

# LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS Y LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN ¿EL ÚLTIMO VIAJE DEL BUQUE INSIGNIA?<sup>1</sup>

## AGRICULTURAL SUBSIDIES AND THE REFORM OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY IS THE LAST JOURNEY OF FLAGSHIP?

ANTONIO BUENO ARMIJO

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo.

Universidad de Córdoba

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN, UN BUQUE INSIGNIA SOMETIDO A CONSTANTES REPARACIONES. II. LAS AYUDAS AGRÍCOLAS COMO ELEMENTO VERTEBRADOR DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN: 1. El esquivo y proteico concepto de «ayudas agrícolas». 2. El porqué de las ayudas agrícolas de la PAC: las ayudas como forma de intervención en los mercados: 2.1. *Las políticas agrícolas de los Estados europeos anteriores a 1957*. 2.2. *La incompatibilidad de las ayudas agrícolas nacionales con el*

---

<sup>1</sup> Grupo de investigación SEJ-196. Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía P09-SEJ-4843 «La intervención administrativa en el sector agroalimentario». Proyecto de investigación del Plan Nacional DER 2012-35269, Ministerio de Economía y Competitividad «La nueva intervención administrativa en la economía».

El presente trabajo trae causa de la conferencia que, bajo el título «Las subvenciones agrícolas de la Unión Europea», tuve ocasión de dictar el 25 de mayo de 2013 en la Facultad de Derecho de la UNED, en el marco de las «Jornadas sobre la Ejecución de la Política Agrícola Común en España», organizadas por los profesores Jesús Ángel FUENTETAJA y Pilar CELMA, a quienes deseo dejar constancia de mi agradecimiento.

Tanto la conferencia como las páginas que siguen suponen una revisión parcial y una ampliación de algunas partes de mi tesis doctoral, publicada como monografía bajo el título *El reintegro de las subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la Política Agrícola Común*, XIV premio Blas Infante, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011.

*establecimiento de un mercado común y la solución alcanzada: el establecimiento de una política agrícola común.* III. LA BOTADURA DEL BARCO Y SUS PRIMERAS Y EXITOSAS SINGLADURAS: EL CONTENIDO DE LA PAC HASTA LA DÉCADA DE 1980. IV. LA VUELTA A LOS ASTILLEROS: LAS REFORMAS DE LA PAC A PARTIR DE LA DÉCADA DE 1980. V. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA NAVE: UNA GRAN VÍA DE AGUA EN FORMA DE FALTA DE LEGITIMIDAD: 1. ¿Por qué deben mantenerse las ayudas a la agricultura europea? 2. ¿Por qué esas ayudas deben seguir procediendo de la Unión Europea? VI. CONCLUSIÓN: LA REFORMA DE LA PAC DE 2013 Y EL NUEVO PAPEL ASIGNADO AL VIEJO BUQUE INSIGNIA. VII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN, UN BUQUE INSIGNIA SOMETIDO A CONSTANTES REPARACIONES

El 26 de junio de 2013 y después de casi dos años de negociaciones se alcanzaba un acuerdo entre la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo para reformar, una vez más, la Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC). De conformidad con el acuerdo, está previsto que las propuestas de Reglamento presentadas por la Comisión Europea en octubre de 2011 queden formalmente aprobadas antes de que acabe 2013 y entren en vigor el 1 de enero de 2014<sup>2</sup>. Esta nueva reforma se derivaría, teóricamente, de la estrategia de crecimiento «Europa 2020», presentada por la Comisión Europea en el primer trimestre de 2010<sup>3</sup>. Lo cierto, sin embargo, es que los nuevos Reglamentos se enmarcan en un proceso de reformas

---

<sup>2</sup> El paquete de medidas presentado por la Comisión Europea el 12 de octubre de 2011 venía configurado por varias propuestas de Reglamentos, todas ellas sometidas al procedimiento legislativo ordinario, entre las que destacaban la propuesta de Reglamento sobre 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 [COM (2011) 625 final, 12-10-2011]; la propuesta de Reglamento por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única) [COM (2011) 626 final, 12-10-2011]; la propuesta de Reglamento relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), [COM (2011) 627 final, 12.10.2011]; y la propuesta de Reglamento sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común [COM (2011) 628 final, 12-10-2011]. El acuerdo de 26 de junio de 2013 alcanzado por la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento prevé la adopción, con las debidas modificaciones, de estas cuatro propuestas mediante su aprobación en primera lectura por el Parlamento Europeo y el Consejo.

<sup>3</sup> Comisión Europea, «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» [COM (2010) 2020 final, 3.3.2010]. En el documento no se menciona la agricultura más que en cuatro ocasiones y siempre en relación con otras cuestiones, lo que permite deducir que la Política Agrícola Común ocupó un lugar claramente marginal en la elaboración de esta nueva estrategia de la Comisión Europea. No obstante, este documento se tomó formalmente como punto de partida para el debate público sobre el futuro de la PAC lanzado por el Comisario de Agricultura, Dacian Cioloș, y que se desarrollaría entre los meses de abril y julio de 2010 como paso previo a la presentación de las propuestas de reforma por parte de la Comisión Europea.

propio, iniciado en los años ochenta del pasado siglo y que, en particular desde 1992, viene dando lugar a nuevas transformaciones en la PAC aproximadamente cada cinco años.

Este ritmo sostenido y continuado de reformas a las que se ha sometido a la Política Agrícola Común durante los últimos treinta años ha producido, sin embargo, un paradójico efecto sobre el debate académico. Aparentemente, la PAC no ha dejado de estar en cuestión. Han sido muchas las controversias jurídicas y políticas que se han generado a su alrededor. Sin ánimo exhaustivo, pero siguiendo el orden cronológico en el que se sucedieron, cabe distinguir varios grandes debates: primero, sobre la conveniencia de establecer limitaciones a la producción (*v.gr.*, cuotas, estabilizadores) y los sectores a los que debía extenderse, o sobre la introducción de medidas de fomento de la demanda (*v.gr.*, ayudas a la transformación, ayudas al consumo); segundo, sobre la conveniencia de sustituir el sistema clásico de mantenimiento de precios políticos para los productos agrícolas por otro de ayudas directas a los agricultores (ayudas compensatorias); tercero, y aceptadas las ayudas directas, sobre si debían tener o no carácter vinculado a la producción y en qué sectores, en su caso, debía mantenerse tal vinculación («desacoplamiento» y pago único); cuarto, sobre la necesidad de exigir ciertos comportamientos a los beneficiarios de las ayudas directas con independencia de lo que produjeran o incluso de que no produjeran nada (condicionalidad); quinto, y más reciente, sobre el modelo de cálculo y distribución de las ayudas directas (pago básico); y sexto, con carácter transversal durante todo el periodo, sobre la necesidad de reformar las estructuras agrícolas europeas, insertando la actividad agrícola en el marco, más amplio, del desarrollo rural («segundo pilar»), sobre la compatibilidad de la PAC con los compromisos comerciales de la UE de carácter multilateral (Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay) y, por supuesto, sobre la necesidad de reducir el abultado presupuesto agrícola comunitario<sup>4</sup>.

Un debate continuo, según indicábamos. Y, sin embargo, el concepto mismo de reforma partía de una asunción previa y no cuestionada: la existencia y continuidad de una política *común* en materia de agricultura. De este modo, y paradójicamente, la intensidad de las discusiones generadas por la necesidad de acometer reformas hurtaba una cuestión esencial del debate: ¿por qué debe ocuparse la Unión Europea de la agricultura? ¿Qué justifica hoy día la existencia de la PAC? ¿Por qué no son los

---

<sup>4</sup> Este proceso de debate y reformas ha sido seguido muy de cerca por la doctrina, lo que ha dado lugar a destacadas aportaciones que, en cada momento histórico, han analizado las implicaciones de cada una de ellas. Entre los trabajos más sobresalientes de todo el panorama comparado deben señalarse los de René BARENTS, *The Agricultural Law of the EC. An inquiry into the Administrative Law of the European Community in the field of Agriculture*, Kluwer, Deventer-Boston, 1994; Claude BLUMANN, *Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, París, 1996; Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura española y europea*, Aranzadi, Elcano, 2000; Daniele BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, Bruselas, 2006; Alfredo FIORITTO, «Agricoltura», en Mario P. CHITI y Guido GRECO (dirs.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, T. I, 2ª ed., Giuffrè Editore, Milano, 2007, págs. 25-64.

Estados los encargados principales de su agricultura, del mismo modo en que son los principales encargados de su industria, su turismo, su cultura o su educación?

Hace tres décadas, cuando se inauguraron los debates sobre la reforma de la PAC, estas preguntas habrían carecido de sentido. La PAC gozaba de un status distinto y superior al resto de políticas comunitarias y, en muy buena medida, incuestionado. El hecho mismo de plantear la necesidad de reformarla ya suponía una cierta osadía, toda vez que la PAC, desde su puesta en marcha en 1962, se había convertido en el buque insignia del proceso de integración comunitaria.

En efecto, mucho más que cualquier otra, la Política Agrícola Común era la principal, la más reconocible, la más completa y la más compleja de las políticas comunitarias, hasta el punto de convertirse, en buena medida, en la cara visible del proceso de integración comunitaria para la mayor parte de la ciudadanía. La Política Agrícola Común no era solo una política, era un «proyecto común», «la piedra angular del proyecto europeo», «la *prima donna* de las políticas comunes», «la vaca sagrada del Derecho europeo», «el primer y quizá el mejor ejemplo de política completamente integrada»<sup>5</sup>.

En el nivel de importancia alcanzado por la Política Agrícola Común influía, sin duda alguna, el hecho de que consumiera la mayor parte de los recursos con los que contaba la CEE, pues la PAC llegó a suponer el 75,5% del presupuesto comunitario y aún hoy día se sitúa en torno al 40% del presupuesto de la Unión<sup>6</sup>. Sin embargo, se trataba de mucho más que de una mera cuestión económica.

La Política Agrícola Común impregnaba con su presencia todo el edificio comunitario. La mayor parte de los esfuerzos desplegados por las Instituciones comunitarias se invertían en el funcionamiento de la PAC. De hecho, aún hoy alrededor del 50% de los actos comunitarios adoptados cada año se enmarcan en la PAC, constituyendo sobre el 60% del acervo comunitario. Ello se debía a que la PAC se había configurado como uno de los escasísimos ámbitos en los que se producía una verdadera integración positiva, en la que correspondía a órganos supranacionales adoptar decisiones para regular directamente un sector económico casi por completo. En ningún otro ámbito era necesario que las Instituciones comunitarias tomaran conti-

---

<sup>5</sup> Fabio GENCARELLI, «La Politique agricole commune et les autres politiques communautaires: la nouvelle frontière», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n° 1/2001, p. 174; Daniele BIANCHI, «Une longue réforme tranquille», 1962-2012: 50 ans de Politique Agricole Commune à l'horizon 2020, *Revue de l'Union européenne*, n° 551 (septiembre 2011), p. 524; Robert SCHÜTZE, «Reforming the 'CAP': from vertical to horizontal harmonization», *Yearbook of European Law*, 2009 (n° 28), pág. 339.

<sup>6</sup> Debe aclararse, sin embargo, que la fama que ostenta la PAC de ser una política cara es relativamente injusta. Si supone un porcentaje especialmente elevado del presupuesto de la Unión ello se debe a que es la única política intervencionista plenamente comunitarizada. Esto es, la PAC ciertamente supone el 40% del presupuesto UE, pero tomando en cuenta tanto los presupuestos nacionales como el presupuesto de la UE, el gasto en agricultura apenas supone un 1,1% del total del gasto público en Europa, muy por detrás de los gastos en educación, sanidad, seguridad social o incluso defensa. Nadège CHAMBON, «Renforcer l'action de l'UE par une réforme audacieuse de la PAC et de son financement», *Revue de l'Union Européenne*, n° 550 (julio-agosto 2011), pág. 472.

nuamente decisiones administrativas fijando o alterando precios, abriendo y cerrando contingentes, autorizando importaciones y exportaciones, concediendo ayudas, exigiendo reintegros, dispensando del pago de derechos de aduana, etc<sup>7</sup>. Como consecuencia de esto, la PAC se convirtió en la política donde más y mejor se producían los fenómenos de integración supranacional que debían caracterizar toda la CEE.

Su carácter modélico de política supranacional venía reforzado, además, por la forma de adoptar las decisiones, la mayoría cualificada, y por el tipo de competencia que ejercían las Instituciones comunitarias, configurada prácticamente como exclusiva por las razones que más adelante se expondrán.

Asimismo, el inevitable y extraordinario desarrollo de toda la maquinaria normativa y administrativa, necesarios para garantizar el control de los precios y los mercados, implicó la aparición de construcciones normativas y jurisprudenciales inéditas que marcarían los principios esenciales del ordenamiento de la Unión. Directa o indirectamente (a través de los litigios ante el Tribunal de Justicia) fue en el marco de la PAC donde se introdujeron por primera vez y se desarrollaron en el Derecho de la Unión instituciones esenciales como los derechos fundamentales (propiedad, libertad de empresa) o ciertos principios generales del derecho de la Unión (proporcionalidad, igualdad y no discriminación, seguridad jurídica, confianza legítima, fuerza mayor)<sup>8</sup>.

Todo ello le otorgaba un valor simbólico que contribuía a su protección frente a todo tipo de ataque o cuestionamiento: atacar la PAC era, en cierto modo, atacar el proceso mismo de integración comunitaria. Y, sin embargo, a partir de cierto momento la PAC pasó a ser vista como un vestigio del pasado, como una política desfasada y desconectada de las necesidades reales de la sociedad, incapaz de reaccionar y presa de un insuperable inmovilismo jurídico<sup>9</sup>.

Tras treinta años de debates sobre su reforma y destruido el tabú, quizá haya llegado el momento de recordar qué justificó el nacimiento de la Política Agrícola Común, qué la convirtió en el buque insignia del proceso de integración europeo y cómo ha afectado el paso del tiempo a los argumentos que, en algún momento, le sirvieron de apoyo. Las conclusiones, cabe adelantarlas ya, no son muy alentadoras:

---

<sup>7</sup> Robert SCHÜTZE, «Reforming the ‘CAP’: from vertical to horizontal harmonization», cit., pág. 342, describe el complejo sistema de intervención agrícola desarrollado por la PAC como de «complejidad socialista», aunque, ciertamente, no es descartable que los sistemas socialistas fueran más sencillos.

<sup>8</sup> Fabio GENCARELLI, «L'évolution du droit agricole communautaire», *Revue du Droit de l'Union Européenne* n° 3/2001, págs. 658-659.

<sup>9</sup> Gabrielle ROCHDI, «Nouvelle donne pour l'agriculture européenne à l'horizon 2013», *Revue de l'Union Européenne*, n° 549 (junio 2011), págs. 362 y 364. Ciertamente, y como se expondrá en texto más adelante, la PAC encajaba a la perfección en el marco de una ideología que defendía una fuerte intervención pública en la economía, propia del, así llamado, «consenso socialdemócrata» de la postguerra. El avance y, finalmente, la hegemonía de los postulados liberales en las economías políticas de los Estados occidentales acabarían convirtiendo a la PAC en una extraña reliquia cuya supervivencia, probablemente, obedecería a estar sustraída de la dinámica interna de los Estados miembros.

tras la reforma de 2013 parece confirmarse que los días de travesía de la Política Agrícola Común como buque insignia de la integración europea parecen estar tocando definitivamente a su fin.

## II. LAS AYUDAS AGRÍCOLAS COMO ELEMENTO VERTEBRADOR DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

### 1. El esquivo y proteico concepto de «ayudas agrícolas»

Si ha existido un elemento que a lo largo de toda su existencia caracterizara y se identificara con la Política Agrícola Común, ese ha sido, sin lugar a dudas, el de las ayudas que, bajo muy distintas modalidades, han venido recibiendo los agricultores europeos. Como tendremos ocasión de señalar algo más adelante, las ayudas y subvenciones agrícolas han tenido un papel esencial en la configuración de la Política Agrícola Común, al convertirse en el instrumento básico de ordenación del sector. Es más, las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común han consistido, fundamentalmente, en reformas del sistema de ayudas.

Debe advertirse, sin embargo, que el concepto de ayudas o subvenciones agrícolas resulta fuertemente equívoco. En el ordenamiento de la Unión existe un concepto jurídico estricto de «subvención», al que corresponde un régimen jurídico específico<sup>10</sup>. Sin embargo, no resulta posible aplicar el concepto estricto de subvención y, por tanto, su régimen jurídico específico, a las subvenciones agrícolas comunitarias. Esto es, frente a este concepto estricto de subvención ocurre que la expresión «subvenciones agrícolas comunitarias» tiene un contenido más descriptivo que jurídico. De hecho, solo una parte ínfima de las subvenciones agrícolas comunitarias se engloban en el concepto de subvención del art. 121 del Reglamento nº 966/2012 y se rigen por las disposiciones contenidas en este texto y en sus normas de desarrollo.

---

<sup>10</sup> En efecto, la subvención comunitaria, en sentido estricto, se encuentra regulada en los arts. 121 a 137 del Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo (*DO* L 298 de 26.10.2012). Estos preceptos, a su vez, son desarrollados por los arts. 173 a 210 del Reglamento Delegado (UE) nº 1268/2012 de la Comisión de 29 de octubre de 2012 sobre las normas de desarrollo del anterior (*DO* L 362 de 31-12-2012), donde se establecen sus principales características y los fundamentos de su régimen jurídico, sin perjuicio de las especialidades que con posterioridad puedan incluirse en relación con cada subvención concreta.

De conformidad con el art. 121.1 del Reglamento nº 966/2012, «Se entenderá por subvenciones las contribuciones financieras directas a cargo del presupuesto que se conceden a título de liberalidad con objeto de financiar cualquiera de las actividades siguientes:

a) una acción destinada a promover la realización de un objetivo de alguna de las políticas de la Unión;

b) el funcionamiento de un organismo que persiga un objetivo de interés general de la Unión o un objetivo que forme parte y apoye alguna de las políticas de la Unión («subvenciones de administración»).

De este modo, la expresión «subvenciones agrícolas» de la Unión equivaldría, más bien, a «ayudas agrícolas» de la Unión, sin prejuzgar ni su estructura ni su régimen jurídico particular.

