del territorio o el fomento del empleo), además de soslayarse el tema de la multifuncionalidad de la PAC.

Con todo, la reforma de Amsterdam del TCE obliga a hacer efectivo el compromiso con el desarrollo sostenible de la PAC, entre otras políticas comunitarias. No es de extrañar la publicación de la Comunicación de 1999, titulada «Orientaciones para una agricultura sostenible», en la que la Comisión Europea destaca la importancia de integrar los aspectos medioambientales en la PAC.

Precisamente el Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) impulsa la reforma, al establecer que la PAC debería contribuir al desarrollo sostenible como uno de sus objetivos, «haciendo mayor hincapié en el fomento de productos inocuos y de alta calidad, en métodos de producción respetuosos con el medio ambiente, incluida la producción ecológica, en las materias primas renovables y en la protección de la biodiversidad».

Esta es una reforma parcial por su contenido, al afectar principalmente a los cultivos herbáceos, la carne de vacuno, la leche y los productos lácteos y el vino, además de contener una nueva regulación general en materia de pagos directos, desarrollo rural y financiación (Reglamentos del Consejo 1251 a 1258/99, de 17 de mayo). La reforma se debate básicamente entre la continuidad y el cambio. Es incontrovertible la continuidad en cuanto a los mecanismos empleados:

1. Se prolonga la rebaja de los precios de intervención de los cereales, la leche y los productos lácteos y la carne de vacuno, con el fin de reducir el recurso al régimen de intervención y el volumen de restituciones a la exportación;
2. Se compensa parcialmente este descenso, a través de pagos directos, que son en rigor ayudas directas a la renta;
3. Se mantienen en general los instrumentos de gestión de mercados, a salvo la supresión de las compras de intervención y su sustitución por un régimen de ayudas al almacenamiento privado temporal (de carne de vacuno), con el fin de que la intervención opere sólo como una simple malla de seguridad;
4. Se esboza un principio de descentralización (o mejor, desconcentración) parcial de la gestión de la PAC, habilitando a los Estados miembros para que, bien concedan pagos adicionales dentro de montantes globales nacionales asig-

nados y financiados a través del FEOGA-Garantía [FEAGA desde 2007] (p.e., leche y vacuno), o bien definan un catálogo de medidas de desarrollo rural a su disposición;

5. Se atribuye a la Comisión Europea la potestad de proponer ajustes de ayudas directas de las OCM de los grandes cultivos herbáceos, la leche y la carne de vacuno, según criterios preestablecidos, con el fin de evitar sobrecompensaciones;

6. Se habilita a los Estados miembros para modular pagos directos, a salvo las indemnizaciones compensatorias en zonas menos favorecidas, en atención a criterios medioambientales, sociales, económicos o de equidad. Los Estados disponen de libertad para someter tales pagos de ayudas directas a las rentas de los productores nacionales a condiciones de ese género;

7. Se clasifican las acciones de desarrollo rural en dos grupos:

– Medidas de acompañamiento de la reforma de 1992 (agroambientales, forestales y laborales –jubilación anticipada–) e indemnizaciones compensatorias en zonas menos favorecidas. Por ejemplo, a través de planes agroambientales (obligatorios para los Estados desde 1992), los agricultores se comprometen, durante un período mínimo de cinco años, a adoptar técnicas agrarias respetuosas con el medio ambiente, que van más allá de las buenas prácticas agrarias habituales, a cambio de lo cual reciben pagos en compensación por los costes adicionales y la disminución de renta resultante (p.e., desarrollo de compromisos de extensificación de la actividad agraria de manera favorable para el medio ambiente; gestión de pastizales de baja intensidad; gestión agraria integrada y agricultura ecológica; conservación del espacio natural y elementos históricos como setos, zanjas y bosques; conservación de hábitats de gran valor y de la biodiversidad asociada a ellos). Estas medidas son cofinanciadas por la UE (60-85% en la reforma de la PAC de 2003) y los Estados miembros. Su volumen es alto (2.000 millones de euros de gastos de la UE en 2002, el 44% del gasto del FEOGA-Garantía y una quinta parte de la superficie agraria útil [SAU] a escala europea es objeto de contratos medioambientales); y

– Ayudas a la modernización<sup>11</sup> y diversificación (inversiones en explotaciones, instalación de jóvenes agricultores, acciones de formación, mejoras de transformación y comercialización agrarias, adaptación y desarrollo de las zonas rurales...). La observancia de buenas prácticas agrarias [BPA], predeterminadas por los Estados miembros en función de lo dispuesto por la legislación medioambiental, condiciona el acceso a una diversidad de ayudas (p.e., el cumplimiento de la Directiva de nitratos y el uso de productos fitosanitarios).