Una vez abandonado el concepto «subvenciones agrícolas» por el más amplio de «ayudas agrícolas», debe volver a insistirse en que bajo este último se oculta una confusa amalgama de muy distintas formas de ayuda, difícilmente reconducibles a la unidad conceptual jurídica<sup>11</sup>. Casi todas ellas comparten unos rasgos comunes: suelen consistir en aportaciones realizadas por los poderes públicos en favor de los agricultores en atención a la entrega de un bien, la realización de una actividad o la concurrencia de una situación que se considera que satisfacen algún interés general y que los agricultores nunca conseguirían por sí mismos en el mercado. Pero, a partir de este punto, las ayudas agrícolas comunitarias se diversifican en variopintas fórmulas, dando lugar a una cantidad ingente de formas de intervención con un régimen jurídico particular, establecido a través de una regulación casuística, pormenorizada y, en ocasiones, de gran volatilidad.

Históricamente, hasta la reforma MCSHARRY de 1992, el mayor volumen de ayudas agrícolas comunitarias se encauzaba a través de las compras públicas de excedentes, en las que los poderes públicos abonaban por los productos agrícolas un precio muy superior al precio de mercado. Sin embargo, junto a estas compras públicas, y progresivamente, fueron ganando importancia otras formas de ayudas, como las restituciones a la exportación, las primas a la producción en sus distintas modalidades (pagos por superficie, por árbol, por cabeza de ganado, por unidades producidas, etc.), las ayudas al almacenamiento privado, las ayudas para la retirada de productos, las ayudas para la desnaturalización o destrucción de excedentes, etc. Por su parte, las ayudas estructurales o ayudas al desarrollo rural, que acabarían conformando el «segundo pilar» de la PAC (originariamente, ayudas a la retirada de tierra, a la jubilación, a la modernización de explotaciones, a la diversificación de la actividad económica en el ámbito rural) adquirieron una forma jurídica que se acercaba más a la forma clásica de la subvención.

---

<sup>11</sup> La confusión se ve además incrementada por el torpe vocabulario del legislador de la Unión, que utiliza términos equívocos o simplemente ajurídicos, como lo demuestra el hecho de que llame «pagos compensatorios» a lo que en realidad constituyen ayudas a la producción o «restitución a la exportación» a las subvenciones a la exportación, situación esta última denunciada como paradigmática por Olga HERRÁIZ SERRANO, «Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9, 1996, pág. 152. En otras ocasiones, las ayudas que el legislador ha llamado de una forma en una norma reciben un nombre distinto en la norma que la sustituye. Así ocurrió, por ejemplo, en el Reglamento (CE) nº 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común [DO L 270, de 21-10-2003, pág. 3], el cual, al ocuparse de las ayudas al ganado ovino y caprino, decidió denominar como «prima adicional» a lo que el Reglamento (CE) nº 2529/2001, del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de ovino y caprino [DO L nº 341, de 22-12-2001], al que sustituía, llamaba «prima complementaria», y viceversa, se refería como «prima complementaria» a lo que el Reglamento nº 2529/2001 llamaba «prima adicional».

La importancia de destacar esta variedad multiforme de ayudas agrícolas radica en que solo mediante el estudio de su surgimiento y evolución es posible establecer las etapas por las que ha atravesado la Política Agrícola Común.

## **2. El porqué de las ayudas agrícolas de la PAC: las ayudas como forma de intervención en los mercados**

Constatada la presencia continua de las ayudas agrícolas como parte integrante y esencial de la Política Agrícola Común, lo que cabe preguntarse es, en primer lugar, por qué se establecieron estas ayudas públicas y, en segundo lugar, qué llevó a que evolucionaran de un sistema basado en las compras públicas a otro sistema basado en las entregas dinerarias directas sin contraprestación por parte del agricultor. La respuesta a la primera pregunta se encuentra en la génesis del mercado común, en el deseo de los seis primeros Estados miembros de incluir en él los productos agrícolas y en la voluntad de mantener el espíritu de las políticas agrícolas nacionales preexistentes en esos seis Estados, fuertemente intervencionistas y basadas, precisamente, en la concesión de ayudas agrícolas. La respuesta a la segunda pregunta debe buscarse en la necesidad de responder a las presiones internas (cambio de paradigma económico, crisis de excedentes y gastos presupuestarios) y externas (guerras comerciales agrícolas) que la puesta en marcha de la Política Agrícola Común desencadenó.

### **2.1. Las políticas agrícolas de los Estados europeos anteriores a 1957**

Aunque hoy día el mercado interior solo constituya una parte más de la gran construcción política que es la Unión Europea, sería un grave error olvidar que el objetivo esencial de la firma del Tratado de Roma (TCEE, actualmente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE) era la formación de un mercado *común* de bienes, servicios, capitales y trabajadores que sustituyera los mercados nacionales de los Estados miembros (art. 2 TCEE). Precisamente para la consecución de este objetivo era para lo que se dotaba a la Comunidad de unos órganos decisorios *comunes* propios (Consejo de Ministros, Parlamento Europeo, Comisión Europea) y para lo que se le atribuía el ejercicio de unas competencias que, hasta ese momento, habían estado reservadas a los seis Estados miembros originarios.

Con la creación de este mercado común se lograba la generalización prácticamente total del régimen creado seis años antes para el carbón y el acero, lo que suponía que los productos agropecuarios, al igual que los productos industriales, quedaban incluidos en el nuevo régimen de libertad de circulación. El establecimiento de este mercado común se basaba en dos premisas: la desaparición de todas las barreras internas para los intercambios entre los seis Estados miembros y el establecimiento de una frontera exterior común.

En el caso de los productos industriales la consecución de este mercado común, al menos en una primera fase, era relativamente sencilla, dado que bastaba con ir eliminando progresivamente los sistemas de protección arancelaria y las restricciones cuantitativas a la libre circulación<sup>12</sup>. Ahora bien, a diferencia de los productos industriales, los productos agropecuarios no solo estaban fuertemente protegidos mediante barreras arancelarias y restricciones cuantitativas, sino que, además, eran objeto de unas ordenaciones administrativas nacionales fuertemente intervencionistas.

En efecto, sin necesidad de remontarse más atrás en el tiempo, desde finales del s. XIX la mayor parte de los Estados de Europa occidental habían comenzado a desarrollar políticas agrícolas encaminadas a controlar sus mercados. A partir de la década de 1870, el comercio internacional de productos agropecuarios había aumentado considerablemente. Por un lado, se incrementaron progresivamente las importaciones de cereales procedentes de Estados Unidos, Rusia y Canadá, así como de India y Australia (estas últimas gracias a la apertura del Canal de Suez en 1869). Por otro lado, y ya algo más adelante, aumentaron también las importaciones de productos ganaderos gracias a la aparición de barcos con sistemas de refrigeración (procedentes de Estados Unidos desde 1875 y de Australia desde 1877). El extraordinario volumen de estas importaciones produjo una fuerte caída en los precios agrícolas europeos, perjudicando fundamentalmente a los agricultores y provocando una grave crisis en el ámbito rural<sup>13</sup>.

Ante la imposibilidad de superar la competencia de las continuas importaciones de ultramar, la mayor parte de Estados de Europa occidental optaron por abandonar el libremercado que había imperado durante buena parte del s. XIX<sup>14</sup> y volver a

---

<sup>12</sup> Mucho más problemática resultaba la eliminación de las llamadas «medidas de efecto equivalente», que implicaban hacer frente a todo un cúmulo de disposiciones legales y reglamentarias, e incluso simples prácticas administrativas, que obstaculizaban o dificultaban las importaciones de productos procedentes de otros Estados miembros amparándose en la necesidad de garantizar la seguridad y salud de los consumidores y usuarios, la protección de fauna y la flora, etc. Para un acercamiento pormenorizado a esta cuestión, *vid.*, Manuel IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales: régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2000, en especial págs. 115 y ss.

<sup>13</sup> Los ganaderos, aunque afectados por las importaciones, pudieron beneficiarse de los bajos precios de los cereales para reducir los costes del pienso para el ganado. Asimismo, el aumento del nivel de vida repercutió también en su beneficio, al aumentarse, paralelamente, el consumo de carne en la dieta media. Michael TRACY, *Food and agriculture in a market economy. An introduction to Theory, Practice and Policy*, APS, La Hutte (Bélgica), 1993, págs. 148-149.

<sup>14</sup> Por influencia de los postulados propios del liberalismo, desde mediados del siglo XIX el comercio de productos agropecuarios entre los países europeos se encontraba casi plenamente liberalizado, habiendo sido eliminados tanto los aranceles como la mayor parte de las barreras no arancelarias. De este modo, y encabezados por Reino Unido, quien derogó sus proteccionistas «Leyes del grano» (*Corn Laws*) en 1846, todos los países fueron liberalizando, en mayor o menor medida, sus intercambios. Más allá de posicionamientos ideológicos, se trataba además de la consecuencia normal de la fase de desarrollo económico que se vivía en toda Europa y fruto, en buena medida, de la conquista de los mercados internos. De hecho, también en España, y en el ámbito agrario que nos ocupa, se produjo, entre 1840 y 1880, una fase de expansión y crecimiento y una creciente división regional en materia de productos agrarios. Josep Joan MATEU GONZÁLEZ, «Política Hidráulica e intervención es-

posturas proteccionistas caracterizadas, fundamental y casi exclusivamente, por la elevación de las barreras arancelarias<sup>15</sup>. Solo unos pocos países permanecieron fieles a los postulados librecambistas. Por un lado, Reino Unido, donde una gran parte de sus agricultores acabaron arruinándose, yendo a parar a las ciudades como mano de obra barata para las emergentes industrias<sup>16</sup>. Por otro, Dinamarca y Países Bajos, donde se mantuvieron también los postulados liberales en materia de intercambios comerciales, siendo propiciados desde los poderes públicos cambios estructurales en sus economías agropecuarias, lo que llevaría a la especialización ganadera.

El uso de aranceles se dirigía, fundamentalmente, a controlar la oferta de productos agrícolas dentro de los mercados nacionales, para lo cual se establecían estas trabas a la entrada de los productos originarios de terceros países, esto es, de los productos importados. Su uso se enmarcaba, por tanto, dentro de la política agrícola comercial, pues suponía una regulación unilateral de las relaciones comerciales internacionales mantenidas por cada Estado. El empleo de aranceles contaba a su favor con dos importantes ventajas: por un lado, su puesta en práctica no requería grandes tecnicismos jurídicos; por otro, su aplicación, lejos de resultar gravosa para las arcas públicas, reportaba ingresos. Asimismo, fue habitual el recurso a la «progresividad arancelaria», de conformidad con la cual el nivel de protección arancelaria aumentaba a medida que el valor añadido del producto también aumentaba. Esto es, las materias primas quedaban menos gravadas que los productos elaborados a partir de tales materias primas, lo que permitía una especial protección de las industrias agroalimentarias nacionales.

Estas renovadas medidas proteccionistas, allí donde fueron adoptadas, consiguieron frenar la caída de precios, pero no la detuvieron. Asimismo, la preocupación por la protección arancelaria desvió la atención de medidas más constructivas, como el desarrollo de los movimientos asociacionistas, la potenciación de servicios agronómicos o el desarrollo de un sistema de crédito agrícola eficaz<sup>17</sup>.

---

tatal en España (1880-1936): una visión interdisciplinar», *Estudios agrosociales y pesqueros*, nº 197, 2002, pág. 39.

<sup>15</sup> Así lo hicieron Francia (con subidas arancelarias sucesivas desde 1881 hasta la introducción, en 1892, del «arancel MÉLINE»), Alemania (aranceles introducidos por BISMARCK en 1879 y sucesivamente elevados), Italia (desde 1878), Austria-Hungría, Suecia, España y Portugal, desde finales de la década de 1870, y en última instancia Bélgica y Suiza (desde 1887 y 1891, respectivamente, pero exclusivamente sobre productos ganaderos). Incluso Rusia y Estados Unidos (arancel MCKINLEY), principales exportadores, blindaron sus nacientes industrias agrícolas tras muros arancelarios prohibitivos. Michael TRACY, *Food and agriculture...*, cit., págs. 148-150.

<sup>16</sup> En realidad, el proceso de proletarianización de los agricultores ingleses había comenzado dos siglos antes, cuando el auge de la industria textil elevó el precio de la lana, propiciando que muchos propietarios transformaran sus campos de cultivo en tierras de pastos. Al exigir la cría de ganado menos mano de obra que el cultivo de la tierra, comenzó a generarse así un excedente de población rural que se veía obligada a emigrar a las ciudades en busca de trabajo. Julio LUELMO, *Historia de la agricultura en Europa y América*, Istmo, Madrid, 1975, págs. 319-320.

<sup>17</sup> A este respecto cabe señalar el auge, desde finales del s. XIX, de las cooperativas de crédito modelo *Raiffeisen*, esto es, cajas rurales basadas en el principio de la solidaridad ilimitada de todos los

La situación permanecería inalterada durante todo el primer tercio del siglo XX, a excepción del paréntesis que supuso la I Guerra Mundial. Durante el lapso de tiempo que duró la contienda, los países implicados en ella, ante la emergencia de la escasez de comida, no sólo suspendieron temporalmente los aranceles, sino que se vieron abocados a adoptar medidas excepcionales de «economía de guerra», decididamente intervencionistas e históricamente inéditas.

El desarrollo de estas «economías de guerra» no se limitó, ni mucho menos, al ámbito agrícola, sino que se extendió al resto de sectores económicos, dando lugar a medidas como el control de moneda, la intervención de industrias con fines militares, la contingentación de productos o el racionamiento y distribución de mercancías según criterios acordados por los poderes públicos, entre otras. Asimismo, esta «economía de guerra», daría lugar a la formación de un correlativo «Derecho económico» o «Derecho de la economía», entendido como la ordenación jurídica del sector económico. En un principio, este nuevo «Derecho económico» se entendía estrictamente circunscrito al contexto bélico y, por tanto, era contemplado como un fenómeno temporal y meramente transitorio. No obstante, y una vez alcanzada la paz, el «Derecho de la economía», lejos de desaparecer, se convirtió en un «Derecho para tiempos de paz», alcanzando estabilidad y normalidad. Esto es, «las necesidades bélicas habían instado y acelerado la transformación de un sistema económico estructurado según principios individualistas, en otro organizado según criterios colectivos y sociales»<sup>18</sup>. Este cambio de perspectiva sería, en buena medida, el encargado de garantizar la cobertura ideológica necesaria para el desarrollo de las políticas agrícolas que se desarrollarían a partir de la década siguiente en toda Europa.

En el momento inmediatamente posterior a la guerra, y hasta el final de la década de los años 20, todo volvió a su lugar anterior, es decir, a una situación de simple proteccionismo arancelario, con las conocidas excepciones de Reino Unido, Países Bajos y Dinamarca. No obstante, la tendencia deflacionaria general que caracterizó a la Gran Depresión llevó, desde 1929, a la caída de los precios agrícolas, a la difusión de una grave crisis social y, en definitiva, al derrumbe generalizado del sector agrícola en toda Europa occidental. Como consecuencia, y a partir de este momento, la intervención en la agricultura, incluso en aquellos países europeos que se habían mantenido fieles a los postulados librecambistas, pasó a convertirse en la pauta común en toda Europa<sup>19</sup>.

---

socios. Sobre su origen en Alemania, como resultado de los esfuerzos de Friedrich Wilhelm RAIFFEISEN, sus principales características y su difusión por el resto de Europa y, en especial, España, *vid.* José Andrés GALLEGU, *Cooperativismo católico, ahorro y crédito*, Dersa, Madrid, 2007, págs. 23-45.

<sup>18</sup> Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico. Tomo I, La Ley*, Madrid, 1988, pág. 22.

<sup>19</sup> Esta misma situación fue la que dio origen, al otro lado del Atlántico, al nacimiento de la política agrícola norteamericana diseñada por F. D. ROOSEVELT, basada en el sostenimiento de precios agrícolas y el control de la producción, esto es, en una intervención administrativa como nunca se había visto hasta entonces en tiempos de paz. Sobre todo ello, *vid.*, Antonio BUENO ARMUJO, *La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales*, Fundación Unicaja, Málaga, 2007, págs. 65-79.

Como primera medida ante la crisis, prácticamente todos los países europeos reaccionaron elevando sus aranceles agrícolas. Se trataba de un comportamiento previsible para la mayor parte de los Estados y acorde con sus políticas agrícolas inmediatamente anteriores. Sin embargo, su adopción por parte del Reino Unido, a partir del otoño de 1931, fue interpretado como una manifestación especialmente significativa de la gravedad de la situación, por cuanto suponía el abandono de una política de casi un siglo de antigüedad<sup>20</sup>.

Las barreras arancelarias, sin embargo, se mostraron insuficientes para proteger a los agricultores nacionales de la competencia extranjera. En efecto, dada la magnitud de la crisis, los exportadores estaban dispuestos a vender a cualquier precio, por lo que ni siquiera los estratosféricos aranceles resultaban suficientemente disuasorios. Fue necesario idear entonces una «segunda línea de defensa» basada en medidas no arancelarias que dificultaran la entrada de los productos extranjeros<sup>21</sup>. Tales medidas serían, fundamentalmente, dos:

Por un lado, el establecimiento de contingentes o restricciones cuantitativas a la importación, es decir, la fijación de una determinada cantidad o cuota máxima de importaciones para cada producto, por encima de las cuales, simplemente, no se permitía la entrada de más importaciones en el territorio nacional. Este instrumento fue ampliamente usado por muchos países, tanto con tradición proteccionista (Bélgica, Alemania o Italia) como sin ella (Reino Unido o Países Bajos). No obstante, fue Francia, a partir de 1931, la principal inspiradora y pionera en el uso de los contingentes de importación a gran escala. Asimismo, y junto a la aplicación de estos contingentes, Francia ideó e introdujo un nuevo tipo de arancel cuya novedad radicaba en que su importe, de carácter variable, venía determinado directamente por la diferencia entre el precio del producto en el mercado interno y el precio del producto en el exterior<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Esta medida, no obstante, debe ser contemplada en el marco, más general, de la política comercial británica en esta época y, en especial, de sus relaciones con el resto del Imperio británico. En este sentido, el principal texto viene constituido por la *Ottawa Agreements Act*, de 1932, que aplicaba las llamadas «preferencias imperiales»: exención del pago de derechos arancelarios (*duty free*) a los productos procedentes de la *Commonwealth*, fundamentalmente productos agropecuarios y materias primas, a cambio de facilidades para la exportación en ellos de manufacturas británicas. Asimismo, la celebración de otros tratados bilaterales (con Dinamarca, Argentina o Estados Unidos) hizo que, a pesar de los aranceles, las importaciones de productos agropecuarios encontraran suficientes vías de entrada en territorio inglés. Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy in Western Europe and the United States*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) - Northampton (MA, USA), 1999, pág. 87.

<sup>21</sup> Michael TRACY, *Food and agriculture...*, cit., págs. 153-154, a cuya exposición de este periodo nos atenemos.

<sup>22</sup> Como ha sido agudamente señalado, «el parecido entre el arancel a las importaciones de la Francia anterior a la guerra y las “exacciones agrícolas reguladoras” —el principal instrumento proteccionista adoptado por los arquitectos de la PAC en 1960— parece demasiado próximo como para ser casual». Vid., Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., pág. 87.

Por otro lado, la *milling ratio* o «porcentaje de molienda», de conformidad con el cual las industrias harineras estaban obligadas por ley a utilizar un porcentaje mínimo de trigo nacional en su producción de harina. Parece haber sido Noruega la primera en aplicarlo, en 1927, siendo imitada en 1929 por Francia y Alemania, quienes llegarían a alcanzar, respectivamente, unos porcentajes del 100 y del 97%, lo que equivalía a tanto como prohibir la fabricación de harina utilizando trigo extranjero. A partir de 1930, el uso de este sistema sería empleado en gran número de Estados en todo el mundo, manteniéndose su uso hasta la II Guerra Mundial e incluso después de ella.

Pero, a pesar de todo, tampoco estas medidas no arancelarias de protección en frontera fueron capaces de mantener la estabilidad de los mercados agrícolas. Como consecuencia, los Estados europeos se vieron obligados a aplicar medidas de intervención en sus propios mercados internos, inspiradas, en muchos casos, en las adoptadas durante el periodo bélico de la I Guerra Mundial, esto es, en la «Economía de guerra», lo que dio como resultado, según indicamos más arriba, la consolidación del «Derecho de la economía». La intervención y la organización de los mercados se convirtió, consecuentemente, en la tónica habitual en los Estados europeos y en una atribución más de sus poderes públicos.

En Francia, la necesidad de regular los mercados agrícolas nacionales se hizo insoslayable a raíz de la excepcional cosecha de trigo en 1932, que saturó el mercado hasta el punto de hacer inútiles todas las restricciones a la importación. Ya no se trataba de defender a los agricultores nacionales frente a los agricultores de otros países, sino de defenderlos frente a ellos mismos. Ante esta situación se adoptaron múltiples medidas de organización del mercado triguero, incluyendo compras públicas, ayudas al almacenamiento, a la exportación y a la desnaturalización del trigo para convertirlo en pienso. Finalmente, en 1936 se creó el Servicio Nacional Interprofesional del Trigo (*Office National Interprofessionnel du Blé*, ONIB), organismo público con competencias para fijar y mantener el precio del trigo, para lo que ostentaba el monopolio de su comercio exterior, pudiendo limitar las importaciones y subvencionar las exportaciones<sup>23</sup>. Asimismo, se establecieron entidades públicas similares en Italia, Noruega (cuyo monopolio estatal se remontaba, en realidad, a una ley de 1926), España (el Servicio Nacional de Trigo)<sup>24</sup> o la Alemania nazi, cuyas *Reichsstellen*, encargadas de controlar el volumen y los precios de las importaciones, abarcaron una amplia variedad de productos.

<sup>23</sup> Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., pág. 88. Ambos autores insisten, asimismo, en señalar que «varios de los instrumentos posteriormente adoptados por los arquitectos de la PAC parecen muy similares a los desarrollados por Francia durante los años treinta».

<sup>24</sup> El Servicio Nacional del Trigo fue creado mediante el Decreto-ley de ordenación triguera de 23 de agosto de 1937, por el que se estableció un monopolio del comercio de cereales: los cereales eran obligatoriamente vendidos al Servicio Nacional del Trigo, que los adquiría a través de «transferencias coactivas», para posteriormente venderlos, en régimen de exclusiva, a los industriales. Se trataba con ello de librar a los agricultores de la dependencia de intermediarios. Fernando LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (dir.) *Derecho Administrativo Económico*, t. II, La Ley, Madrid, 1991, pág. 387.

En el Reino Unido, además de las medidas arancelarias antes señaladas, se volvería a los sistemas de pagos compensatorios (*deficiency payments*) ya ensayados durante la guerra<sup>25</sup>. Asimismo, se permitió y fomentó la formación de organismos reguladores del mercado formados por los propios productores<sup>26</sup>.

En España se desarrolló un complejo sistema de compras públicas a partir de un desarrollo anómalo de la figura de los préstamos prendarios. Estos instrumentos de crédito permitían al agricultor recibir un préstamo de la Administración al comienzo de la cosecha, colocando los productos cosechados como garantía (prenda). Llegado el momento de la venta, el agricultor podía elegir entre vender sus productos en el mercado y devolver el préstamo o no venderlos y entregarlos directamente a la Administración, sin más penalizaciones, dando el préstamo por cancelado con esta entrega. Su particularidad estribaba en que el montante del préstamo, esto es, el valor que la Administración reconocía a los productos depositados en prenda, se calculaba a partir de un precio político y no según el precio real de mercado. De este modo, cuando el precio de mercado era superior al precio político, el agricultor vendía en el mercado sus productos depositados en prenda, pagaba el préstamo y se embolsaba la diferencia. Pero cuando el precio de mercado caía por debajo del precio político resultaba más rentable para el agricultor entregar la cosecha a la Administración y quedarse con el préstamo recibido.

En principio, estos préstamos prendarios se crearon con el fin específico de satisfacer las necesidades de financiación de los agricultores. No obstante, el Servicio Nacional de Crédito Agrícola (SNCA), creado mediante Real Decreto de 4 de marzo de 1925 con el fin de mejorar la financiación agrícola, «se vio obligado a los pocos meses de su constitución a desatender su principal fin y a centrar, casi por completo, sus operaciones en el crédito prendario individual para regular el mercado del trigo a un precio tasado cuyo mínimo aseguraba la rentabilidad a sus cultivadores». Es decir, los préstamos prendarios se utilizaron, en realidad, como una forma encubierta o indirecta de compras públicas, cuya finalidad real (sin perjuicio de que también contribuía a mantener el nivel de rentas de los agricultores) era la retirada de excedentes

---

<sup>25</sup> Se establecieron precios garantizados, abonando la Administración la diferencia entre estos y el precio medio del mercado, para el trigo (mediante la *Wheat Act* de 1932), la carne de vacuno [mediante las *Cattle Industry (Emergency provisions) Acts* de 1934 y 1936 y la *Livestocks Industry Act* de 1932], la cebada y la avena (*Agricultural Act* de 1937). Respecto a estos dos últimos cereales debe destacarse, sin embargo, que los pagos se calculaban por la extensión de terreno efectivamente plantada y no por la producción de grano, por lo que no había que vender las cosechas para hacerse acreedor de estos pagos compensatorios. Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., pág. 85.

<sup>26</sup> La *Agricultural Marketing Act* de 1931, reformada en 1933, permitía que los agricultores crearan organismos reguladores del mercado (*marketing boards*) para productos concretos, siempre que fueran representativos de la mayoría de agricultores productores del bien de que se tratase. De conformidad con este sistema, hasta 1934 se crearon un *Hops Marketing Board* (lúpulo), cuatro *Milk Marketing Boards* (leche), un *Pig Marketing Board* (cerdo), un *Bacon Marketing Board* (bacon) y un *Potato Marketing Board* (patatas). Este último contaba con competencias para limitar la oferta de patatas mediante la implantación de derechos de plantación y la regulación del tamaño mínimo que se requería para que el producto pudiera ser vendido para consumo humano, ejerciendo incluso como comprador de último recurso. *Loc. cit.*, págs. 83-84.

del mercado cuando un exceso de oferta hacía que los precios cayeran por debajo de un precio mínimo<sup>27</sup>.

No obstante, fue la Alemania nazi la que llegó al grado de intervención más amplio, hasta el punto de que sus gobiernos, desde 1933, controlaron virtualmente la producción, el mercado y el comercio agrícola. Para ello, además de las ya mencionadas *Reichsstellen* (que comenzaron a aparecer en abril de 1933), fue esencial el papel desempeñado por el *Reichsnährstand* (Servicio nacional de abastecimientos), creado en septiembre de 1933, tras la asunción por el gobierno del *Reich* de todos los poderes en materia de agricultura, y con competencias para regular todos los aspectos relacionados con la alimentación, la producción, la distribución y la regulación de los precios y mercados. El *Reichsnährstand*, del que formaban parte toda persona o ente relacionados con el campo, fuera agricultor, jornalero, industria transformadora, sindicatos, etc., era el encargado de establecer los precios garantizados para los agricultores, a los que podía exigirse la entrega de sus cosechas en fechas determinadas. Los precios para los consumidores, a su vez, eran subsidiados con el fin de mantenerlos a niveles razonables<sup>28</sup>.

El desencadenamiento de la Segunda Guerra mundial y el establecimiento de una nueva situación de «economía de guerra» vino a reforzar aún más estas políticas intervencionistas en el ámbito agrícola, las cuales se mantendrían también una vez terminado el conflicto. En efecto, el objetivo principal de los países europeos en la inmediata posguerra fue, por motivos obvios, el de garantizar el abastecimiento a sus poblaciones, a lo que se sumaba un vivo interés en apoyar las rentas de los agricultores. Para ello se aplicaron, en toda Europa, todo tipo de medidas con el fin de aumentar la producción agrícola nacional<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Aurora GÓMEZ AMIÁN, «La financiación de la agricultura en España: el Servicio Nacional del Crédito Agrario (1925-1936)», *Agricultura y Sociedad*, n.º 82 (enero-abril 1977), pág. 242. Tanto los gobiernos de PRIMO DE RIVERA como los gobiernos republicanos recurrieron al otorgamiento de estos préstamos prendarios en los años de buenas cosechas, a fin de evitar el hundimiento del precio, denegándolos o no renovándolos en los momentos de subida de los precios agrícolas. Los principales préstamos fueron los garantizados con trigo depositado, no obstante, también hubo préstamos prendarios sobre el aceite, las aceitunas, el vino, el arroz y, en mucha menor medida, otros productos como cebada, garbanzos, avena, frutales, capullos de seda, avellanas, piñones y lana

<sup>28</sup> Tanto la organización como el funcionamiento de esta impresionante maquinaria agrícola fueron obra de Walther DARRÉ, ministro de agricultura entre 1933 y 1942, quien basó su política agrícola en dos ideas básicas: de un lado, la desconfianza hacia las fuerzas del mercado, que fueron sustituidas por una organización de inspiración corporativista; de otro, el énfasis renovado en el papel de la población agraria alemana y la necesidad del autoabastecimiento, base para la política exterior nazi como preparativo de guerra. No obstante, ni las ideas ni los objetivos agrícolas nazis eran extraños al resto de países europeos. Aun más, cabe afirmar que fueron pioneros en muchas políticas y medidas y que, aunque perdieran la guerra, «los métodos de organización de mercado que diseñaron para llevar a cabo su política agrícola fueron los antecedentes de aquellos que luego serían ampliamente adoptados tras la II Guerra Mundial». Michael TRACY, *Government and Agriculture in western Europe. 1880-1988*, 3ª edición, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989, págs. 200-201.

<sup>29</sup> Incluso Dinamarca, que intentó volver tras la guerra a una agricultura no intervenida, no tuvo más remedio, ante las políticas seguidas por los principales países a los que tradicionalmente expor-

En Francia se recurrió al uso entusiasta de los planes económicos, que pretendían tanto una mayor producción agrícola como una mayor eficacia (lo que permitiría destinar fuerza de trabajo a la industria en vías de reconstrucción). No obstante, la reaparición de los excedentes en la década de los cincuenta motivó, correlativamente, la vuelta a las técnicas de intervención anteriores a la guerra. La ONIB no sólo fue recuperada, sino también ampliada, pasando a ser el Servicio Nacional Interprofesional de los Cereales (*Office National Interprofessionnel des Céréales*, ONIC). Junto a ella, desde los primeros años sesenta se formaron también organismos de intervención para otros productos, siendo finalmente todos ellos refundidos en uno solo, el Fondo de Orientación y Regularización de los Mercados Agrícolas (*Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles*, FORMA)<sup>30</sup>.

Mediante la Ley Agraria (*Agriculture Law*) de 1947, en Reino Unido se estableció un sistema de (elevados) precios garantizados en beneficio de los agricultores, para cuya efectividad el Ministerio de Abastos (*Ministry of Food*) mantuvo el monopolio estatal, que ostentaba desde la guerra, para la compra de los principales productos a los agricultores. Esta situación se mantendría hasta 1953, cuando el sistema de compras coactivas fue sustituido por el de precios mínimos (respaldados con pagos compensatorios o *deficiency payments*) y por la restauración de los organismos reguladores del mercado (*trading boards*) anteriores a la guerra, que recuperaron sus poderes de intervención<sup>31</sup>.

Finalmente, en la República Federal de Alemania, a pesar de la eficiente actividad desplegada por el gobierno nazi antes y durante la guerra, la población se encontraba en una situación cercana a la desnutrición, lo que se agravaba al haber sido privada, con la partición del país, de una de sus principales fuentes de abastecimiento: los Estados de Alemania del este. En consecuencia, a partir de 1949 se establecieron organismos de importación y almacenamiento para los principales productos, con competencias para comprar, vender y almacenar<sup>32</sup>. Asimismo, el gobierno Federal fijó precios garantizados para los productos agrícolas a niveles muy por encima de los precios mundiales.

---

taba sus productos, y muy especialmente Reino Unido, que reintroducir, a comienzos de los años cincuenta, los sistemas de intervención empleados durante la guerra y que a su finalización había abandonado. Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., pág. 142.

<sup>30</sup> Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., págs. 140-141, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, pág. 160. Asimismo, la evolución idéntica seguida en España resulta, ciertamente, sorprendente. Paralelamente a lo acontecido en Francia, en España también se crearía un «Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios» (FORPPA), mediante la Ley 21/1968, de 20 de junio, como organismo adscrito al Ministerio de Agricultura en el que se refundieron los diversos organismos de intervención existentes hasta ese momento. J. A. MANZANEDO, J. HERNANDO y E. GÓMEZ-REINO, *Curso de Derecho Administrativo económico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, pág. 226.

<sup>31</sup> Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., págs. 130-132. Michael TRACY, *Food and agriculture...*, págs. 159-160.

<sup>32</sup> Tales organismos, denominados *Einfuhr-und Vorratsstellen* eran, en realidad, sustancialmente idénticos a los organismos [*Reichsstellen*] establecidos por los nazis antes de la guerra. Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., pág. 144.

Como consecuencia de las políticas agrícolas nacionales descritas, los Estados de Europa occidental habían obrado la proeza de recuperar su producción agrícola y de garantizar unos niveles de vida mínimos a parte de su población agrícola. Sin embargo, para lograr estos objetivos habían procedido a una publicación casi completa de la actividad agrícola. Como resultado, los mercados agrícolas nacionales estaban completamente falseados: los agricultores recibían unos precios por sus productos que no eran fijados por las leyes de la oferta y la demanda, sino por los poderes públicos, que garantizaban tales precios mediante compras públicas a precios tasados. Posteriormente, los poderes públicos vendían los productos así adquiridos a precios inferiores a los pagados al agricultor, garantizando el abastecimiento a los consumidores a precios razonables y socializando la diferencia entre ambos precios. Ciertamente, una pieza esencial de estas políticas agrícolas nacionales seguía siendo el aislamiento de los mercados nacionales frente a las importaciones mediante barreras arancelarias y contingentarias casi imposibles de superar. Pero, a diferencia de lo que ocurría con la política industrial, esta protección exterior era solo una pieza más del engranaje, no su contenido esencial.

## **2.2. La incompatibilidad de las ayudas agrícolas nacionales con el establecimiento de un mercado común y la solución alcanzada: el establecimiento de una política agrícola común**

Como resultado de la situación descrita, a la altura de 1957 no resultaba posible establecer un libre mercado de productos agropecuarios, resultado de la fusión de los mercados agrícolas de los seis Estados miembros originarios, en tanto que tales mercados no constituían, ni remotamente, libres mercados. Ello suponía, en consecuencia, que la instauración de un mercado común de los productos agropecuarios no podía limitarse a la remoción de obstáculos al comercio (aranceles y contingentes) entre los seis Estados miembros. De hacerlo, se estaría aceptando que algunos agricultores (los que recibieran mayores ayudas públicas de sus poderes públicos nacionales) jugarían con ventaja frente a los agricultores del resto de Estados miembros.

El establecimiento del mercado agrícola común, es decir, la posibilidad de que los productos agrícolas circularan libremente por todo el territorio de los Estados miembros, exigía, al igual que ocurría con la libre circulación de productos industriales, la adopción de unas normas de defensa de la competencia comunes a todos los Estados miembros y, como parte de ellas, una regulación común de las ayudas públicas. En consecuencia, la inclusión de los productos agropecuarios en el mercado común obligaba, previamente, a tomar una de estas dos decisiones:

– O bien se eliminaban las políticas agrícolas nacionales y se establecía un libre mercado en el que los precios fluctuasen libremente, de modo que acabara produciéndose un acercamiento entre los precios de los productos agrícolas de los Estados miembros y una competencia directa entre los agricultores europeos;

– O bien se establecía una política agrícola que siguiera fijando y garantizando un nivel determinado de precios, siempre y cuando dicha política fuera *común* a todos los Estados. De este modo, todos los agricultores europeos, con independencia de su Estado miembro de origen, recibirían las mismas ventajas, situándolos así en una posición (ficticia) de igualdad que permitía mantener la competencia entre ellos. Es decir, también aquí se produciría un acercamiento progresivo de los precios de los productos agrícolas, pero dicho acercamiento no se dejaría al mercado, sino que se trataría de precios políticos decididos por las instituciones comunitarias.

La opción elegida por los firmantes de los Tratados fue la segunda<sup>33</sup>: los productos agrícolas quedarían incluidos en el mercado común, de modo que también ellos se beneficiarían de la libre circulación por el territorio de los seis Estados miembros, pero en el bien entendido de que su inclusión iría acompañada de la sustitución de las políticas agrícolas nacionales por una nueva política agrícola *común* a los seis Estados, con sus propias normas sobre defensa de la competencia, distintas a las que debían regir, con carácter general, en el resto de sectores<sup>34</sup>.