---

<sup>11</sup> Más de diez años después, la cuestión está lejos de ser resuelta. En su Informe Especial nº 8/2012 referido a la «Orientación de la ayuda a la modernización de explotaciones agrícolas», el Tribunal de Cuentas Europeo (TCuE) declara que serían susceptibles de ser más rentables las medidas de modernización de explotaciones si los fondos asignados se orientaran más hacia las prioridades de la UE y de los Estados miembros.

### C. La reforma intermedia o reforma Fischler 2003-2004

La reforma de 2003-2004 profundiza en la senda abierta en 2000, acentuando los esfuerzos para incrementar la competitividad de la agricultura y la ganadería europeas dentro del respeto a los compromisos internacionales y de las negociaciones en la Ronda de Doha. La reforma centra su atención en algunos sectores especialmente sensibles. De ahí que sus medidas comprendan los cultivos herbáceos, el arroz, los forrajes desecados, la leche y derivados... La reforma incide en aquel planteamiento, con un punto mayor de intensidad, basándose en las medidas siguientes:

1. La reducción anual progresiva del importe de las ayudas directas, o «modulación» (3% en 2005, 4% en 2006 y 5% en 2007, hasta 2012) con destino a medidas de desarrollo rural (salvo una franquicia de 5.000 euros/beneficiario, según el art. 10 del Reglamento nº 1782/2003, de 29 de diciembre). La modulación es ahora preceptiva;

2. La disciplina financiera (posibilidad de reducción adicional de ayudas);

3. El desacoplamiento o ayuda única por explotación independientemente de las hectáreas sembradas o de las cabezas de ganado, aplicado de forma general desde 2005, bien totalmente, o bien parcialmente, a instancia de los Estados miembros y según las OCM (artículos 33 y ss.). Esto es, se incorpora un sistema de pagos único, que toma como referencia los niveles de apoyo directo percibidos históricamente por los agricultores y ganaderos. El fin es desincentivar la sobreproducción, lesiva para el medio ambiente; y

4. El robustecimiento y la simplificación de la figura de la condicionalidad de las ayudas, que se vinculan al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales. Su inobservancia se sanciona con la retención de hasta el 25% de su importe (artículo 3). Ejemplos de condiciones ambientales pueden ser el cumplimiento de densidades máximas de ganado vacuno u ovino, la observancia de condiciones específicas para el cultivo en pendiente, el respeto de los volúmenes máximos de abonos permitidos por hectárea, o la aplicación de normas específicas sobre uso de productos fitosanitarios.

Esta reforma se prolonga en 2004 a las OCM mediterráneas, mediante la conversión paulatina desde 2006 de las ayudas vinculadas a la producción en pagos únicos disociados de la misma (60%, aceite de oliva; 65%, algodón; 75-100%, lúpulo), admitiéndose la introducción por parte de los Estados de un período transitorio de 4 años y la financiación de programas de reestructuración en las regiones afectadas desde 2010.

Las reformas posteriores de las OCM de frutas y hortalizas (12-6-2007) se orientan en la misma dirección, reforzando la obligatoriedad de la condicionalidad para los agricultores que perciban pagos directos, el destino de un importe mínimo

(20%, frutas y hortalizas) para la introducción de medidas agroambientales y la producción ecológica.

#### **D. La reforma de 2008 «Cheque médico»**

A finales de 2008, los Estados miembros alcanzan un acuerdo que persevera en el proceso de reforma iniciado años atrás. Pretende ni más ni menos que la modernización, simplificación y racionalización de la PAC, al tiempo que la reducción e incluso la erradicación de las restricciones y limitaciones que pesan sobre agricultores y ganaderos en su imprescindible adaptación a las oscilaciones del mercado y la introducción de técnicas productivas más acomodadas a las exigencias medioambientales. A tal fin, se adoptan las medidas siguientes:

1. La reducción paulatina de las cuotas lácteas hasta su supresión en abril de 2015, por medio de su aumento en un 1% anual entre los ejercicios 2009/10 y 2013/14 (caso aparte de Italia, a la que se autoriza un incremento del 5% desde el ejercicio 2009/10), con la particularidad añadida de una elevación del 50% de la multa ordinaria prevista para los ganaderos que superen las suyas en más de un 6% en 2009/10 y 2010/11);

2. La intensificación del proceso de disociación de las ayudas directas a los agricultores implantado años antes, algunas de las cuales permanecían ligadas a la producción en algunos Estados miembros y respecto de productos concretos, y su transferencia al régimen de pago único (salvo las ayudas a las vacas nodrizas y las primas por ganado ovino y caprino);

3. La flexibilización de la prerrogativa estatal de reserva por sectores del 10% de sus topes presupuestarios nacionales a pagos directos para su utilización en relación con medidas ambientales o de mejora de la calidad y la comercialización de los productos agrarios en sectores con problemas especiales (denominadas medidas del «artículo 68»). Se posibilita destinar los fondos no sólo en un mismo sector como hasta ahora, sino también a aquellos productores de arroz, leche, carne de vacuno, caprino y ovino en regiones desfavorecidas o en determinados tipos de actividades agrarias («vulnerables», en todo caso) y al apoyo de medidas de gestión del riesgo (p.e., los regímenes de seguro en caso de catástrofes naturales y los fondos de inversión para enfermedades de los animales). Se faculta a los países que gestionen el régimen de pago único por superficie para acogerse a este sistema;

4. La ampliación desde 2010 hasta 2013 de la aplicabilidad del régimen de pago único por superficie simplificado;

5. La asignación de 90 millones de euros a los doce nuevos Estados miembros para facilitar el acceso de sus agricultores a las medidas del artículo 68 hasta la finalización del proceso de introducción del régimen de pagos directos;

6. La habilitación a los Estados miembros que aplican el régimen de pago único para la utilización de los fondos no desembolsados correspondientes a su dotación

nacional para la aplicación de medidas del artículo 68, o bien para su transferencia al Fondo de Desarrollo Rural;

7. El incremento del 5 al 10% (el 14% en los casos de pagos superiores a 300.000 euros anuales) de la minoración de las ayudas directas superiores a 5.000 euros anuales percibidas por los agricultores cuyo importe se transfiere al presupuesto del desarrollo rural a partir de 2012. La cuantía puede ser destinada por los Estados miembros para el fortalecimiento de los programas vinculados a la tutela ambiental (cambio climático, energías renovables, gestión del agua, biodiversidad e innovación en estos sectores) y la adopción de medidas de acompañamiento en el sector lácteo. Además, en las regiones de convergencia cuyo PIB medio sea más bajo la UE está obligada a cofinanciar el 75% e incluso el 90% de las partidas;

8. El aumento de 55.000 a 70.000 euros de las ayudas a la inversión para los jóvenes agricultores al amparo del desarrollo rural;

9. La supresión de la obligación de puesta en barbecho del 10% de las tierras cultivadas;

10. La simplificación del régimen de la ecocondicionalidad (y de bienestar animal y calidad alimenticia), por medio de la derogación de ciertas normas, algunas de ellas vinculadas a la responsabilidad del productor, y la adición de nuevos requisitos dirigidos a mantener las ventajas ambientales de la retirada de tierras y la mejora de la gestión del agua;

11. La supresión de la intervención en el sector de la carne de porcino, su reducción a cero en los de la cebada y el sorgo, su limitación en el del trigo (se admiten las compras de intervención durante el período de intervención a un precio de 101,31 euros por tonelada y hasta 3 millones de toneladas, por encima de cuyo volumen máximo procede la celebración de licitaciones), así como en los de la mantequilla (intervención hasta 30.000 toneladas y licitación por el volumen restante) y la leche desnatada en polvo (intervención hasta 109.000 toneladas y licitación en adelante);

12. La disociación de varios pequeños regímenes de ayudas y su transferencia al régimen de pago único desde 2012, así como la eliminación de la prima por cultivos energéticos.

## **E. La reforma de 2013**

Dos años después de la presentación de la primera propuesta de reforma de la PAC, la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzan un acuerdo político al respecto en el marco de un diálogo tripartito el 26 de junio de 2013, completado el 24 de septiembre siguiente, y pendiente ya sólo de aprobación oficial por parte de estas dos últimas instituciones. Dicho acuerdo se articula en torno a cuatro Reglamentos de base del Parlamento Europeo y del Consejo basados en otros tantos ejes (pagos directos, organización común de mercados única, desarrollo rural y financiación, gestión y seguimiento de la PAC), que precisan de ser complemen-

tados con los correspondientes actos delegados y de ejecución con el fin de que la reforma entre en vigor en el peor de los casos en enero de 2015<sup>12</sup>.