En efecto, la competencia entre agricultores que permitía esta opción era, en el mejor de los casos, una ficción de libre competencia, en la medida en que el sistema de ayudas públicas evitaba que los agricultores menos eficientes pudieran ser expulsados del mercado. Dado que los poderes públicos se configuraban como comprador de último recurso, los productores agrícolas siempre encontraban un comprador que adquiriese sus productos a precios que les permitiesen continuar su actividad económica, por lo que, en realidad, no competían entre sí por vender sus productos y, de hecho, no competían por nada. La PAC tenía que regular un mercado interno en el

---

<sup>33</sup> Y se trató, además, de una elección rápida: ya en la segunda reunión de Ministros de Asuntos Exteriores preparatoria del TCEE, celebrada en Bruselas el 26 de junio de 1956, se acordó que, «no siendo viable una integración inmediata de la agricultura, era necesario adoptar un sistema de precios mínimos que asegurase a los agricultores de los respectivos países unos ingresos adecuados». Ramón TAMAMES, *La Unión Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, pág. 44.

<sup>34</sup> Y eso fue, exactamente, lo que se consagró en el TCEE y lo que aún hoy, con redacción prácticamente idéntica, se mantiene en el TFUE:

a) «El mercado interior abarcará la agricultura, la pesca y el comercio de los productos agrícolas (...)» (art. 32.1 TFUE);

b) «El funcionamiento y desarrollo del mercado interior para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común» (art. 32.4 TFUE);

c) «Las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas solo en la medida determinada por el Parlamento Europeo y el Consejo (...)» (art. 42 TFUE) Y eso fue, exactamente, lo que se consagró en el TCEE y lo que aún hoy, con redacción prácticamente idéntica, se mantiene en el TFUE:

a) «El mercado interior abarcará la agricultura, la pesca y el comercio de los productos agrícolas (...)» (art. 32.1 TFUE);

b) «El funcionamiento y desarrollo del mercado interior para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común» (art. 32.4 TFUE);

c) «Las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas solo en la medida determinada por el Parlamento Europeo y el Consejo (...)» (art. 42 TFUE).

que se asegurase la libre circulación de productos, pero esta era, probablemente, la única libertad real<sup>35</sup>.

Del mismo modo, la elección de esta segunda opción implicaba, al menos *de facto*, que la competencia asumida por la CEE en materia de agricultura fuera una competencia exclusiva, en el sentido de que solo ella podía legislar y adoptar actos jurídicos vinculantes. En efecto, no podía ser de otro modo, en tanto que la unidad de mercado exigía una política realmente única: «la fragilidad del mecanismo de precios requería que cualquier normativa nacional que pudiera potencialmente afectarle fuera prohibida como una interferencia ilícita en el régimen regulador de la Comunidad»<sup>36</sup>. Así, la puesta en marcha de este modelo agrícola se basaría en el principio de uniformidad, en la atribución de competencias suficientes a la CEE para que dictase una normativa agrícola uniforme y velase porque su aplicación se realizase de la misma manera en todos los Estados miembros, a fin de evitar discriminaciones entre operadores y distorsiones en la libre circulación. Como consecuencia, las competencias estatales en materia agrícola debían ser prácticamente eliminadas, quedando reducidas a la mera ejecución administrativa material<sup>37</sup>.

Resulta habitual indicar como causas principales, si no únicas, de la voluntad de los Estados miembros de crear una Política Agrícola Común el objetivo de garantizar el abastecimiento a sus poblaciones y la necesidad de guardar un cierto equilibrio en el nuevo mercado común entre los países con mayor potencial industrial (República Federal de Alemania) y los países de la «Europa Verde» (Francia, Países

---

<sup>35</sup> Las normas de la Política Agrícola Común en materia de defensa de la competencia tienen, además, rango de *lex specialis*. Así se deduce del art. 38.2 TFUE y así ha sido repetido por una jurisprudencia constante, de conformidad con la cual las reglas del Tratado relativas a la Política Agrícola Común prevalecen, en caso de conflicto, sobre las demás reglas relativas al establecimiento del mercado común, correspondiendo al Consejo decidir en qué medida las reglas de la competencia se aplican en el sector agrícola, STJCE de 29 de noviembre de 1978, *Redmond*, as. 83/78; STJCE de 26 de junio de 1979, *Mc Carren and Company*, as. 177/78; STJCE de 29 de octubre de 1980, *Maizena*, as. 139/79. Fabio GENCARELLI, «La Politique agricole commune et les autres politiques communautaires...», cit., pp. 174-175. Sobre la posición de subordinación de la Política de la Competencia frente a la Política Agrícola Común, vid., especialmente, Tomás PRIETO ÁLVAREZ, *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, págs. 229-240.

<sup>36</sup> Robert SCHÜTZE, «Reforming the 'CAP': from vertical to horizontal harmonization», cit., pág. 352.

<sup>37</sup> René BARENTS, *The Agricultural Law of the EC...*, cit., págs. 367-368. El Tribunal de Justicia afirmaría, en la STJCE de 29 de noviembre de 1978, *Redmond*, as. 83/78, que cualquier intervención de los Estados miembros en la maquinaria del mercado agrícola distinta de las que estuvieran específicamente previstas por la normativa comunitaria entrañaría el riesgo de obstruir el funcionamiento de la organización común de mercado. Es decir, se excluía cualquier regulación nacional que entrase en el ámbito de una organización común de mercado, incluso en el caso de ámbitos no regulados por el legislador comunitario, sobre los que el Tribunal de Justicia extendió una presunción de «desregulación voluntaria». El juez comunitario pretendía, de esta forma, proteger el Derecho agrícola de las fuerzas centrífugas que podían amenazar su unidad y su aplicación uniforme en todos los Estados miembros. Fabio GENCARELLI, «L'évolution du droit agricole communautaire», cit., págs. 666 y 674-675.

Bajos)<sup>38</sup>. En realidad, se podrían señalar muchas más causas por las que se tomó esta opción y por las que no se consideraba conveniente liberalizar plenamente la producción agrícola (carácter mayoritariamente rural de la población y consiguiente influencia política de la población rural en los comicios electorales; alto nivel de organización entre algunos grupos agricultores, etc.). Pero probablemente todo ello debe situarse, además, en el contexto ideológico característico de la postguerra europea, el del Estado Social, asumido como propio por los partidos conservadores, socialdemócratas y demócrata-cristianos, y de conformidad con el cual, lejos de esperarse que el Estado se replegara de la economía, se exigía justamente lo contrario, que se implicase más, a través de planes, estímulos a la iniciativa privada e incluso iniciativas económicas públicas. La existencia de una Política Agrícola producto de la intervención de los poderes públicos en el sector agrícola era una exigencia de los tiempos. Cuestión distinta es que la Política Agrícola Común tuviera que adoptar, necesariamente, la forma que adoptó y utilizar, obligatoriamente, los instrumentos que finalmente acabaría utilizando.

### III. LA BOTADURA DEL BARCO Y SUS PRIMERAS Y EXITOSAS SINGLADURAS: EL CONTENIDO DE LA PAC HASTA LA DÉCADA DE 1980

Los redactores del TCEE se limitaron a fijar los fines que habría de perseguir la PAC y a diseñar las bases y el procedimiento a los que habría que ajustarse para su puesta en marcha, lo que se dejaba para un momento posterior<sup>39</sup>. Tras meses de negociaciones y modificaciones sobre las propuestas presentadas por la Comisión Europea, el Consejo finalmente aprobó, entre diciembre de 1961 y enero de 1962, un primer grupo de Reglamentos relativos a la aplicación de las reglas de la competencia, normas financieras y precios mínimos, así como los Reglamentos reguladores de los sectores de los cereales, la carne de cerdo, los huevos y aves de corral, las frutas y hortalizas y el vino. Posteriormente, entre diciembre de 1963 y comienzos de 1964, se aprobaron los Reglamentos del arroz, la carne de vacuno y la leche y los

---

<sup>38</sup> *Vid.*, por todos, Robert SCHÜTZE, «Reforming the ‘CAP’: from vertical to horizontal harmonization», cit., pág. 367. Sin negar parte de razón a quienes esgrimen ambos argumentos, debe advertirse que hasta cierto punto resultan contradictorios entre sí: si el objetivo perseguido por los Estados miembros era asegurar los abastecimientos nacionales, difícilmente cabría contemplar, al menos en un primer momento, la posibilidad de exportaciones a los demás Estados. Del mismo modo, la calificación de Países Bajos o Francia como «Europa Verde» no puede soslayar que ambos Estados gozaban, al mismo tiempo, de fuertes y bien desarrolladas industrias manufactureras.

<sup>39</sup> Dicho momento fue el mes de julio de 1958, cuando se reunieron en Stressa (Italia) los representantes de los Estados miembros con objeto de conocer la situación y las necesidades de sus respectivas políticas agrícolas nacionales. Sobre los resultados de esta Conferencia, la Comisión Europea preparó una batería de propuestas, elevadas al Consejo con carácter definitivo en junio de 1960 y conocidas como «primer Plan MANSHOLT» [COM (60) 105, de 30 de junio]. Ramón TAMAMES, *La Unión Europea*, cit., pág. 135.

productos lácteos<sup>40</sup>. Cada una de estas regulaciones por producto recibió el nombre de Organización Común de Mercado (OCM).

La PAC, desde un plano teórico, nacía como una nueva política agrícola, distinta a las de los seis Estados miembros que conformaban la CEE, a las que sustituía. En consecuencia, cabía dentro de lo posible que se decantara por formas de actuación propias y distintas a las que se habían venido desarrollando en los seis Estados miembros. Por ejemplo, el sostenimiento directo de las rentas a los agricultores y el control de la producción, dejando fluir libremente los precios internos de los productos agrícolas de conformidad con los precios internacionales<sup>41</sup>. No obstante, el peso y la inercia tomados por unas políticas agrícolas nacionales iniciadas hacía ya casi treinta años dieron lugar a la configuración de una PAC basada en el sostenimiento de los precios agrícolas (es decir, en la fijación y el mantenimiento de precios políticos para los productos agropecuarios en el mercado) y en fuertes medidas proteccionistas frente a las importaciones de productos agrícolas procedentes de terceros países. La PAC, surgida para sustituir a las políticas agrícolas de los Estados miembros, resultó ser un calco de ellas<sup>42</sup>.

El sistema, teóricamente, se basaba en lo que algunos autores denominaron el «principio de mercado», de conformidad con el cual el agricultor debía obtener su renta directamente del mercado por la venta de sus productos y no de pagos/salarios procedentes del presupuesto comunitario<sup>43</sup>. Ahora bien, dicho mercado no era un libre mercado, sino un mercado controlado y fuertemente intervenido por los poderes públicos, precisamente a través de importantes desembolsos del presupuesto comu-

---

<sup>40</sup> Francis SNYDER, «The Common Agricultural Policy in the Single European Market», *Collected Courses of the European Academy of European Law. 1991*, European Community Law, vol II, libro I, págs. 315-316. Alberto MASSOT MARTÍ, «La política agrícola común», en Francesc MORATA (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 94-95.

<sup>41</sup> Tal era, de hecho, la tendencia que ya se percibía en los Estados Unidos y el sistema definitivamente consagrado en el Reino Unido a través de la *Agriculture Act* de 1957. Antonio BUENO ARMILLO, *La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales*, cit., págs. 85-89. Sobre las primeras propuestas de introducir un sistema basado en pagos compensatorios (*deficiency payments*) en Estados Unidos, presentadas ya en el «Plan BRANNAN» (1949), *vid.*, Manuel ALONSO OLEA, «Control y fomento de la agricultura en los Estados Unidos: el sostenimiento de precios de productos agrícolas», *RAP* n° 5 (mayo-agosto de 1951), págs. 325-353.

<sup>42</sup> Por ello mismo, solo cabe aceptar con muchas matizaciones las frecuentes afirmaciones que se suceden en el sentido de que la PAC supuso una revolución en el mundo agrícola europeo e internacional a partir de 1962. Por todos, Daniele BIANCHI, «Une longue réforme tranquille» 1962-2012..., cit., pág. 523. Lo revolucionario no fueron ni las técnicas empleadas (ya existentes en muchos Estados, no solo europeos), ni la escala del mercado intervenido (equiparable al mercado estadounidense, fuertemente intervenido desde 1933), sino la puesta en marcha de una gran política intervencionista común a varios países independientes y soberanos cuya gestión se encargaba a un grupo de instituciones supranacionales.

<sup>43</sup> Robert SCHÜTZE, «Reforming the ‘CAP’: from vertical to horizontal harmonization», cit., pág. 342, quien recoge las críticas a esta denominación, en tanto que parecía indicar que los precios eran determinados por el libre juego de la oferta y la demanda cuando, en realidad, se trataba de precios políticos, fijados por los poderes públicos.

nitario. De conformidad con lo anterior, los Reglamentos que durante este primer periodo de la PAC establecieron las OCM de cada producto configuraron fundamentalmente dos sistemas de intervención en los mercados agrícolas: el sostenimiento de precios y el apoyo a la producción.

El sistema de sostenimiento de precios constituye el modelo «clásico» asociado por antonomasia a la PAC, cuya versión más acabada se encuentra en la Organización Común del Mercado de los cereales. Su funcionamiento descansa sobre dos elementos: un sistema de precios políticos y un sistema de intervención capaz de mantener tales precios. En principio, los precios fluctuaban libremente dentro del mercado comunitario entre un precio mínimo o suelo (el precio garantizado) y un precio máximo o techo (el precio guía).

El precio guía (también llamado, según el producto de que se tratase, precio indicativo, de orientación, objetivo, etc.) se correspondía con el precio que la Comunidad estimaba equitativo para cada producto y campaña. Su fijación pretendía ser una garantía para los consumidores, dado que representaba el precio máximo que pagarían por la compra de alimentos. En consecuencia, cuando el precio del producto en el mercado comunitario sobrepasaba el precio indicativo, se procedía a favorecer la importación del producto de que se tratase con la finalidad de bajar su precio, para lo que se suspendía temporalmente el sistema de protección arancelaria o se abrían contingentes arancelarios específicos.

El precio garantizado (también llamado en ocasiones precio de retirada, de compra, de intervención, etc.), se dirigía, por su parte, a asegurar a los agricultores el precio mínimo que recibirían por la venta de sus productos. De este modo, cuando el precio comunitario de un producto caía por debajo del precio garantizado previsto para él durante un periodo de tiempo determinado (en general, entre dos y tres semanas), se activaba automáticamente el mecanismo de compras públicas<sup>44</sup>. En esencia, este mecanismo implicaba la obligación, para los organismos de intervención u organismos de compra de cada Estado miembro, de adquirir la producción que les fuera ofrecida por los agricultores<sup>45</sup>.

Finalmente, el sistema de precios se cerraba con la fijación de un precio de entrada (o también precio de umbral, esclusa o referencia). Su existencia se justificaba por el hecho evidente de que los precios agrícolas comunitarios se situaban a niveles

---

<sup>44</sup> Para determinados productos (carne de vacuno, leche y productos lácteos, aceite de oliva) se preveía, bien de manera complementaria, bien en lugar de las compras públicas, la concesión de ayudas al almacenamiento privado. La finalidad de esta medida era ayudar a los agricultores a introducir sus productos en el mercado de manera progresiva, a lo largo de toda la campaña e incluso de una campaña a otra, impidiendo así grandes oscilaciones en los precios. Para un pormenorizado estudio de la evolución y aplicación de esta medida en un sector concreto, *vid.*, Mariano LÓPEZ BENÍTEZ, *Regulación jurídico-administrativa del sector oleícola*, Fundación Unicaja, Málaga, 2006, págs. 569-577.

<sup>45</sup> Asimismo, y en aplicación del principio de solidaridad financiera, los gastos generados por estas operaciones eran íntegramente asumidos por el presupuesto comunitario a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común...*, cit., pág. 69.

muy superiores a los precios mundiales. En consecuencia, el precio de entrada se configuraba como el precio al que las autoridades comunitarias consideraban que debían entrar los productos agropecuarios extranjeros en el mercado común a fin de que no fueran más competitivos que los productos comunitarios. A tal efecto, se estableció un sistema de exacciones reguladoras agrícolas (*prélèvements*), configuradas como gravámenes variables sobre las importaciones cuyo montante se hacía coincidir con la diferencia entre el precio de la mercancía en los mercados internacionales y el precio de entrada<sup>46</sup>.

De manera inversa, y con el fin de eliminar del mercado comunitario los excedentes, se concedían ayudas a la exportación conocidas como «restituciones a la exportación». Con carácter general, las ayudas a la exportación persiguen aliviar los mercados internos saturados mediante la exportación de los excedentes a otros mercados. Se trata, por tanto, de una forma de aumentar artificialmente la demanda, subsidiando productos para su venta en el extranjero, lo que implica venderlos a un precio inferior al precio del mercado interno<sup>47</sup>.

Junto al sistema de precios, se estableció también un sistema de apoyo a la producción de productos en los que la CEE era deficitaria<sup>48</sup>. Para tales productos, en lugar de establecerse sistemas de precios garantizados, se dejaba que fuera el mercado quien libremente determinara los precios. A cambio, se concedían pagos directos a los agricultores bajo forma de ayudas a la producción. Tales ayudas se configuraban

---

<sup>46</sup> Debe también señalarse el uso, por parte de la CEE de un instrumento proteccionista no arancelario. Se trataba de los acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones (*voluntary export restraints agreements*), usados hasta su expresa abolición por el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. Estos acuerdos, que suponían variaciones un tanto singulares (o simplemente eufemísticas) de los contingentes, se basaban en convenios entre el país exportador y la CEE estipulando las cantidades y los precios de los productos objeto de comercio. El país exportador, en principio, veía compensada la limitación cuantitativa a sus exportaciones con precios más elevados y la garantía de una cantidad fija de exportaciones. El importador (la CEE), por su parte, aseguraba el abastecimiento de su mercado y fijaba un nivel de precios interno adecuado a sus intereses. Marcelo GERONA MORALES, *El comercio de productos agrícolas en la OMC*, FLACSO - Abya-Yala, Quito, 2005, pág. 19.

<sup>47</sup> Las restituciones a la exportación, cuyo fin era el de cubrir la diferencia entre el precio comunitario (muy elevado) y el precio del mercado extranjero (más reducido), podían articularse bien bajo forma de transferencias dinerarias (primas o subvenciones, según los casos) a las empresas exportadoras, bien mediante la venta, a estas mismas empresas, de los excedentes almacenados en los stocks públicos a un precio inferior a aquel por el que fueron adquiridos, asumiendo las autoridades públicas la diferencia entre ambos precios, con el compromiso expreso de vender los productos así adquiridos en los mercados extranjeros (lo que podría considerarse una subvención en especie). Para una exposición sucinta del régimen de las restituciones a la exportación comunitarias, debidamente concordado con la jurisprudencia del TJCE más relevante, *vid.*, O'CONNOR AND COMPANY, *Agriculture export refunds in EC and WTO law*, publicado por O'Connor and Company European Lawyers, Bruselas, 1999.