El primero de dichos ejes está ligado al régimen de los pagos directos. La preocupación de las instituciones europeas por lograr una distribución más equitativa de las ayudas se canaliza por medio de

- Un alejamiento paulatino del sistema de asignaciones por Estados miembros (y por agricultores dentro de los mismos) en función de referencias históricas hasta alcanzar la convergencia (interna y externa) de los pagos, entre Estados miembros y dentro de ellos;

- La introducción imperativa de un «pago por ecologización» de hasta el 30% de la dotación nacional disponible que ha de vincularse al cumplimiento de ciertas prácticas agrícolas sostenibles (mantenimiento de los pastos permanentes, diversificación de los cultivos y garantía de una «zona de interés ecológico» de al menos el 5% de la superficie cultivada de la explotación si su superficie útil supera 15 hectáreas), con el fin de premiar a los agricultores por la provisión de bienes públicos medioambientales a través de pagos por hectárea declarada, sin perjuicio de que la totalidad de los pagos permanezca sujeta al respeto de concretas normas, incluidas de naturaleza medioambiental, so pena de reducciones y sanciones incluso superiores a aquél.

Esta nueva ordenación impone a los Estados miembros la obligación de dedicar hasta el 70% de su dotación nacional para pagos directos al régimen de pago básico (previa deducción de todos los importes comprometidos para pagos adicionales, tales como ayudas complementarias a los jóvenes agricultores, y otras opciones como las ayudas complementarias a las zonas desfavorecidas, el pago redistributivo) y los pagos «asociados».

Junto a ello, son destacables algunas medidas adicionales:

- La potestad de los Estados miembros para utilizar un pago redistributivo para las primeras hectáreas, retirando hasta el 30% de la dotación nacional y redistribuyéndolo entre los agricultores por sus primeras 30 hectáreas;

- La reducción obligatoria de los pagos (llamada «degresividad») a las explotaciones agrícolas que perciben más de 150.000€ (siendo potestativa hasta los 300.000€), en al menos un 5%; y

- El otorgamiento a los jóvenes agricultores (hasta 40 años de edad) que se instalen por primera vez de un complemento del pago básico a través de un pago adicional durante un periodo máximo de cinco años.

Además, se prevén otras medidas específicas para pequeños agricultores de carácter facultativo, ayudas asociadas voluntarias y pagos adicionales en zonas con limitaciones naturales/zonas desfavorecidas, al tiempo que otras medidas de

---

<sup>12</sup> En paralelo, se debate la adopción de un conjunto de «disposiciones transitorias» independientes para el año 2014 que han de ser aprobadas por el Consejo y el Parlamento Europeo antes de la conclusión del presente ejercicio.

naturaleza presupuestaria (disciplina financiera y transferencia de fondos entre pilares).

El segundo de los ejes concierne a la adopción de diferentes decisiones relativas a mecanismos de gestión del mercado. Entre ellas, p.e., se cuentan la previsión con la expiración de las cuotas lácteas en 2015 de la finalización del régimen de cuotas de azúcar el 30 de septiembre de 2017; la ratificación de la decisión de la reforma vitivinícola de 2006 consistente en dar por concluido el régimen de los derechos de plantación de viñedos a finales de 2015 y la introducción de un sistema de autorizaciones para las nuevas plantaciones de viñedos a partir de 2016; la revisión de los sistemas de intervención pública y de ayuda al almacenamiento privado en sectores como los de la carne de vacuno y de los productos lácteos; o la incorporación de nuevas cláusulas de salvaguardia aplicables a todos los sectores en casos de perturbaciones generales del mercado.

El tercer eje se proyecta sobre el segundo pilar, mediante la flexibilización de sus normas para facilitar la aprobación de programas plurianuales a escala nacional y regional, de modo que autoridades estatales y regionales puedan decidir las medidas más adecuadas para el logro de cualquiera de los objetivos vinculados a seis grandes prioridades y sus ámbitos prioritarios (promoción de la transferencia de conocimientos y la innovación; fomento de la competitividad de todos los tipos de agricultura y la gestión sostenible de los bosques; mejora de la organización de la cadena alimentaria, incluida la transformación y la comercialización, y la gestión de riesgos; restauración, preservación y mejora de los ecosistemas; estímulo de la eficiencia de los recursos y del paso a una economía hipocarbónica...).

El cuarto eje descansa en la adopción de un reglamento horizontal sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC. La norma está llamada a modular los controles (en las regiones en las que se acredite la observancia de las normas) o a la inversa intensificarlos, impulsar el asesoramiento obligatorio a las explotaciones, simplificar la regla de la condicionalidad, crear anualmente una reserva de crisis (por importe de 400 millones de euros a través de la aplicación de la disciplina financiera), someter los pagos estatales a un régimen de plena transparencia de todos los beneficiarios, informar periódicamente del resultado de la PAC (la obligación recae en la Comisión que ha de presentar, antes de finales de 2018 y, en lo sucesivo, cada cuatro años, un informe al respecto).

Queda así resumido lo esencial de una reforma cuya aprobación definitiva sigue pendiente.

### **III. PERSPECTIVAS DE LA PAC**

El porvenir de la PAC está condicionado por la concurrencia de una multiplicidad de factores. Por un lado, deben tenerse presentes factores exógenos. Entre ellos, se cuentan los siguientes:

1. Está prevista en diciembre de 2013 la novena Cumbre Ministerial de la Ronda de Doha en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En materia de agricultura han sido presentadas dos propuestas de dos grupos distintos de países:

– La propuesta del G-20, bajo el liderazgo de Brasil, tiene por objeto específico los contingentes arancelarios, cuya utilización como medidas proteccionistas pretende ser evitada;

– La propuesta del G-33 auspicia la adopción de medidas de tutela de los agricultores menos favorecidos y de flexibilización de las reglas de disciplina interna para que puedan acceder a ayudas directas.

A este respecto, conviene hacer constar que en septiembre de 2012 la OCDE llega a la conclusión en su informe anual de 2011 de que el sostenimiento público de la agricultura entre sus países miembros alcanza cotas inéditas, con un descenso interanual del 19% en 2011, situándose en los niveles más bajos conocidos. Las causas obedecen ante todo al desarrollo de los mercados internacionales de las materias primas y en menor medida a cambios explícitos en las políticas aplicadas. Así y todo, se advierten grandes diferencias entre países<sup>13</sup>.

2. Las perspectivas económicas y agrarias mundiales.

3. La pervivencia de la política comercial exterior de la UE de regionalismo abierto. Dentro de ella se inserta la apertura de una fase de negociación entre los países integrantes de Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) y la UE,

<sup>13</sup> El informe precisa que a lo largo del período 2009-11 Nueva Zelanda es el país de la OCDE que alcanza unos niveles más bajos (el 1% de sus ingresos agrarios), seguido de Australia (3%), Chile (4%), EEUU (9%), México (12%), Israel (13%) y Canadá (16%), todos ellos por debajo de la media de la OCDE cifrada en el 20% de los ingresos. En lo que atañe a la UE, el informe constata una reducción sustancial del apoyo público, hasta el punto de situarse en la media de la OCDE, lejos pues de países como Islandia (47%), Corea (50%), Japón (51%), Suiza (56%) y Noruega (60%).

El informe advierte asimismo el descenso general del apoyo total a la agricultura en porcentaje del producto nacional dentro de los países de la OCDE, pasando de un 3% del PIB de media durante el período 1986-88 a menos del 1% en 2009-11.

Como contrapunto de estos datos, algunas entidades como la francesa «Movimiento por una Organización Mundial de la Agricultura» (MOMAGRI) pone especial empeño en desmentir la opinión generalizada del elevado grado de sostenimiento público del sector agrario europeo, superior a otros países competidores, subrayando varios elementos relevantes:

– Primero, el apoyo público de la UE al sector agrario es cualitativamente distinto e inferior al de otros países como los EEUU. En concreto, su informe de junio de 2012 pone de relieve las disparidades crecientes con respecto a EEUU. En síntesis, mientras que EEUU destina en 2010 172.000 millones de dólares al sector agrario [422€/per cápita], la UE consagra 76.000 millones de euros [151€/per cápita]; y

– El descenso durante el período 2005-2010 del sostenimiento público de la UE al sector agrario (24% de apoyo agrario, sin variación en la ayuda global *per cápita* y 101.000 millones de dólares según el indicador de 2010) contrasta con su incremento en países como EEUU (48% de apoyo agrario, +40% de ayuda global *per cápita* y 163.000 millones de dólares según el indicador de 2010), China (20% de apoyo agrario, +130% de ayuda global *per cápita* y 154.000 millones de dólares según el indicador de 2010) o Brasil (+60% de ayuda global *per cápita* y 38.000 millones de dólares según el indicador de 2010), según su informe de noviembre de 2012.

desde antes de 2010, con vistas a la conclusión de un acuerdo de asociación; y ello pese a la impugnación de las restricciones argentinas a la importación por parte de la UE en el seno del sistema de solución de diferencias de la OMC, en mayo de 2012.