<sup>48</sup> Estas ayudas se implantaron en las OCM de materias grasas, del lino y el cáñamo, de las plantas vivas y la floricultura y de otros productos enumerados en el Anexo II. Se trataba, en general, de productos con una producción concentrada en regiones muy concretas de algunos Estados miembros para las que, sin embargo, suponían un pilar económico básico, y cuya demanda se satisfacía en el mercado mundial, generalmente a precios bajos. Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común...*, cit., pág. 72.

jurídicamente como primas, esto es, aportaciones dinerarias no devolutivas, generalmente calculadas sobre el número de unidades producidas, cuya única finalidad era conceder un suplemento de renta a los agricultores, incentivándoles, de paso, a producir determinados productos en el mercado comunitario. Se trataba así de alcanzar el objetivo de garantizar un nivel de renta equitativo para los agricultores, demostrando, al mismo tiempo, que existían formas de lograr tal objetivo alternativas al mero sostenimiento de los precios. Es cierto, sin embargo, que este sistema de intervención a través de ayudas a la producción comparte con el sistema “clásico” de sostenimiento de precios tanto el hecho de constituir un estímulo para el aumento de la producción, como su tendencia a generar excedentes.

Entre 1961 y 1970 las producciones agrarias comunitarias se duplicaron. Este aumento de la producción, unido a los altos precios garantizados, permitió un notable incremento de la renta de los agricultores. Cabe afirmar, en consecuencia, que en sus primeros años de rodaje la PAC consiguió alcanzar, sobradamente, sus dos objetivos primordiales: asegurar una renta equitativa a los agricultores y garantizar el abastecimiento a los consumidores a precios razonables. Sin embargo, la PAC tuvo que empezar a enfrentarse a dos graves problemas: los elevados costes derivados del funcionamiento de la PAC y el aumento, imparable, de los excedentes de ciertos productos agrícolas.

Ambos problemas eran, en realidad, uno solo, y su única causa se encontraba en el sistema de sostenimiento de precios. En efecto, la seguridad ofrecida a los agricultores de que sus productos encontrarían, siempre y en todo caso, un comprador, constituía un incentivo irresistible para que estos aumentaran su producción, lo cual resultaba cada vez más fácil gracias a los avances en I+D. Este aumento de la producción daba lugar, a su vez, a una continua aparición de excedentes, los cuales solo podían ser apartados del mercado mediante los mecanismos de intervención (compras públicas, ayudas al almacenamiento) o derivados a mercados internacionales mediante restituciones a la exportación. Todas estas medidas suponían, en última instancia, un gigantesco desembolso de dinero público, una sangría constante de las arcas comunitarias y el origen último de la «crisis agropresupuestaria»<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> La expresión está tomada de Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común...*, cit., pág. 80. El coste de financiación de la PAC alcanzó su punto culminante en 1979, cuando el capítulo agrícola supuso, por sí mismo, el 75,5% de todo el presupuesto comunitario. Michael CARDWELL, *The European model of agriculture*, Oxford University Press, Nueva York, 2004, pág. 23. Además, con ser éstos los principales problemas que había generado el desarrollo de la PAC, no eran, sin embargo, los únicos. Por una parte, el modelo de sostenimiento de precios, al eliminar el riesgo de que la cosecha quedara sin vender, había dado lugar a la consecuencia perversa de que se fomentaran los monocultivos y se abandonara la diversificación, lo que podía llevar aparejado, en su caso, un mayor peligro de erosión. Por otra, la tendencia productivista que caracterizaba a este modelo había conducido a la adopción de técnicas de intensificación, incrementando el uso de pesticidas y abonos y la negativa repercusión de éstos sobre el medio ambiente. Asimismo, la elevación artificial del precio de los productos agrícolas determinaba un importante efecto inflacionario (vía reivindicaciones laborales para el incremento de salarios), que perjudicaba la competitividad industrial.

Asimismo, los mecanismos de ayuda, por su propia configuración, favorecían especialmente a las explotaciones más productivas y, en consecuencia, beneficiaban en mayor medida a las áreas más desarrolladas del centro de Europa, en detrimento de las zonas periféricas y más pobres, yendo en contra del objetivo comunitario de alcanzar un desarrollo territorial equilibrado y una mayor cohesión económica y social<sup>50</sup>.

Finalmente, desde mediados de la década de los setenta se asistió a un cambio drástico en el escenario económico mundial. Por un lado, se modificó el sistema de cambio internacional (libre fluctuación de monedas), lo que llevó a la introducción de medidas compensatorias agrimonetarias que garantizaran que todos los agricultores comunitarios recibían la misma cantidad efectiva, con independencia del valor de sus monedas nacionales. Por otro, la primera crisis del petróleo supuso el inicio oficial de la recesión económica en Europa. Esta crisis suponía poner en cuestión el modelo de crecimiento seguido desde el fin de la Segunda Guerra mundial y basado en un fuerte intervencionismo estatal. Se iniciaba así un cambio de paradigma en el pensamiento económico dominante que, necesariamente, había de tener su repercusión en todos los sectores económicos, incluido el agrícola.

#### IV. LA VUELTA A LOS ASTILLEROS: LAS REFORMAS DE LA PAC A PARTIR DE LA DÉCADA DE 1980

Es difícil determinar a partir de qué momento comenzó el ciclo de reformas de la Política Agrícola Común que dura hasta nuestros días. Aunque hay un cierto consenso en situar el inicio de ese ciclo en los años ochenta, existen más disparidades en determinar el momento concreto dentro de dicha década. Algunos autores pretenden ver en la cuota láctea, introducida en 1984 para atajar la crisis financiera que se venía arrastrando a consecuencia de los excedentes de productos lácteos, la primera manifestación de una reforma interna de la PAC orientada hacia el mercado<sup>51</sup>. En realidad, unos años antes ya se habían adoptado unas tímidas medidas tendentes a mejorar el control presupuestario a través del control de la oferta, lo que daría lugar a la introducción de los llamados «estabilizadores» (mecanismos encaminados a «estabilizar» la oferta, esto es, a limitar la producción) y de las tasas de corresponsa-

<sup>50</sup> Alfonso ÁLVAREZ RIBAS, FRANCISCO SINEIRO GARCÍA y Roberto LORENZANA FERNÁNDEZ, «Distribución territorial de las ayudas directas de la Política Agraria Común en España», *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, núms. 215-216 (2007), cit., pág. 76.

<sup>51</sup> En relación con la cuota láctea, *vid.*, Manuel RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, *Tasa láctea y ayudas comunitarias a la ganadería*, Fundación Unicaja, Málaga, 2009, págs. 43-68. En realidad, la implantación de cuotas de producción en el sector de la leche tenía un antecedente en el mercado del azúcar, cuya inestabilidad inherente había llevado a que la fijación de cuotas fuera una práctica común en los seis Estados miembros originarios. Esto facilitó que la OCM del azúcar de 1968 fijara ya cuotas de producción. No obstante, el alcance y la repercusión de la implantación del sistema de cuotas para la leche, a partir de 1984, fue muy superior. Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., págs. 225-228.

bilidad en los cereales, así como de los programas de retirada de tierras. Todas estas medidas, sin embargo no conocerían un verdadero y pleno desarrollo, amparadas bajo el paraguas del llamado «principio de corresponsabilidad», hasta bien entrada la década y, muy especialmente, a partir de 1988<sup>52</sup>.

En todo caso, a pesar de la introducción de estos instrumentos, no sería hasta la gran reforma de la PAC de 1992, también conocida como «Reforma o Plan McSHARRY», cuando se produciría un verdadero cambio en la filosofía agrícola mantenida por la Comunidad Económica Europea desde su fundación en 1962.

Esta reforma no supuso un abandono total del tradicional sistema de sostenimiento de los precios agrícolas a través de compras públicas, pero sí implicaba un primer paso en dicha dirección. En esencia, se acordó un recorte drástico de los elevados precios políticos que hasta ese momento habían existido en la PAC, acercándolos a los precios mundiales de tales productos, considerablemente más bajos. Ello suponía que los agricultores europeos recibirían unas cantidades muy inferiores a las que venían recibiendo por la venta de sus productos a los organismos públicos de intervención. En consecuencia, y para compensar las pérdidas que se producirían en la renta de los agricultores, se introdujo una nueva modalidad de ayuda: los pagos directos.

Los pagos directos, aunque bajo diversas formas, consistían esencialmente en atribuciones dinerarias directamente entregadas a los agricultores por el mero hecho de reunir ciertas características: así, ser propietarios de un determinado número de cabezas de ganado (primas por cabezas de ganado) o tener plantados sus terrenos con un determinado cultivo (pagos por superficie). Las ayudas comunitarias, por tanto,

---

<sup>52</sup> El año 1988 es utilizado específicamente por Fabio GENCARELLI, «L'évolution du droit agricole communautaire», cit., págs. 655-688, para distinguir dos grandes fases en el desarrollo de la PAC, situando la primera entre 1962 y 1988 y la segunda desde 1988 hasta la actualidad. En realidad, y sin perjuicio de otros antecedentes, el principio de corresponsabilidad había dado lugar a la creación, en 1981, de los «umbrales de garantía», que implicaban una reducción de precios lineal y automática para todos los productores de hasta un 5% si la producción media de los últimos tres años superaba un determinado límite. Los resultados, sin embargo, no fueron todo lo satisfactorio que se esperaba, de modo que en 1986 el Consejo decidió sustituir el sistema de «umbrales de garantía» para los cereales por una exacción o tasa para las campañas 1988-89 a 1991-92.

No obstante, es en 1988 cuando se modificó de manera sustancial el sistema de la tasa cerealística y se reintrodujeron los «umbrales de garantía», ahora convertidos en «Cantidades Máximas Garantizadas»

Se introdujo así una nueva tasa suplementaria para los cereales, cuya aplicación se realizaba como una penalización como exceso de cantidad global señalada para toda la Comunidad (a diferencia de las tasas suplementarias para el azúcar y la leche, de carácter individual). Además, su pago se realizaba por adelantado, sobre la base de las previsiones de la siguiente cosecha, pudiendo dar lugar a un reembolso en caso de que no se superase la cantidad prevista. El proceso conllevaba un coste burocrático altísimo y, en ocasiones, inútil (caso de que no se sobrepasara el límite de producción), además de injusto para los agricultores de algunos países, como los españoles, estructuralmente deficitarios en la producción de trigo. *Vid.*, Albert MASSOT MARTÍ, «Aspectos jurídicos de la aplicación del principio de corresponsabilidad de los productores en la Política Agrícola Común», *Derecho Agrario y Alimentario*, nº 14 (septiembre-diciembre 1989), págs. 28-34; Francis SNYDER, «The Common Agricultural Policy in the Single European Market», cit., págs. 329-330.

segúan existiendo, pero no se articulaban, como hasta ahora, a través de la venta de los productos en el mercado a precios artificialmente elevados. Por el contrario, se configuraban como pagos a los que se tenía derecho por la simple concurrencia de una situación que, como máximo, se hacía depender del cumplimiento de ciertas obligaciones relativas al modo de producción (requisitos relativos al bienestar de los animales, retirada obligatoria de un porcentaje de las tierras de cultivo, etc.)<sup>53</sup>. Asimismo, se obligaba también a la retirada de un porcentaje de tierras, salvo en el caso de pequeños agricultores.

La «Reforma McSHARRY» supuso el nacimiento de un nuevo modelo de PAC en la que se cambiaban los principales instrumentos de intervención en la agricultura: se abandonaban parcialmente las medidas de sostenimiento de precios (compras públicas, fundamentalmente) a favor de las acciones de apoyo a la renta de los agricultores (pagos directos). Asimismo, sin esta transformación, no habría sido posible acordar la creación de las ayudas de la «caja azul», cuya principal característica se encuentra en ser pagos directos, cerrando así las negociaciones sobre el Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay y poniendo punto y final a la Ronda Uruguay<sup>54</sup>.

La siguiente fase de reformas en el seno de la PAC se produciría en 1999 a través de un paquete de medidas normativas que fueron englobadas bajo el nombre de «Agenda 2000». La nueva reforma no produjo ningún cambio radical respecto a la situación anterior, limitándose el legislador europeo a confirmar y profundizar el sentido de la «Reforma McSHARRY». Por un lado, se extendía el régimen de pagos directos a más productos, lo que permitía recortar, de nuevo, los precios políticos de los productos agrícolas. Del mismo modo, la «Agenda 2000» consagró definitivamente la existencia de un «segundo pilar» de la PAC, vinculado al fomento del desarrollo rural<sup>55</sup>.

El verdadero cambio cualitativo se produciría apenas cuatro años después, con la llamada «Reforma intermedia» de la PAC de 2003<sup>56</sup>, que daría lugar a una reforma

---

<sup>53</sup> En definitiva, «el derecho de prima es, de hecho, el derecho del beneficiario a la compensación por la bajada de precios agrícolas en un cierto límite de producción». Valérie ADAM, «Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la Politique agricole commune», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 475 (febrero 2004), pág. 104.

<sup>54</sup> En relación con el proceso negociador de la Ronda Uruguay y su decisiva influencia en la adopción de la «Reforma McSHARRY» y en las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común, *vid.*, Antonio BUENO ARMUJO, *La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales*, cit., págs. 127 y ss.

<sup>55</sup> Mientras el «primer pilar» de la PAC se basaba en reaccionar frente a ciertas anomalías del mercado y no en el desarrollo de un proyecto a largo plazo, el «segundo pilar» sí respondía a un cierto programa político, aspirando a una transformación de las estructuras agrícolas. Con esta distinción en mente, y debido a la tradicional prevalencia del «primer pilar» sobre el segundo, la PAC ha sido justamente considerada una política en la que lo importante han sido los «medios» y no los «fines», Gabrielle ROCHDI, «Nouvelle donne pour l'agriculture européenne à l'horizon 2013», cit., pág. 364.

<sup>56</sup> En la Cumbre de Berlín de 1999, en la que se acordó la «Agenda 2000», se invitó a la Comisión Europea a presentar entre 2002 y 2003 varios informes sobre el estado de distintas cuestiones agrícolas. Se trataba de una especie de «revisión» cuya finalidad era comprobar los efectos conse-

de tal calado que cambiaría por completo la estructura y la filosofía de la PAC. La reforma propuesta por la Comisión Europea, absolutamente inesperada, afectaba a las principales Organizaciones Comunes de Mercado y al desarrollo rural, reforzaba la posición de la UE en el nuevo proceso negociador iniciado en el seno de la OMC (Ronda de Doha) y cambiaba la relación con los países candidatos a la adhesión<sup>57</sup>. Pero su principal innovación vino dada por la aparición de un nuevo tipo de pago directo, el llamado «pago único».

Este «pago único» supuso la sustitución de las ayudas directas a la producción («pagos compensatorios»), vigentes desde la «Reforma McSHARRY», por ayudas desvinculadas (o «desacopladas») de la misma. Es decir, si hasta ahora era necesario realizar una determinada actividad productiva (cultivar cereales, criar determinadas especies ganaderas, etc.) para recibir ayudas comunitarias (los «pagos compensatorios» de la «Reforma McSHARRY»), a partir de la «Reforma intermedia» tales ayudas eran recibidas con absoluta independencia de la actividad productiva realizada e incluso de si se realizaba actividad productiva alguna. El objetivo de esta nueva forma de ayudas era dar absoluta libertad a los agricultores europeos a la hora de tomar sus decisiones respecto a qué, cuánto, cómo y cuándo cultivar. En efecto, al asegurarles que recibirían las mismas cantidades de ayuda que venían recibiendo hasta ahora, con independencia de los productos cultivados, se animaba a los agricultores a producir únicamente aquellos productos realmente demandados por el mercado o, incluso, a no producir nada en absoluto. Esto es, «contrariamente a los derechos de producción o a los derechos de prima, los derechos de pago son únicamente instrumentos de ayuda a la renta»<sup>58</sup>.

Este «desacoplamiento», el fin de los vínculos entre renta agrícola y producción (o, para ser exactos, entre el derecho a recibir pagos directos y la decisión de la producción), es el «eje central» de la «Reforma intermedia», su «rasgo distintivo», la

---

guidos con la reforma de la «Agenda 2000» una vez alcanzado el ecuador del periodo presupuestario entonces en vigor (2000-2006). De ahí su nombre de «Revisión intermedia» (*Mid-term review*), únicamente prevista, en principio, «para (eventualmente) adaptar las medidas en vigor a la evolución de los mercados». Albert MASSOT MARTÍ, «La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias», *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 199 (2003), pág. 11.

<sup>57</sup> Daniele BIANCHI, «La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC)», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 475 (febrero 2004), pág. 91, señala que «el efecto sorpresa, a pesar de las filtraciones relativas al documento de reflexión de la Comisión Europea, fue, cuando menos, indiscutible». Los motivos de este movimiento casi «clandestino» de la Comisión Europea no son claros, aunque bien podría haberse debido, como señala Eva Díez PERALTA, «La Política Agrícola Común a la luz de su reforma», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 11, octubre 2006, pág. 14, a una maniobra pensada para ganar tiempo, «deliberadamente, con respecto a lo que más tarde ocuparía la agenda política de los gobiernos, a saber, las discusiones sobre las perspectivas financieras 2007-2013».

<sup>58</sup> Valérie ADAM, «Les droits à paiement, une création juridique innovante...», cit., pág. 105.

«piedra angular» de la reforma y de la nueva etapa que con ella inicia la PAC<sup>59</sup>. Suponía un nuevo paso atrás de la intervención de los poderes públicos en la agricultura y un intento por adaptarse a las transformaciones que, progresivamente, había venido experimentando la actividad agrícola. En efecto, los agricultores europeos no eran los mismos que en la década de los años cincuenta, cuando se negoció y firmó el TCEE. Frente a un modelo de explotación agrícola arcaico, los agricultores europeos habían copiado primero el modelo de producción industrial, durante los años ochenta y noventa, y avanzaban decididamente hacia la terciarización de su modo de producción a partir de los años 2000. De este modo, el sector agrícola se dirigía hacia su completa «normalización» en el seno de la nueva economía<sup>60</sup>.

Ahora bien, el desacoplamiento implicaba como premisa la necesidad de determinar un sistema capaz de repartir las ayudas que hasta ahora venían recibiendo los agricultores, sistema que no podía basarse en la producción. El resultado fue la propuesta de tres modalidades de cálculo, entre las que podían elegir los Estados miembros: un sistema de referencias históricas, un sistema de reparto territorial y un sistema híbrido entre los dos anteriores.