Por otro lado, están presentes varios factores endógenos, entre los que se incluyen, sin ánimo de exhaustividad, los que siguen:

1. Los condicionantes derivados de la ampliación de la UE a 28 Estados.
2. La política presupuestaria de contención del gasto agrícola<sup>14</sup>. Prueba de ello es que por vez primera en la historia de la UE el presupuesto para la PAC y la Pesca para el período 2014-2020 aprobado en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de febrero de 2013 es inferior al precedente, descendiendo de 420.700 millones de euros a 373.200 millones de euros. El 75% del presupuesto se destina a los pagos directos y medidas de mercado (277.900 millones de euros) y el resto al desarrollo rural (84.900 millones de euros)<sup>15</sup>. Amén de la aprobación presupuestaria, en dicha cumbre se acuerdan otras medidas de relevancia para la PAC, tales como

- La habilitación a los Estados miembros para establecer –o no– un límite máximo de ayuda por explotación y la transferencia de hasta un 15% del fondos de un pilar (ayudas directas) a otro (desarrollo rural);
- La reserva del 30% del sobre nacional al «*greening*», sin perjuicio de que los Estados miembros definan otras medidas equivalentes de carácter análogo;
- La obligación de los Estados miembros con pagos directos por hectárea inferiores al 90% de la media de la UE de reducir en un tercio la diferencia entre su nivel y la media europea, con un umbral indisponible de 196€/ha en 2020;
- La financiación de la convergencia con todos los Estados miembros que perciban pagos por encima de la media y en proporción a su diferencia con respecto a la misma, cuyo proceso está previsto que se inicie en 2015 y culmine en 2020;
- La flexibilización de la obligación de la existencia de una zona de interés ecológica en cada explotación agraria de modo que no requiera dejar en barbecho una porción de su superficie;

---

<sup>14</sup> Con todo, deben tenerse presentes varios datos:

– El 44% del presupuesto de la UE del ejercicio 2011 (128.300 millones de euros) es destinado al apoyo de la agricultura y de las áreas rurales; y

– Francia es el Estado miembro más beneficiado, por delante de España, Alemania, Italia, Polonia y el Reino Unido, tal como resalta el informe financiero sobre el presupuesto UE 2011 publicado en septiembre de 2012 por la Comisión Europea.

<sup>15</sup> Según estimaciones oficiales la reducción presupuestaria no impide el mantenimiento de la situación actual hasta 2020 en el caso de España, de modo que dispone de una dotación en ayudas directas de 35.000 millones de euros y de 8.300 millones de euros en materia de desarrollo rural (+3%), de los que 500 millones corresponden a una asignación específica obtenida durante el proceso negociador.

- La aplicación de la medida «n+3» en los fondos de desarrollo rural, de suerte que las Comunidades Autónomas cuentan con un período de tres años –en lugar de dos años como hasta ahora– para justificar y llevar a término los proyectos financiados con fondos europeos; y
- La creación de una nueva reserva de crisis para el sector agrario con una dotación de 2.800 millones de euros procedentes de la reducción de los pagos directos, de manera que las cantidades no utilizadas se reembolsen a los pagos directos.

3. El peso y la relevancia menguantes de la población agraria, así como el debilitamiento de su posición económica. Por un lado, la agricultura representa un 5,0% del empleo total en los Estados miembros de la UE-27, en contraste con el 24,9% en la industria y el 70,1% en los servicios<sup>16</sup>. Por otro lado, la renta *per capita* de los trabajadores del sector agrario experimenta una débil mejoría. Es cierto que el ingreso agrario real por trabajador en la UE-27 experimenta una tendencia al alza (+12,6% en 2010, +8% en 2011 y +1% en 2012; +29,7% entre 2005 y 2012). Pero no lo es menos que al mismo tiempo la mano de obra se contrae un 20% y que la diferencia entre el aumento de los precios percibidos por los productores en términos reales apenas supera el de los costes reales (+1,8% y +1,6%, respectivamente)<sup>17</sup>.

4. Los cambios institucionales y materiales en el ordenamiento jurídico europeo.

5. La interacción creciente entre la PAC y el Derecho de la competencia<sup>18</sup>. Es sabido que las reglas aplicables a las ayudas estatales destinadas a actividades vinculadas a la producción, la transformación y la comercialización de productos agrícolas en el sector descansan sobre tres pilares: por un lado, el sometimiento general

<sup>16</sup> Los datos de Eurostat correspondientes a 2012 revelan que

– Los Estados con mayor proporción de empleo agrario o bien son nuevos miembros de la UE (Rumanía, 29%; Lituania, 8,9%; Letonia; Eslovenia, 8,4%; Bulgaria, 6,4%; Hungría, 5,2%), o bien disponen de estructuras económicas menos sólidas (Grecia, 13% y Portugal, 10,5%);

– En España el empleo en la agricultura alcanza el 4,4% (frente a un 20,7% en la industria y un 74,9% en el sector servicios), por debajo de Austria, Irlanda y Estonia, pero por encima de Italia (3,7%);

– Las principales economías europeas se sitúan muy por debajo de la media europea (Francia, 2,9%; Alemania, 1,5%; y Reino Unido, 1,2%).

<sup>17</sup> Según los datos de Eurostat sobre el ejercicio 2012, en España el ingreso real agrario asciende un 2,4% en 2012 frente al descenso del 0,3% en 2011. A ello se puede sumar otro dato de interés, en el supuesto español en todo caso. Un informe del FEGA sobre «Ayudas directas. Análisis de la edad y el sexo de los perceptores, a nivel nacional y por Comunidades Autónomas» ([http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/EdadySexoperceptores13\\_tcm5-39579.pdf](http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/EdadySexoperceptores13_tcm5-39579.pdf)) fechado en abril de 2013 señala que en 2012 el 40,57% de los beneficiarios de la PAC supera los 65 años, acentuándose así una tendencia observada en los últimos años (37,7% en 2010, 39% en 2011), frente a un 3,2% en el intervalo de edad entre 55 y 64 años y un 44,5% en el intervalo de edad entre 25 y 44 años. Además, los beneficiarios mayores de 65 años absorben el 29% de las ayudas, y los que tienen edades comprendidas entre 25 y 44 años perciben el 50% de las mismas.

<sup>18</sup> *Vid.*, p.e., la Resolución de la reunión de los Presidentes de las Autoridades nacionales de Competencia sobre la reforma de la PAC de fecha 21 de diciembre de 2012.

a los principios generales de la defensa de la competencia; por otro, su conciliación coherente con las políticas europeas en materia agraria y de desarrollo rural; y, finalmente, la compatibilización con los compromisos internacionales de la UE, en especial los derivados de los acuerdos adoptados en el seno de la OMC<sup>19</sup>. De ahí que semejantes ejes expliquen ciertas particularidades jurídicas contenidas en distintas normas sectoriales (incluidos reglamentos de exenciones por categorías para la agricultura<sup>20</sup>, de *minimis*<sup>21</sup> o sobre los formularios de notificación), así como la aprobación de líneas directrices sobre ayudas de Estado en el sector agrario y forestal<sup>22</sup>. Debe añadirse que desde mayo de 2012, la Comisión Europea está desarrollando una ambiciosa iniciativa encaminada a impulsar un proceso de revisión («modernización») del régimen de las ayudas de Estado, con el respaldo expreso del Parlamento Europeo<sup>23</sup>.

6) Los estrechos vínculos entre la agricultura, la ganadería y la silvicultura y la tutela ambiental. Son retos incuestionables la conservación de la biodiversidad a

<sup>19</sup> Vid. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la «Modernización de las ayudas estatales en la UE», COM(2012)209 final, de 8 de mayo de 2012.

<sup>20</sup> P.e., Reglamentos (CE) n° 1184/2006 del Consejo, de 24 de julio de 2006, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas, 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 70/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, y n° 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas.

<sup>21</sup> P.e., Reglamentos (CE) n° 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas de *minimis*, y n° 1535/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de *minimis* en el sector de la producción de productos agrícolas.

<sup>22</sup> Así, las Líneas directrices de la Comunidad concernientes a las ayudas de estado en el Sector agrícola y forestal 2007–2013 (2006/C 319/01) (*DOUE* de 27 de diciembre de 2006).

<sup>23</sup> Vid. la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2013, sobre la modernización de las ayudas estatales [2012/2920 (RSP)], en la que se pide a la Comisión, entre otras medidas, por una parte garantías para evitar «una vez más» un aumento de la deuda pública, por otra una mejor orientación de las ayudas estatales «que demanden un menor gasto público y no distorsionen la competencia, al tiempo que apoyan el paso a una economía del conocimiento» y «fomenten el desarrollo de servicios, conocimientos e infraestructuras *per se*, y no sirvan para apoyar a empresas concretas», y además el establecimiento de un control más eficaz que pueda concentrarse en los asuntos más relevantes por su potencial incidencia en la competencia en el mercado interior, al tiempo que «manifiesta una profunda preocupación ante la información aportada por el Tribunal de Cuentas Europeo, según la cual la Comisión no intenta sistemáticamente detectar medidas de ayuda que no se hayan notificado ni evalúa *a posteriori* de forma exhaustiva el impacto de su supervisión de las ayudas estatales; solicita aclaraciones adicionales sobre el hecho de que el 40% de los casos de ayudas estatales concedidas según el Reglamento de exención puedan resultar problemáticos; subraya la especial dificultad que ello supone para los nuevos participantes y las pequeñas y medianas empresas, y el efecto distorsionador que tiene sobre la competencia» (*sic*).