En el sistema de referencias históricas, que sería el utilizado en España, se concedían las ayudas a cada agricultor o, más exactamente, «derechos de pago» (el derecho a recibir los pagos), basándose en el importe medio de la ayuda recibida y en la superficie cultivada durante un periodo de referencia previo, con independencia del título por el que se hubiesen venido recibiendo tales ayudas (cultivo de cereales, producción de aceite de oliva, cría de ganado, etc.). De este modo, cuanto mayores fueran las ayudas percibidas en el periodo histórico de referencia, mayores serían los «derechos de pago» concedidos a cada agricultor. En el modelo regional o de

---

<sup>59</sup> José PASCUAL GARCÍA y José Carlos PASCUAL ECHALECU, *Las ayudas de la Unión Europea. Perspectivas financieras 2007-2013*, 2ª ed., BOE, Madrid, 2008, pág. 29; José María VIVAS CAMPOS, «Derecho comunitario. La reforma de la Política Agraria Común», *Revista de Derecho de Extremadura*, nº 3 (septiembre-diciembre 2008), pág. 432; Valérie ADAM, «Les droits à paiement, une création juridique innovante...», cit., pág. 96.

Del carácter radical de la reforma dio fe el propio Comisario de agricultura responsable de su gestación, Franz FISCHLER, quien afirmaba el 26 de junio de 2003 en Luxemburgo, tras el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca en el que fue finalmente acordada: «Hoy comienza una nueva era. La política agrícola europea va a cambiar radicalmente. En el futuro, nuestros productos serán más competitivos y nuestra política agrícola más verde, más abierta al mercado y más orientada hacia los consumidores. Esta reforma debe contemplarse como la puesta en práctica concreta de un nuevo modelo europeo de agricultura».

<sup>60</sup> Gabrielle ROCHDI, «Manifestation d'intérêt au Parlement européenne pour la réforme de la PAC», *Revue de l'Union Européenne*, nº 553 (diciembre 2011), pág. 660; Daniele BIANCHI, «Une longue réforme tranquille» 1962-2012..., cit., pág. 525. En realidad, la gran revolución de la Política Agrícola Común no estaba teniendo lugar en el campo, sino en la cabeza de los agricultores, que habían pasado a ser unos productores sofisticados, modernos, flexibles, con capacidad de adaptación al mercado... justo como no eran. Sobre la transformación radical de la actividad agrícola en las últimas décadas y su conversión en una actividad industrializada y terciarizada, con mayor valor añadido, vid. Nelly JAZRA BANDARRA, «Tendances du secteur agro-alimentaire», *Revue de l'Union Européenne* nº 553 (diciembre 2011), págs. 650-654.

reparto territorial, todos los «derechos de pago» de una región tendrían el mismo valor a tanto alzado, asignándose al agricultor un «derecho de ayuda» por cada hectárea subvencionable declarada durante el primer año de presentación de la solicitud. Finalmente, en el modelo híbrido una parte de los «derechos de pago» de cada agricultor se calcularía conforme al modelo histórico y a ellos se añadiría un importe a tanto alzado, cuyo porcentaje sobre la cuantía total iría aumentando cada año (mientras el porcentaje del elemento histórico iría disminuyendo), hasta convertirse en un sistema prácticamente regionalizado<sup>61</sup>.

La implantación del nuevo sistema creado por la «Reforma intermedia» y, sobre todo, el «desacoplamiento», esto es, la decisión de desvincular las ayudas de la producción, suscitó, sin embargo, una cerrada oposición en algunos países y, muy especialmente, en España, Francia, Grecia, Luxemburgo, Portugal, Bélgica e Irlanda. La principal preocupación de estos países era generada por el riesgo de que esta desvinculación supusiera «un abandono de la producción y en general de la actividad económica en algunas zonas muy dependientes de la agricultura»<sup>62</sup>. Asimismo, las ayudas directas por superficie y las ayudas por cabeza de ganado vigentes hasta 2003, y que debían servir de base para el cálculo del pago único, no guardaban apenas correspondencia con el empleo agrario o la superficie agraria de la Unión Europea, lo que perpetuaba los desequilibrios agrícolas intracomunitarios<sup>63</sup>.

Sin duda por tales motivos, se permitió que, dentro de ciertos márgenes, cada Estado miembro adaptara la aplicación de las reglas de desacoplamiento a su agricultura<sup>64</sup>. Como resultado no deseado, la «Reforma intermedia» de 2003 originó que

---

<sup>61</sup> Francia, Italia o Grecia, optaron, al igual que España, por el sistema de reparto del pago directo a través del modelo de referencias históricas. Bélgica se decantó por un modelo regional. Reino Unido, Alemania, Suecia y Finlandia pusieron en marcha un modelo híbrido. Los 10 Estados miembros adheridos en 2003 también siguen un modelo regional: se divide el dinero asignado por la superficie agraria útil y se obtiene automáticamente el valor del derecho por hectárea. Jorge SAINZ ELÍAS, «El régimen de pago único en España», *Noticias de la Unión Europea*. n.º 275 (diciembre 2007), pág. 31.

<sup>62</sup> José María VIVAS CAMPOS, «Derecho comunitario. La reforma de la Política Agraria Común», cit., pág. 434; Antonio FERNÁNDEZ GARCÍA DE VINUESA, «Régimen de ayudas acopladas a la ganadería», *Noticias de la Unión europea*, n.º 275 (diciembre 2007), pág. 5, quien señala que el desacoplamiento iba a afectar sobre todo a «esas regiones donde no es fácil encontrar una actividad que reemplace a la agricultura en términos de vertebración del territorio, aprovechamiento de los recursos y mantenimiento del tejido rural».

<sup>63</sup> En efecto, mientras Francia obtenía el 28 por ciento de las ayudas directas con una superficie agraria útil equivalente al 22% del total comunitario, España, con un 20,6% de la SAU comunitaria recibía el 12% de las ayudas. Es decir, «el apoyo otorgado por el primer pilar de la PAC (mercados) hoy por hoy no tiene apenas correspondencia con los factores que sustentan *a priori* la noción de multifuncionalidad agraria y, por el contrario, prima los volúmenes producidos, favoreciendo con ello a las explotaciones y regiones más desarrolladas. En este contexto, la disociación total contribuiría a deslegitimar el apoyo público a la agricultura de manera irreversible». Albert MASSOT MARTÍ, «La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo...», cit., pág. 26.

<sup>64</sup> Así, se permitía que los Estados miembros mantuvieran hasta un 25% de los recursos destinados a los cultivos herbáceos acoplados a la producción (Francia y España usaron esta posibilidad mientras que, por ej., Portugal desacopló completamente los cultivos herbáceos), que podía elevarse al 40% si se

los sistemas conforme a los cuales los agricultores europeos recibían ayudas variasen en cada Estado miembro. Esto supuso un primer paso hacia una «renacionalización» de la agricultura comunitaria y, lo que era más importante, la aceptación de que era posible mantener una política agrícola que no fuera completamente *común* y, a pesar de ello, que siguiera siendo plenamente compatible con el mercado interior.

La «Reforma intermedia» de 2003 se limitó a los cultivos herbáceos, la carne bovina y la carne ovina y se incluyeron, según queda dicho, múltiples excepciones y sistemas especiales. No obstante, había marcado claramente el camino a seguir y el nuevo régimen de «pago único» fue extendiéndose progresivamente al resto de sectores, como los productos mediterráneos (en concreto, el tabaco, el algodón y el aceite de oliva) en 2004<sup>65</sup>, el azúcar en 2005 y las frutas y verduras y el vino en 2007.

Como confirmación de este nuevo modelo, la Comisión Europea inició, a finales de 2007, un nuevo proceso de reforma que conllevaba la aprobación de un nuevo paquete de Reglamentos comunitarios<sup>66</sup>. El nuevo ciclo de reforma fue presentado, bajo el concepto de «chequeo de la reforma de la PAC», como la exigencia de unas pretendidas nuevas circunstancias en el contexto agrícola global<sup>67</sup>. En realidad, la

---

limitaba al suplemento del trigo duro (utilizado por Italia). Valérie ADAM, «Les droits à paiement, une création juridique innovante...», cit., pág. 96. En realidad, en el caso de España se optó por mantener el máximo nivel de acoplamiento, en atención al argumento ya expuesto en texto de riesgo de abandono y deslocalización de la actividad agraria, José María VIVAS CAMPOS, «Derecho comunitario. La reforma de la Política Agraria Común», cit., pág. 435. Ello sin contar con que el desacoplamiento parcial podía luego completarse con el desacoplamiento total, pero el desacoplamiento total era irreversible. Antonio FERNÁNDEZ GARCÍA DE VINUESA, «Régimen de ayudas acopladas a la ganadería», cit., pág. 5.

<sup>65</sup> En relación con el algodón y el tabaco se trataba de sectores en los que se venían concediendo muy importantes ayudas a la producción, por lo que el desacoplamiento implicaba un riesgo de sustitución por otros cultivos muy elevado. Esto afectaba, sobre todo, a las industrias de primera transformación. Precisamente el daño que la reforma del algodón causaría a la industria desmotadora (dado que no se preveía ningún tipo de ayuda ni plan de reestructuración, como los que luego se previeron para la industria azucarera) fue un elemento básico para que el TJCE anulara la reforma del algodón en su STJCE de 7 de septiembre de 2006, *España c. Consejo*, as. C-310/04. Juan Fernando RIBER GARCÍA, «Régimen de ayudas acopladas a productos mediterráneos en España», *Noticias de la Unión Europea*, n° 275 (diciembre 2007), págs. 22-23.

<sup>66</sup> El más importante de ellos, el Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, que establece disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común, instaura determinados regímenes de ayuda a los agricultores, modifica los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, de 21 de junio de 2005, 247/2006, de 30 de enero de 2006, 378/2007, de 27 de marzo de 2007 y deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003, de 29 de septiembre de 2003.

<sup>67</sup> En particular, la Comisión Europea, «Preparándose para el “chequeo” de la reforma de la PAC», [COM(2007) 722 final, 20-11-2007], pág. 3, señalaba que, a pesar de que la reforma de la PAC iniciada en 2003 había producido los resultados esperados, se consideraba que «la necesidad de seguir avanzando es inevitable, ya que en un entorno rápidamente cambiante toda política inmutable está condenada a convertirse en obsoleta (...) La reforma de 2003 fue la primera etapa del proceso de adaptación de la PAC al siglo XXI».

finalidad de la nueva normativa era, fundamentalmente, de carácter codificador, en la medida en que daba una nueva redacción y ordenación a las distintas normas que habían ido añadiendo productos agrícolas al régimen de pago único desde 2003, refundiéndolas en un único cuerpo legal.

## V. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA NAVE: UNA GRAN VÍA DE AGUA EN FORMA DE FALTA DE LEGITIMIDAD

### 1. ¿Por qué deben mantenerse las ayudas a la agricultura europea?

No parece muy aventurado afirmar que, sin perjuicio del modelo definitivo que la política agrícola adopte en la UE, ya no hay vuelta atrás respecto al abandono del modelo «clásico», instaurado en los años sesenta. De este modo, el sistema de sostenimiento de precios a través de compras públicas se ha abandonado definitivamente como instrumento normal de garantizar una renta mínima a los agricultores. En su lugar, la ayuda prestada a la población agrícola (constantemente decreciente, sin perjuicio de los ocasionales aumentos provocados por las ampliaciones hacia países del centro y este de Europa) adopta la forma de pagos directos, desconectados de la *producción* agrícola, aunque no de la *actividad* agrícola o, más propiamente, agraria<sup>68</sup>. Ello, no obstante, sin perjuicio de mantener el sistema de compras públicas a modo de red de seguridad, de modo que un desplome absolutamente catastrófico de los precios agrícolas aun permitiera comprar tales productos a unos precios políticos bajos, pero superiores a los de un mercado hundido.

La instauración de un modelo de ayudas agrícolas desconectado de la producción evita, además, que se generen excedentes artificiales de productos agrícolas y, consecuentemente, deja de ser necesaria la intervención pública para propiciar su venta en mercados de terceros Estados. Esto es, las ayudas a la exportación dejan de ser necesarias, lo que explica la disposición de la Unión Europea a aceptar su prohibición en el nuevo texto del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay que acabe resultando de la Ronda de Doha y la correlativa desaparición de las históricas «restituciones a la exportación» en la PAC<sup>69</sup>. Del mismo modo, una vez alcanzado el

<sup>68</sup> Así lo demuestra el hecho de que las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea producidas con posterioridad a 2003 (la gran ampliación de 2004, con la incorporación de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre, y las más reducidas de 2007, con Rumanía y Bulgaria, y 2013, con Croacia), no hayan modificado el esquema básico establecido por la «Reforma intermedia», fijando, simplemente, un sistema de incorporación transitoria a las ayudas directas. Eva Díez Peralta, «La Política Agrícola Común a la luz de su reforma», cit., págs. 36-37.

<sup>69</sup> De conformidad con los párrafos 152 y 153 del «Proyecto revisado de modalidades para la Agricultura», distribuido al Comité de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio el 10 de julio de 2008 (TN/AG/W/4/Rev.3), los países desarrollados debían eliminar definitivamente las subvenciones a la exportación de productos agrícolas a finales de 2013, fecha que se postergaba a 2016 para los países en desarrollo. El retraso en la conclusión de la actual Ronda de negociaciones ha provocado, sin embargo, que estas fechas queden superadas.

objetivo de que los precios agrícolas internos sean iguales a los precios internacionales, la protección arancelaria pierde parte de su sentido y puede servir de moneda de cambio respecto a la protección arancelaria que encuentran los productos industriales de la Unión en terceros países.

Ahora bien, la consolidación del «pago único» como forma de pago directo desvinculado de la producción ha acarreado un importante cuestionamiento de la legitimidad de la PAC, al menos en dos sentidos. En primer lugar, por la dificultad de justificar ante la ciudadanía la entrega de pagos a los agricultores sin necesidad de que estos realicen actividad agrícola alguna. En segundo lugar, por la dificultad de justificar que el montante y la existencia misma de estos pagos dependa de las ayudas que en el pasado recibieran los agricultores que generaron tales derechos.

En efecto, en primer lugar, el «desacoplamiento» de las ayudas concedidas en el seno de la PAC, esto es, la desvinculación entre las ayudas y la producción, implicaba la desaparición de la justificación de las entregas dinerarias: ¿por qué entregar, sin más, unas cantidades de dinero a un determinado grupo social (los agricultores) solo por el hecho de reunir ciertos requisitos objetivos (estar en posesión de «derechos de pago» y de las correspondientes superficies agrícolas), sin exigirles ningún otro comportamiento o compromiso hacia el futuro?

Por su parte, y en segundo lugar, los «derechos de pago» existentes en aquellos Estados miembros que optaron por el mecanismo de los «pagos históricos» para su establecimiento también conllevaban un importante problema de legitimidad<sup>70</sup>. El modelo actual, al no tener conexión alguna con la actividad económica, no explica a largo plazo por qué motivo unos agricultores reciben ayudas y otros no, aun realizando exactamente las mismas labores y encontrándose en la misma situación. Esta distorsión deviene especialmente grave si se atiende a que la PAC pierde cada vez más su carácter de política de intervención pública en la economía y gana un cariz más social, dado que las ayudas concedidas en su seno pasan a ser, inevitablemente, simples ayudas a la renta.

Como resulta evidente, es difícilmente justificable el mantenimiento de un sistema de ayudas sociales basado en situaciones históricas en lugar de en necesidades o realizaciones actuales, situación que se agrava cuando se advierte que los princi-

---

<sup>70</sup> Como ha sido agudamente señalado, «¿es razonable que dos agricultores colindantes, sometidos a las mismas limitaciones medioambientales reciban ayudas diferentes porque sus abuelos cosecharon productos distintos, uno de ellos, por ejemplo, maíz, y el otro pastos? Sin duda, las referencias históricas han podido tener sentido en la puesta en marcha del nuevo sistema. Pero su mantenimiento a largo plazo será fuente de distorsión, de complejidad administrativa, de perturbación del mercado de tierras y, por tanto, del retraso en los ajustes estructurales, sin contar con la pérdida de legitimidad de cara a la opinión pública», Tomás GARCÍA-AZCÁRATE, «Le bilan de santé de la Politique agricole commune», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 515 (febrero 2008), pág. 75. Así lo reconoce la propia Comisión Europea, «Preparándose para el “chequeo” de la reforma de la PAC», cit., pág. 4, que admite que tanto en el modelo de pago único histórico como en el regional, «el nivel de ayuda, aunque en distinta medida, se basa en los niveles de producción pasados, y a medida que transcurre el tiempo, será más difícil justificar las diferencias entre las ayudas, especialmente en el modelo histórico».

pales beneficiarios de tales ayudas, a pesar de su carácter cada vez más social, son las grandes explotaciones, únicamente porque eran ellas, precisamente, las que más ayudas recibían de conformidad con el anterior modelo de ayudas vinculados a la producción al ser, cabalmente, las que más producían<sup>71</sup>.

Todo ello redunda en una deslegitimación social de las ayudas agrícolas, que dificulta su mantenimiento y mina su resistencia frente a la presión financiera, de lo que ya han precavido un buen número de autores<sup>72</sup>.

Como resultado, el mantenimiento del modelo de pagos directos desvinculados de la producción agrícola exige la construcción de una nueva legitimación social, unas nuevas funciones que habrán de justificar las ayudas concedidas en el marco de la PAC<sup>73</sup>.

Esta necesidad de legitimación fue la que justificó que todo el proceso de «desacoplamiento» de las ayudas agrarias viniera acompañado de un proceso paralelo de «reacoplamiento», esto es, de vinculación de las ayudas al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de sus beneficiarios. Las obligaciones impuestas por medio de este nuevo mecanismo, que recibe el nombre de «condicionalidad», se caracterizan porque su cumplimiento es necesario, pero no suficiente, para la percepción de las ayudas. Estas obligaciones se agrupan en dos grandes categorías: por un lado, los «requisitos legales de gestión», por el otro, las «buenas condiciones agrarias y medioambientales». Los primeros constituyen un conjunto de deberes relacionados con la salvaguardia de la salud humana y la salud animal y vegetal, ya existentes con anterioridad, recogidos en diversos Reglamentos y Directivas, cuyo cumplimiento es obligatorio para todos los agricultores, reciban o no ayudas comunitarias. Las segundas se prevén como exigencias suplementarias a la actividad agraria que, en principio, no son exigibles a todos los agricultores, sino solo a aquellos que pretendan cobrar pagos directos, plasmándose en unos grandes objetivos que los Estados miembros deben concretar, relativos a la protección frente a la erosión del suelo, el mantenimiento de sus niveles de materia orgánica o la protección frente al deterioro de los hábitats.

Como ha hecho notar la doctrina, las obligaciones reclamadas a los agricultores en virtud del régimen de la «condicionalidad» hacen hincapié en las nuevas orientaciones y exigencias de la actividad agrícola, conforme a las cuales el agricultor ya no es solo un productor de mercancías, sino un agente económico y social que

---

<sup>71</sup> Alfonso ÁLVAREZ RIBAS, FRANCISCO SINEIRO GARCÍA y Roberto LORENZANA FERNÁNDEZ, «Distribución territorial de las ayudas directas de la Política Agraria Común en España», cit., pág. 76.

<sup>72</sup> Albert MASSOT MARTÍ, «La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo...», cit., pág. 51. José María VIVAS CAMPOS, «Derecho comunitario. La reforma de la Política Agraria Común», cit., pág. 435. Daniele BIANCHI, «“Une longue réforme tranquille” 1962-2012...», cit., pág. 527.

<sup>73</sup> Porque, en efecto, «la legitimidad pasada es una legitimidad perdida. Las políticas ilegítimas están condenadas a extinguirse. Hay que reconstruir sobre bases nuevas la legitimidad de una nueva política agraria común». Tomás GARCÍA AZCÁRATE, «La reforma de la PAC vista desde Bruselas: de la importancia de la teoría de la bicicleta o el que avisa no es traidor», *Noticias de la Unión europea*, nº 275 (diciembre 2007), pág. 11.

desarrolla otras muchas funciones<sup>74</sup>. En efecto, el régimen inaugurado en 2003 supone «una especie de contrato entre el productor y el contribuyente», de modo que se establece «un vínculo más estrecho entre las ayudas recibidas y los servicios que el productor podría (debería) prestar a la sociedad, en términos de medio ambiente, conservación del patrimonio rural, preservación de los recursos naturales, bienestar animal, seguridad alimentaria, en resumen, de (...) la “biocondicionalidad”». De este modo, se contribuye «a reforzar el papel de la política agrícola común en el seno de las políticas de la Unión»<sup>75</sup>.

En todo caso, la consagración de las ayudas desvinculadas de la producción juntamente con la implantación del régimen de la «condicionalidad» ha supuesto una refundación de la PAC, en la que se han abandonado los fines que justificaban la intervención pública comunitaria en la agricultura, sustituyéndolos por otros nuevos. Se trata, en realidad, de una evolución lógica y, quizá, inevitable. En atención a los fuertes cambios ocurridos en la sociedad europea, los fines perseguidos por la PAC en los inicios del s. XXI no pueden ser los mismos que en 1957. Esto es, el apoyo a la agricultura ya no se debe a los mismos fines que, en el s. XX, quedaron plasmados en el TCEE, a pesar de permanecer inalterados en el art. 39.1 TFUE<sup>76</sup>. La legitimación actual de la PAC procede de perseguir otros fines nuevos o, cuando menos, fuertemente reformulados: la seguridad de los alimentos, referida no tanto a la seguridad de los abastecimientos, que se da por conseguida, como a la exigencia de una alimentación sana, de calidad y variada; la existencia de unos modos de producción respetuosos con el medio ambiente, los recursos naturales no renovables y el cam-

---

<sup>74</sup> Ello justifica que incluso se modifique la definición tradicional de agricultor, admitiendo que entren dentro de esta categoría quienes simplemente se dedican a «el mantenimiento de tierras en buenas condiciones agrícolas y medioambientales», sin más, sin exigencia alguna de producción. En consecuencia, «esta orientación modifica sensiblemente la representación social de las tareas del agricultor: *a priori*, un simple “jardinero de la naturaleza” podría ser calificado como agricultor y beneficiarse como tal de los derechos de pago único». Michael CARDWELL y Luc BODIGUEL, «Évolution de la définition de l’agriculture pour une agriculture évoluée. Approche comparative Union européenne/ Grande-Bretagne/ France», *Revue du Marché commun et de l’Union européenne* n° 490 (julio-agosto 2005), pág. 464. En idéntico sentido, *vid.*, Valérie ADAM, «Les droits à paiement, une création juridique innovante...», *cit.*, pág. 97.

<sup>75</sup> Daniel BIANCHI, «La conditionnalité des paiements directs...», *cit.*, págs. 92 y 95.

<sup>76</sup> Este cambio en los objetivos de la PAC sin que se haya operado una paralela reforma de los fines contemplados en los Tratados es lo que ha llevado a hablar de una PAC «camaleonesca», Daniele BIANCHI, «La PAC *camaleontica* alla luce del Trattato di Lisbona. Le principali modifiche istituzionali della politica agricola comune all’indomani del suo cinquantésimo anniversario», *Rivista di Diritto Agrario*, diciembre 2009.

La evolución fue posible, esencialmente, gracias a la interpretación «dinámica» de los objetivos de la PAC recogidos en el art. 39 TFUE y tempranamente realizada por el Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia reconoció la existencia de «exigencias de interés general» que no habían sido tenidos explícitamente en cuenta por los autores de los Tratados pero que, a su entender, eran indisociables de la PAC: la protección de la salud pública y de los animales, la protección de los consumidores, la protección del medio ambiente. Así lo hizo en dos SSTJCE de 2 de febrero de 1988, *Reino Unido c. Consejo*, as. 68/86 y as. 131/86. Más adelante lo confirmó en la STJCE de 5 de mayo de 1998, *Reino Unido c. Comisión*, as. 180/96.

bio climático; el bienestar animal; las condiciones de trabajo de la mano de obra; el impacto de nuestras políticas internas sobre los demás países, especialmente en los países en vías de desarrollo; el equilibrio del territorio y la cohesión económica y social, etc.<sup>77</sup>.

## 2. ¿Por qué esas ayudas deben proceder de la Unión Europea?

La existencia de fines de interés general que justifiquen que la actividad agrícola (o, más bien, agraria) pueda seguir recibiendo ayudas públicas permite responder a uno de los problemas de legitimidad de la Política Agrícola Común. Sin embargo, esta multifuncionalidad de la agricultura, articulada a través del mecanismo de la «condicionalidad», deja sin responder otra gran cuestión: ¿por qué debe ser la Unión Europea la que afronte, con cargo a su presupuesto, los gastos que genera esta nueva política agrícola?, ¿por qué no pueden perseguirse estos mismos fines que justifican la existencia de la «nueva» Política Agrícola Común mediante políticas agrícolas nacionales? En definitiva, ¿por qué debe existir una política agrícola *común*? Es decir, el problema de legitimación de la PAC, concebida como una política de ayudas, no implica solo la necesidad de encontrar nuevos fines de interés general que justifiquen la intervención de los poderes públicos, sino que conlleva también la necesidad de que se trate de fines europeos para justificar que los poderes públicos que actúen sean las instituciones de la Unión.

La pregunta goza de plena pertinencia en la medida en que la nueva legitimación de la Política Agrícola Común es completamente ajena a la regulación del mercado agrícola. En efecto, debe tenerse en cuenta que, según vimos, las competencias comunitarias en materia agrícola se justificaban por el establecimiento de un *mercado común* y que era este el que exigía la adopción de todo el arsenal de medidas de intervención común en precios y productos y la atribución de una competencia prácticamente exclusiva. Es decir, la competencia sobre agricultura no fue nunca una competencia genérica, sino funcional: se atribuyó y se desarrolló en función de las necesidades del mercado común.

Como expusimos más atrás, la Política Agrícola Común no se creó por capricho integracionista o deseos europeístas, sino por simple necesidad: la inclusión de los productos agrícolas en el mercado común, dada la existencia de políticas agrícolas nacionales fuertemente intervencionistas que no se quería que desaparecieran, solo

---

<sup>77</sup> Gabrielle ROCHDI, «Manifestation d'intérêt au Parlement européenne pour la réforme de la PAC», cit., pág. 660; Tomás GARCÍA AZCÁRATE, «La reforma de la PAC vista desde Bruselas...», cit., p. 12. En el mismo sentido, Alfredo FIORITTO, «Agricultura», cit., págs. 27-28, señala que «los nuevos intereses (por ejemplo la tutela de la calidad de los productos), las nuevas fronteras científicas y tecnológicas (por ejemplo la biotecnología y la ingeniería genética) y las nuevas funciones (por ejemplo la tutela del medio ambiente o el turismo rural) tienden a ampliar y transformar el sector de la agricultura que ha visto añadirse a los aspectos económicos, aún predominantes, otros aspectos que nacen de la estrecha conexión que existe entre la agricultura y el territorio».

era posible sustituyendo estas por una política agrícola única y común a los seis Estados miembros. En consecuencia, al tratarse de una política común a todos los Estados, resultaba razonable que su financiación también fuera común, lo que dio lugar a la consagración del principio de «solidaridad financiera» como uno de los pilares esenciales de la PAC diseñada en 1962.

Este principio imponía que los gastos agrícolas causados por la puesta en marcha y desarrollo de los mecanismos de intervención de la PAC fueran asumidos por el presupuesto comunitario, de modo que fueran sufragados por todos los Estados miembros, aunque no hubiera una correlación exacta entre sus contribuciones y las ventajas efectivamente obtenidas<sup>78</sup>. De hecho, no podía ser de otra forma: cuando las autoridades francesas retiraban trigo del mercado, no solo beneficiaban al agricultor francés al que se lo compraban pagándole un precio más alto que el que le ofrecían los compradores privados, sino que beneficiaban también a los agricultores del resto de los Estados miembros al impedir que el precio del trigo en el mercado común se hundiera, por lo que todos ellos podían obtener precios más elevados por sus productos. En consecuencia, dado que el beneficio era global, parecía inexcusable que el gasto se asumiera colectivamente. Sin embargo, ahora, cuando lo que se está concediendo es una ayuda directa a la renta de un agricultor, el beneficio para el resto de agricultores de la UE es mucho más difícil de percibir y, consecuentemente, la justificación del principio de solidaridad, mucho más débil.

Pero una vez consagrada la total desvinculación entre ayudas agrícolas y producción («desacoplamiento») y eliminado todo control e incluso toda influencia de los poderes públicos sobre los precios en el mercado agrícola, ¿qué justifica el mantenimiento de una política agrícola común en lugar de veintiocho políticas agrícolas nacionales? Una vez que la PAC deja de ser una política eminentemente volcada en los mercados y los precios, ¿tiene sentido que siga existiendo como política comunitaria? Es decir, una vez que las ayudas comunitarias dejan de estar vinculadas a la producción y se convierten, más bien, en ayudas sociales, ¿qué justifica que deban ser gestionadas, concedidas e íntegramente financiadas por la Unión Europea?

En realidad, nada se perdería si se dejara a los Estados miembros que concediesen las ayudas que estimasen oportunas a sus agricultores, siempre que fuera con pleno respeto a las normas de defensa de la competencia en materia de ayudas de Estado<sup>79</sup>. Aquellos Estados que estimasen oportuno conceder ayudas sociales a sus agricultores probablemente serían autorizados a hacerlo, en el bien entendido de que tales ayudas fueran verdaderamente ayudas sociales. De hecho, la doctrina hace

<sup>78</sup> Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común...*, cit., pág. 55.

<sup>79</sup> Y dentro de los parámetros de la «caja verde» del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. En relación con el sistema de «compartimentos» o «cajas» en las que se clasifica la ayuda interna concedida a la agricultura por parte de los Miembros de la OMC, *vid.*, Antonio BUENO ARMUJO, *La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales*, cit., págs. 191-200, y, en términos más sucintos, «Capítulo XIX. El comercio internacional de productos agropecuarios», en Julio GONZÁLEZ GARCÍA (dir.), *Derecho de la regulación económica. Tomo VIII. Comercio exterior*, Iustel, Madrid, págs. 737-739.

tiempo que ha señalado que, en el estado actual de la PAC, «no existen argumentos técnicos que impidan también su cofinanciación»<sup>80</sup>. Es decir, resultaría perfectamente posible la cofinanciación de las actuales ayudas «muy en particular de las que hayan sido previamente disociadas de la producción por haber sido transformadas cualitativamente con ello en ayudas estructurales a la renta»<sup>81</sup>.

Afirmado lo anterior, esto es, que los Estados miembros *podrían* hacerse cargo de satisfacer por sí mismos los intereses generales perseguidos por la Política Agrícola Común, cabe preguntarse si, en aplicación del principio de subsidiariedad, *no deberían* hacerlo. O, al menos, si no deberían hacerlo como responsables principales. En efecto, de conformidad con el art. 5.3 TUE, «en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

Es posible admitir que los bienes públicos que se vinculan en la nueva PAC a la agricultura (el mantenimiento de las actividades agrícolas, la viabilidad de las zonas rurales, la conservación de los recursos naturales, etc.), y que reciben ayudas de la Unión, tengan una relevancia no solo nacional, sino europea. Pero, aun admitiendo lo anterior, es difícil encontrar argumentos que justifiquen, de conformidad con el principio de subsidiariedad, que tenga que ser la Unión la que se encargue prioritariamente de garantizar tales bienes, en lugar de los Estados, las autoridades regionales o las locales. Así acontece con la Política de Medio ambiente o con la Política Regional y de Cohesión a las que, poco a poco, va quedando reducida la Política Agrícola Común.

La cuestión ya ha sido planteada por la Comisión, aunque quizá no en toda su crudeza, lo que cabe esperar que se produzca en los próximos años<sup>82</sup>. En efecto, la transformación de las ayudas de la PAC en ayudas sociales parece inevitable. Ahora bien, ¿tiene competencia la Unión Europea para acometer una política de apoyo a la renta de un grupo social determinado? Piénsese que, como resulta obvio, la UE no tiene competencia para establecer un modelo común (y financiado con fondos comunes) de ayudas al desempleo para los trabajadores industriales. Ni para esta-

---

<sup>80</sup> Albert MASSOT MARTÍ, «La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 11 (enero-abril 2002), págs. 79-80.

<sup>81</sup> Albert MASSOT MARTÍ, «La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo...», cit., pág. 49.

<sup>82</sup> La primera de las cuatro «preguntas básicas» en torno a las cuales se organizó el debate público «La Política Agrícola Común más allá de 2013», lanzado por la Comisión entre el 12 de abril y el 11 de junio de 2010, como paso previo a la elaboración y presentación del último paquete de reformas de la PAC, literalmente decía «Pregunta 1 - ¿Por qué necesitamos una política agrícola común europea?». Es posible consultar el resumen ejecutivo de las aportaciones presentadas en [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/executive-summary\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/executive-summary_es.pdf).

blecer un sistema de «renta mínima» o de «renta de inserción» para las clases más necesitadas. ¿Por qué habrían de reconocérsele entonces competencias para adoptar una política de este tipo en el ámbito agrícola?

La evolución solo puede llegar a un lugar: la desaparición de buena parte de la PAC, en especial del clásico «primer pilar», y el resurgimiento de políticas agrícolas nacionales que ocupen, si así lo estiman oportuno, su lugar. La PAC quedará previsiblemente reducida a un mecanismo de seguridad en caso de oscilación extraordinaria de precios (al alza o a la baja) o riesgo de desabastecimiento; a un conjunto de normas comunes sobre competencia, marcas y signos distintivos, seguridad alimentaria, medioambiental y de sanidad animal y vegetal; y a unas partidas específicas, dentro de los fondos estructurales, destinados al equilibrio entre zonas rurales y zonas urbanas. Es decir, medidas relativas a garantizar la libre circulación de productos y la libre competencia entre ellos, y especialidades sobre la más genérica política de desarrollo regional y de cohesión<sup>83</sup>.

En este sentido, y confirmando esta tendencia, desde hace años se percibe un proceso de «sustracción» de competencias a la Política Agrícola Común por parte de otras políticas comunitarias. Si el desarrollo rural, la protección de la salud pública y de los animales, de los consumidores o del medio ambiente surgieron originariamente en el seno de la PAC, ampliando las competencias propiamente agrícolas, a finales de los años noventa comenzó a invertirse el proceso. Ello se debería, desde luego, a la aparición de nuevas políticas propias y específicas en dichos ámbitos: Política de medio ambiente, Política de salud, Política de protección de los consumidores y usuarios, Política regional, etc., pero también al declive de la PAC<sup>84</sup>.

Por ello mismo, el desarrollo rural no puede convertirse en el contenido esencial de la Política Agrícola Común, dado que es difícil encontrar razones que justifiquen que el desarrollo rural deba ser una política propia y distinta de la más amplia Política regional, en la que podría integrarse plenamente sin mayores complicaciones<sup>85</sup>. De hecho, en una PAC en la que lo agrícola tenga un peso cada vez menor, lo rural debería depender, cada vez en mayor medida, de los criterios más generales de la Política de desarrollo regional.

Los Estados miembros, sin embargo, se rebelan contra esta tendencia. En efecto, en lugar de reducir las ayudas propias del «primer pilar» y traspasar los fondos al

---

<sup>83</sup> La Comisión Europea, sin atreverse a plantearla abiertamente, ya ha reconocido que una reforma radical de la PAC implicaría «prescindir del apoyo a la renta y de la mayoría de las medidas de mercado, para dar prioridad a los objetivos medioambientales y del cambio climático en lugar de dársela a los aspectos económico y social de la PAC». Comisión Europea, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los Parlamentos nacionales sobre la revisión del presupuesto de la Unión Europea» [COM (2010) 700 final, 19-10-2010], pág. 13.

<sup>84</sup> Fabio GENCARELLI, «La Politique agricole commune et les autres politiques communautaires...», cit., pág. 187.

<sup>85</sup> Daniele BIANCHI, «“Une longue réforme tranquille” 1962 - 2012...», cit., pág. 529; Alfredo FIORITTO, «Agricoltura», cit., pág. 53.

sostenimiento de los programas de desarrollo rural del «segundo pilar», los Estados miembros presionan para mantener las ayudas del «primer pilar» pero introduciendo elementos del segundo, a fin de seguir justificando su existencia<sup>86</sup>. Los motivos de este posicionamiento de los Estados miembros se encuentran, estrictamente, en el interés económico: las ayudas incluidas en el «primer pilar» son financiadas al 100% por el presupuesto de la Unión, mientras que las ayudas destinadas al desarrollo rural propias del «segundo pilar» exigen la cofinanciación de los proyectos a los que se destinan<sup>87</sup>.