través de la especialización, la concentración y la intensificación de la producción por un lado<sup>24</sup> y la infrautilización del suelo por otro, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en la UE<sup>25</sup>, la protección del suelo<sup>26</sup>, el control de los productos fitosanitarios y los biocidas<sup>27</sup>, la prevención y en su defecto la reducción de la contaminación del agua por nitratos de origen agrícola y el uso racional de los recursos hídricos para regadío, que evite consecuencias indeseadas de los modos de producción intensiva tales como la sobreexplotación de los acuíferos subterráneos, la erosión, la salinización del suelo y la alteración de hábitats seminaturales preexistentes, más efectos indirectos, al posibilitar una producción agrícola intensiva<sup>28</sup>.

Estos son, en definitiva, la mayoría de los principales factores llamados a ejercer una influencia sustancial en la evolución de la PAC durante los próximos años.

---

<sup>24</sup> *Vid.*, p.e., el programa europeo de financiación de medidas encaminadas a fomentar la conservación, caracterización, recolección y utilización de los recursos genéticos en la agricultura, aprobado por el Reglamento (CE) n° 870/2004 del Consejo, de 24 de abril de 2004, por el que se establece un programa comunitario relativo a la conservación, caracterización, recolección y utilización de los recursos genéticos del sector agrario y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1467/94.

<sup>25</sup> Alrededor del 10% de dichas emisiones tienen su origen en actividades agrarias, según fuentes comunitarias.

<sup>26</sup> Recuérdese que, al amparo del Sexto Programa de Acción de Medio Ambiente, se dieron los primeros pasos para definir una estrategia comunitaria de protección del suelo, complementando los programas nacionales adaptados a condiciones topográficas y climáticas específicas, a través de las Comunicaciones de la Comisión «Hacia una estrategia temática para la protección del suelo» [COM(2002)179 final, de 13 de febrero de 2002] y «Estrategia temática para la protección del suelo» [COM(2006)231 final, de 22 de septiembre de 2006] y de una propuesta de Directiva marco del suelo cuyo borrador data de 2006 (COD 2006/0086). La lentitud de su tramitación junto a la prosecución de los procesos de degradación y erosión del suelo motivan que la Comisión Europea publique diez años después de su Comunicación «Hacia una estrategia temática para la protección del suelo» dos nuevos informes [«Aplicación de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo y actividades en curso», COM(2012)46 final, de 13 de febrero de 2012 y «The State of Soil in Europe - A contribution of the JRC to the European Environment Agency's Environment State and Outlook Report - SOER 2010»] reiterando el llamamiento para la adopción de medidas preventivas a escala europea.

<sup>27</sup> *Vid.*, p.e., las Comunicaciones de la Comisión «Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los plaguicidas», COM(349)f, de 1 de julio, que sugiere, entre otras medidas, la definición de planes nacionales para la reducción de riesgos y la disminución de la dependencia del control químico; y «Estrategia temática para el uso sostenible de plaguicidas», COM(2006)372f, de 12 de julio.

<sup>28</sup> Piénsese que los planes agroambientales del segundo pilar y la ecocondicionalidad deben estimular la realización de inversiones orientadas a la mejora del estado de las infraestructuras de regadío y el empleo de técnicas de regadío mejoradas (p. e., el riego por goteo), que requieren un menor volumen de agua, así como la reducción de su consumo.

**RESUMEN:** El presente artículo lleva a cabo una presentación de la Política Agrícola Común desde una perspectiva histórica. Esta perspectiva permite exponer la evolución de esta política no sólo desde el punto de vista de su contenido y de sus formas de intervención (almacenamiento; garantía de precios; etc.) sino también de las diferentes perspectivas que han enriquecido la PAC (medio ambiente; seguridad alimentaria; etc.).

**PALABRAS CLAVE:** Política Agrícola Común, Organización Común de Mercados, FEAGA.

**ABSTRACT:** This article carries out a presentation of the common agricultural policy from a historical perspective. This perspective allows to expose the evolution of this policy not only from the point of view of its content and its forms of intervention (storage, price guarantee, etc.) but also of the different perspectives that have enriched the PAC (environment, food safety, etc).

**KEY WORDS:** Common Agricultural Policy, Common Market Organization, EGAF.

Recibido: 15 de noviembre de 2013

Evaluado: 1 de diciembre de 2013

Aceptado: 9 de diciembre de 2013