En este sentido, se ha llegado a sugerir que la PAC, dada su configuración actual, atenta contra el principio de cohesión. En efecto, la gran aportación a la cohesión que ofrece la PAC se realiza a través de su «segundo pilar», que ofrece apoyo a las zonas en situación natural desventajosa. Pero los pagos directos del «primer pilar» favorecen a las grandes concentraciones parcelarias y benefician, sobre todo, a las principales regiones agrícolas, justamente lo contrario de lo que persiguen la Política Regional y de Cohesión<sup>88</sup>.

## VI. CONCLUSIÓN: LA REFORMA DE LA PAC DE 2013 Y EL NUEVO PAPEL ASIGNADO AL VIEJO BUQUE INSIGNIA

Nada es seguro en las procelosas aguas del Derecho de la Unión, pero no parece arriesgado afirmar, frente a posturas excesivamente catastrofistas, que el que fuera buque insignia del proceso de integración comunitaria, la Política Agrícola Común, no se hunde. Ahora bien, tampoco parece excesivamente riesgoso afirmar que la embarcación, aun manteniéndose a flote, nunca más volverá a ser buque insignia y nave capitana. Después de estar una temporada en dique seco para una revisión en profundidad, y una vez despojada de buena parte de su arsenal en beneficio de otras embarcaciones, su lugar dentro de la «armada europea» será otro, mucho más modesto del que solía ocupar.

La Unión Europea mantendrá, sin ninguna duda, una Política Agrícola Común: la PAC no desaparecerá. Ahora bien, su contenido se verá reducido de manera radical en beneficio de otras políticas, las ayudas seguirán una evolución decreciente y

<sup>86</sup> En ese sentido iría el nuevo criterio de «ecologización» de los pagos directos del «primer pilar», que, previsiblemente, quedará incluido en la nueva reforma de la PAC de 2013, de conformidad con el cual al menos el 30% de los pagos directos estará vinculado al cumplimiento de tres prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente.

<sup>87</sup> Daniele BIANCHI, «“Une longue réforme tranquille” 1962-2012...», cit., pág. 529. Como forma de combatir esta práctica, se ha sugerido que, si se introdujera el principio de cofinanciación también para los pagos del «primer pilar», obligando a los Estados y las regiones europeos a asumir parte del coste, estos tendrían un fuerte incentivo para revisar la eficiencia y la necesidad de estos gastos. Nadège CHAMBON, «Renforcer l’action de l’UE par une réforme audacieuse de la PAC et de son financement», *Revue de l’Union Européenne*, n° 550 (julio-agosto 2011), pág. 475.

<sup>88</sup> Nadège CHAMBON, «Renforcer l’action de l’UE par une réforme audacieuse...», cit., pág. 475.

las Instituciones de la Unión perderán buena parte de su protagonismo en favor de unos Estados miembros que recuperarán muchas de las competencias que habían perdido en este ámbito:

En primer lugar, se mantendrán dentro del núcleo duro de la Política Agrícola Común aquellas cuestiones más cercanas al funcionamiento del mercado interior y a la libre circulación de productos agropecuarios: las normas sobre competencia, la existencia de una «red de seguridad» de compras públicas, las normas sobre producción animal y sobre producción vegetal, las cuestiones veterinarias y fitosanitarias, las normas sobre denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, etc. Por el contrario, es previsible que otras materias tradicionalmente incluidas dentro de la PAC continúen su acercamiento a otras políticas de la Unión: así, la seguridad alimentaria, incluyendo cuestiones relativas a calidad de los productos, etiquetado, información alimentaria, seguridad química, seguridad biológica, etc., se sitúan ya dentro de la Política de Salud y Consumidores; y también el desarrollo rural continuará su proceso de acercamiento hacia la Política Regional y de Cohesión.

En segundo lugar, y siguiendo una tendencia persistente desde hace tres décadas, la PAC continuará reduciendo su participación en el presupuesto de la Unión, en beneficio, precisamente, de las dos grandes políticas en ascenso: la Política Regional y la Política de Cohesión<sup>89</sup>.

En tercer lugar, parece también asumido que se producirá un fenómeno de recuperación de competencias de los Estados miembros en materia agrícola. Según indicamos más atrás, el Tribunal de Justicia consideró tradicionalmente que las acciones que los Estados miembros podían llevar a cabo en el marco de una OCM eran el resultado de una «autorización» y no el reconocimiento de un poder autónomo que estos tuvieran con carácter previo. El funcionamiento del sistema de precios se concebía como una competencia exclusiva de la Comunidad, en la medida en que era esencial para asegurar el principio de unidad de mercado. Ahora bien, en tanto en cuanto el sistema de precios ha quedado reducido a su mínima expresión y las nuevas formas de intervención en la agricultura, basadas en la concesión de pagos directos a la renta de carácter desvinculado de la producción, no afectan, por definición, a la unidad del mercado, nada impide que los Estados miembros puedan recuperar ciertos ámbitos competenciales<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> El declive de la agricultura en relación con el presupuesto de la Unión puede apreciarse, asimismo, en la pérdida de importancia de las cuestiones agrícolas en las negociaciones para el cuadro financiero plurianual. Hasta el último cuadro financiero plurianual, la PAC estaba «blindada»: el acuerdo CHIRAC-SCHROEDER de octubre de 2002 estableció que la negociación del volumen de los fondos reservados al «primer pilar» de la PAC se negociaría antes que el resto del presupuesto. De cara al nuevo marco financiero plurianual, y por primera vez, la PAC se discute junto con el resto de políticas, como una más. Gabelle ROCHDI, «Nouvelle donne pour l'agriculture européenne à l'horizon 2013», *Revue de l'Union Européenne*, n° 549 (junio 2011), pág. 365.

<sup>90</sup> En esa línea es en la que debe interpretarse, muy probablemente, el hecho de que el art. 4.2.d) TFUE haya incluido entre las competencias compartidas «la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos», a pesar de que buena parte de la doctrina venía considerando y el propio Tribunal de Justicia había afirmado, en la STJCE de 1 de julio de 1987,

Como consecuencia de todo lo anterior, y de manera necesaria, la PAC dejará de ser el ejemplo de política de integración que fue. Ya no será el banco de pruebas en el que se desarrollaron muchos de los principios que aun hoy rigen el ordenamiento de la Unión. Ni el ámbito en el que se desarrollaban con carácter pionero las Instituciones supranacionales. De hecho, en los últimos tiempos la PAC no solo ha dejado de ser considerada como un símbolo de integración supranacional sino que ha sido contemplada justamente como todo lo contrario, en tanto que ha sido la última gran política común de la Unión en la que se ha reconocido al Parlamento Europeo la capacidad de actuar como legislador en pie de igualdad con el Consejo.

En efecto, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y de conformidad con el art. 43.2 TFUE, corresponde establecer al Parlamento Europeo y al Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, «la organización común de los mercados agrícolas prevista en el apartado 1 del artículo 40, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de agricultura y pesca». Este fortalecimiento de la posición del Parlamento Europeo, operada por el Tratado de Lisboa, parece que debería reforzar la imagen de la PAC como modelo de integración política, en tanto que supone una evolución democrática y un refuerzo a su legitimidad social. Más aún, debería conferir a la PAC una mayor racionalidad política que se opusiera a los intereses, en ocasiones tan mezquinos, de los Estados, con frecuencia obsesionados únicamente con la obtención de fondos de la Unión<sup>91</sup>. Sin embargo, es muy posible que esta innovación, que en su momento hubiera hecho aún más impresionante la figura del gran buque insignia, pase ahora desapercibida.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ADAM, Valérie, «Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la Politique agricole commune», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 475 (febrero 2004), págs. 96-105.

ALONSO OLEA, Manuel, «Control y fomento de la agricultura en los Estados Unidos: el sostenimiento de precios de productos agrícolas», *RAP* nº 5 (mayo-agosto de 1951), págs. 325-353.

---

*Antonini*, as. 216/86, ap. 10, que la Unión gozaba en materia de agricultura de una competencia exclusiva. Como ya indicamos, la calificación de competencia compartida implica su sometimiento al principio de subsidiariedad y, en consecuencia, a la necesidad de justificar los motivos que obligan a que sea la Unión, y no una instancia política más cercana al ciudadano, la que deba actuar en materia agrícola (art. 5.3 TFUE).

<sup>91</sup> Gabrielle ROCHDI, «Manifestation d'intérêt au Parlement européenne pour la réforme de la PAC», cit., pág. 658, destaca, además, que las competencias del Parlamento Europeo sobre la materia agrícola no proceden solo de que se haya instaurado también en esta materia el procedimiento legislativo ordinario, sino del cambio en el sistema de aprobación del presupuesto comunitario y de la eliminación de la tradicional distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

- ÁLVAREZ RIBAS, Alfonso, FRANCISCO SINEIRO GARCÍA y Roberto LORENZANA FERNÁNDEZ, «Distribución territorial de las ayudas directas de la Política Agraria Común en España», *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, nº 215-216 (2007), págs. 75-96.
- BARENTS, René, *The Agricultural Law of the EC. An inquiry into the Administrative Law of the European Community in the field of Agriculture*, Kluwer, Deventer-Boston, 1994.
- BIANCHI, Daniele, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, Bruselas, 2006.
- «La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC)», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*. nº 475 (febrero 2004), págs. 91-95.
  - «La PAC *camaleontica* alla luce del Trattato di Lisbona. Le principali modifiche istituzionali della politica agricola comune all'indomani del suo cinquantesimo anniversario», *Rivista di Diritto Agrario*, diciembre 2009.
  - «“Une longue réforme tranquille” 1962-2012: 50 ans de Politique Agricole Commune à l'horizon 2020», *Revue de l'Union européenne*, nº 551 (septiembre 2011), págs. 523-531.
- BLUMANN, Claude, *Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, París, 1996.
- BUENO ARMIJO, Antonio, *La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales*, Fundación Unicaja, Málaga, 2007.
- «Capítulo XIX. El comercio internacional de productos agropecuarios», en Julio GONZÁLEZ GARCÍA (dir.), *Derecho de la regulación económica. Tomo VIII. Comercio exterior*, Iustel, Madrid, págs. 709-749.
  - «El reintegro de las subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la Política Agrícola Común», Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011.
- CARDWELL, Michael, *The European model of agriculture*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.
- CARDWELL, Michael, y Luc BODIGUEL, «Évolution de la définition de l'agriculture pour une agriculture évoluée. Approche comparative Union européenne/ Grande-Bretagne/ France», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 490 (julio-agosto 2005), págs. 456-466.
- CHAMBON, Nadège, «Renforcer l'action de l'UE par une réforme audacieuse de la PAC et de son financement», *Revue de l'Union Européenne*, nº 550 (julio-agosto 2011), págs. 472-475.
- COMISIÓN EUROPEA, «Preparándose para el “chequeo” de la reforma de la PAC», [COM(2007) 722 final, 20-11-2007].

- «La revisión del presupuesto de la Unión Europea» [COM (2010) 700 final, 19-10-2010].
  - «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» [COM (2010) 2020 final, 3-3-2010].
- DÍEZ PERALTA, Eva, «La Política Agrícola Común a la luz de su reforma», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 11, octubre 2006.
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura española y europea*, Aranzadi, Elcano, 2000.
- FERNÁNDEZ GARCÍA DE VINUESA, Antonio, «Régimen de ayudas acopladas a la ganadería», *Noticias de la Unión europea*, nº 275 (diciembre 2007), págs. 5-10.
- FIORITTO, Alfredo, «Agricultura», en Mario P. CHITI y Guido GRECO (dirs.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, T. I, 2ª ed., Giuffré Editore, Milano, 2007, págs. 25-64.
- GALLEGO, José Andrés, *Cooperativismo católico, ahorro y crédito*, Dersa, Madrid, 2007.
- GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, «La reforma de la PAC vista desde Bruselas: de la importancia de la teoría de la bicicleta o el que avisa no es traidor», *Noticias de la Unión europea*, nº 275 (diciembre 2007), págs. 11-16.
- «Le bilan de santé de la Politique agricole commune», *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, nº 515 (febrero 2008), págs. 73-79.
- GENCARELLI, Fabio, «La Politique agricole commune et les autres politiques communautaires: la nouvelle frontière», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, nº 1/2001, págs. 173-188.
- «L'évolution du droit agricole communautaire», *Revue du Droit de l'Union Européenne* nº 3/2001, págs. 655-688.
- GERONA MORALES, Marcelo, *El comercio de productos agrícolas en la OMC, FLACSO - Abya-Yala, Quito*, 2005.
- GÓMEZ AMIÁN, Aurora, «La financiación de la agricultura en España: el Servicio Nacional del Crédito Agrario (1925-1936)», *Agricultura y Sociedad*, nº 82 (enero-abril 1977), págs. 219-250.
- HERRÁIZ SERRANO, Olga, «Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9, 1996, págs. 149-196.
- INGERSENT, Ken A., y A. J. RAYNER, *Agricultural policy in Western Europe and the United States*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) - Northampton (MA, USA), 1999.
- IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, *La seguridad de los productos industriales: régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2000.

- JAZRA BANDARRA, Nelly, «Tendances du secteur agro-alimentaire», *Revue de l'Union Européenne*, nº 553 (diciembre 2011), págs. 650-654.
- LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Regulación jurídico-administrativa del sector oleícola*, Fundación Unicaja, Málaga, 2006.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Agricultura», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (dir.), *Derecho Administrativo Económico. Tomo II*, La Ley, Madrid, 1991, págs. 279-404.
- LUELMO, Julio, *Historia de la agricultura en Europa y América*, Istmo, Madrid, 1975.
- MANZANEDO, J. A., J. HERNANDO y E. GÓMEZ-REINO, *Curso de Derecho administrativo económico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970.
- MASSOT MARTÍ, Albert, «Aspectos jurídicos de la aplicación del principio de responsabilidad de los productores en la Política Agrícola Común», *Derecho Agrario y Alimentario*, nº 14 (septiembre-diciembre 1989), págs. 28-34.
- «La política agrícola común», en Francesc MORATA (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 82-120.
  - «La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 11 (enero-abril 2002), págs. 45-83.
  - «La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias», *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 199 (2003), págs. 11-60.
- MATEU GONZÁLEZ, Josep Joan, «Política Hidráulica e intervención estatal en España (1880-1936): una visión interdisciplinar», *Estudios agrosociales y pesqueros*, nº 197, 2002, págs. 35-61.
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, *Derecho Administrativo Económico. Tomo I*, La Ley, Madrid, 1988.
- O'CONNOR AND COMPANY, *Agriculture export refunds in EC and WTO law*, publicado por O'Connor and Company European Lawyers, Bruselas, 1999.
- PASCUAL GARCÍA, José, y José Carlos PASCUAL ECHALECU, *Las ayudas de la Unión Europea. Perspectivas financieras 2007-2013*, 2ª ed., BOE, Madrid, 2008.
- PRIETO ÁLVAREZ, Tomás, *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid - Barcelona, 2001.
- RIBER GARCÍA, Juan Fernando, «Régimen de ayudas acopladas a productos mediterráneos en España», *Noticias de la Unión Europea* nº 275 (diciembre 2007), págs. 17-25.
- ROCHDI, Gabrielle, «Nouvelle donne pour l'agriculture européenne à l'horizon 2013», *Revue de l'Union Européenne*, nº 549 (junio 2011), págs. 361-367.
- «Manifestation d'intérêt au Parlement européenne pour la réforme de la PAC», *Revue de l'Union Européenne*, nº 553 (diciembre 2011), págs. 655-661.

- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel, *Tasa láctea y ayudas comunitarias a la ganadería*, Fundación Unicaja, Málaga, 2009.
- SAINZ ELÍAS, Jorge, «El régimen de pago único en España», *Noticias de la Unión Europea* n° 275 (diciembre 2007), págs. 27-34.
- SCHÜTZE, Robert, «Reforming the ‘CAP’: from vertical to horizontal harmonization», *Yearbook of European Law*, 2009 (n° 28), págs. 337-361.
- SNYDER, Francis, «The Common Agricultural Policy in the Single European Market», *Collected Courses of the European Academy of European Law. 1991*, European Community Law, vol II, libro I, págs. 305-336.
- TAMAMES, Ramón, *La Unión Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- TRACY, Michael, *Government and Agriculture in western Europe. 1880-1988*, 3ª edición, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989.
- *Food and agriculture in a market economy. An introduction to Theory, Practice and Policy*, APS, La Hutte (Bélgica), 1993.
- VIVAS CAMPOS, José María, «Derecho comunitario. La reforma de la Política Agraria Común», *Revista de Derecho de Extremadura* n° 3 (septiembre-diciembre 2008), págs. 405-448.

**RESUMEN:** Durante mucho tiempo, la Política Agrícola Común (PAC) ha sido el buque insignia del proceso de integración europeo. La PAC fue configurada como la política más fuertemente intervencionista, capaz de controlar los precios y productos agrícolas en el mercado común. Como resultado, se atribuyó a la Comunidad Europea una competencia casi exclusiva en materia agrícola y las Instituciones europeas desarrollaron un amplio elenco de reglas y principios que debían ser aplicados por los Estados miembros con poco espacio para el margen de decisión nacional. Sin embargo, el esfuerzo reformador de las tres últimas décadas ha modificado sustancialmente la estructura de la PAC: los precios y los productos ya no son controlados por los poderes públicos y se ha planteado la conveniencia de retirarle las competencias atribuidas a la Unión Europea. ¿Ha empezado el último viaje del buque insignia?

**PALABRAS CLAVE:** Política Agrícola Común, ayudas a la agricultura, reforma McSharry, Agenda 2000, reforma intermedia, renacionalización, distribución de competencias.

**ABSTRACT:** For a long time, the Common Agricultural Policy (CAP) was the flagship of the European integration process. CAP was shaped as the strongest interventionist policy, being able to control agricultural prices and products within the common market. As a result, the European Community was conferred a competence almost exclusive on agriculture matters and the European Institutions developed a vast array of rules and principles which had to be implemented by Member States with little room for a national margin of decision. The reform effort of the last three decade, however, has substantially altered the structure of the CAP: prices and products are no longer controlled by public bodies and the withdrawal of the competences conferred to the EU is under consideration. Has the last trip of the flagship begun?

**KEYWORDS:** Common Agricultural Policy, aids to agriculture, McSharry reform, Agenda 2000, mid-term review, renationalization, distribution of competences.

Recibido: 15 de noviembre de 2013

Evaluado: 1 de diciembre de 2013

Aceptado: 9 de diciembre de 2013