



LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC) Y EL TRATADO

Después de la entrada en vigor del Tratado de Roma, las políticas agrícolas de los Estados miembros fueron sustituidas por mecanismos de intervención a escala comunitaria. Las bases de la política agrícola común (PAC) no han cambiado desde el Tratado de Roma, aunque sí lo han hecho las normas relativas al procedimiento decisorio. El Tratado de Lisboa ha reconocido la codecisión como «procedimiento legislativo ordinario» de la política agrícola común, en sustitución del procedimiento de consulta.

BASE JURÍDICA

Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

JUSTIFICACIÓN DE LA PAC

En 1958, cuando se creó el mercado común en virtud del Tratado de Roma, el sector agrícola de los seis países fundadores se caracterizaba por una fuerte intervención estatal. Para incluir los productos agrícolas en la libre circulación de mercancías manteniendo al mismo tiempo la intervención pública en el sector agrícola había que suprimir los mecanismos de intervención nacionales incompatibles con el mercado común y traspasarlos a escala comunitaria: este fue el motivo fundamental de la creación de la PAC.

Por otro lado, la intervención en la agricultura se basaba en el principio, muy extendido por aquel entonces, de la especificidad del sector, que dependía en gran medida del clima y de las condiciones geográficas, y experimentaba desequilibrios sistémicos entre la oferta y la demanda, y, por consiguiente, una fuerte volatilidad de los precios y los ingresos.

La demanda alimentaria no es flexible, es decir, varía poco en función de la fluctuación de los precios; por otra parte, la duración de los ciclos de producción y la inmutabilidad de los factores de producción hacen que la oferta global de productos agrícolas sea muy rígida. Por ello, una oferta abundante provoca caídas de precios y, al contrario, cuando hay poca oferta, los precios suben. Todos esos elementos desembocan en una inestabilidad permanente de los mercados. Ante esta situación, las autoridades públicas siempre han tendido a regular los mercados agrícolas y mantener los ingresos de los productores, tendencia que ha heredado la PAC.

Aunque la agricultura no represente hoy en día más que una pequeña parte de la economía de los países desarrollados, incluida la de la Unión ([3.2.10](#), cuadro II), la



intervención pública se ha visto reforzada últimamente con unas políticas agrícolas y rurales que, además de las ayudas a la función tradicional de la actividad primaria (la producción de alimentos), también se ocupan de otras dimensiones, como el desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático, la gestión del territorio y del paisaje, la diversificación y la revitalización de la economía rural o la producción de energía y de biomateriales. El apoyo a los bienes públicos, o funciones no comerciales de la actividad agrícola (es decir, no remuneradas por el mercado), se ha convertido en un factor esencial de las políticas agrícolas y rurales más recientes, incluida la PAC.

OBJETIVOS

El artículo 39 del TFUE establece los objetivos específicos de la PAC:

- a. incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b. garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
- c. estabilizar los mercados;
- d. garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e. asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Se trata de objetivos que son a la vez económicos —artículo 39, apartado 1, letras a), c) y d)— y sociales —artículo 39, apartado 1, letras b) y e)—, con los que se pretende proteger los intereses de los productores y los consumidores. En la práctica, los objetivos de la PAC no han cambiado desde el Tratado de Roma, dado que su formulación es muy flexible y ha podido acomodar las numerosas reformas experimentadas a partir de la década de 1980 (3.2.2). Conviene señalar que, según jurisprudencia consolidada, los objetivos de la PAC no se pueden alcanzar simultáneamente en su totalidad. Por tanto, el poder legislativo de la Unión dispone de un amplio margen de discreción en la elección de los instrumentos y el alcance de las reformas, en función de la evolución de los mercados y las prioridades establecidas por las instituciones europeas en un momento dado.

Aparte de los objetivos específicos de la PAC, establecidos en el artículo 39 del TFUE, varias disposiciones del Tratado incorporan otros objetivos aplicables al conjunto de las políticas y acciones de la Unión. Así, también son objetivos integrantes de la PAC la promoción de un nivel de empleo elevado (artículo 9), la protección del medio ambiente con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (artículo 11), la protección de los consumidores (artículo 12), las exigencias en materia de bienestar de los animales (artículo 13), la protección de la salud pública (artículo 168, apartado 1) o la cohesión económica, social y territorial (artículos 174 a 178). Por otro lado, en un contexto de apertura y mundialización de los mercados, el artículo 207 establece los principios de la política comercial común aplicable a los intercambios de productos agrícolas. Por último, debido a la especificidad estructural de la actividad primaria, una excepción cubre la aplicación de los principios de la política de competencia a la producción y el comercio de productos agrícolas (artículo 42). No obstante, esta excepción no se



desarrolló hasta la última reforma de la organización común de mercados (OCM) de 2013 ([3.2.4](#)).

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN MATERIA AGRÍCOLA

El Tratado de Roma estableció el procedimiento para la elaboración y la aplicación de la PAC, que se basaba en: una propuesta de la Comisión; el dictamen del Parlamento Europeo y, de ser necesario, del Comité Económico y Social Europeo; y la decisión del Consejo, adoptada por mayoría cualificada. Por tanto, se trataba de un procedimiento de mera consulta al Parlamento Europeo, que no se modificó hasta 2010. Ese año, el TFUE (artículo 42, párrafo primero, y artículo 43, apartado 2) reconoció la codecisión como «procedimiento legislativo ordinario» para la PAC ([1.2.3](#)), en sustitución del procedimiento de consulta, lo que consolidó la función de auténtico colegislador del Parlamento Europeo en el ámbito agrícola.

Sin embargo, el nuevo Tratado plantea problemas de interpretación, ya que incluye excepciones al procedimiento ordinario que favorecen al Consejo. Así, el artículo 42, párrafo segundo, prevé, en el marco de las normas sobre la competencia, que «el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar la concesión de ayudas: a) para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales; b) en el marco de programas de desarrollo económico». Asimismo, el artículo 43, apartado 3, prevé que «el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas». Debido a la falta de delimitación clara de las competencias legislativas del Parlamento Europeo y del Consejo en materia agrícola, durante las negociaciones de la PAC aplicable a partir de 2013 surgieron problemas jurídicos y políticos. El Parlamento Europeo siempre ha rechazado la adopción de reservas generales de ejecución en favor del Consejo que pudiesen condicionar, e incluso desvirtuar, los poderes de codecisión adquiridos con el nuevo Tratado, en particular en el ámbito de las reformas fundamentales de la PAC, de las que la fijación de las ayudas, los precios y las cuotas es un elemento esencial. Sin embargo, el Consejo se ha opuesto a toda restricción de las facultades atribuidas por el artículo 43, apartado 3, en el marco de la nueva OCM (Reglamento (UE) n.º 1308/2013, DO L 347 de 20.12.2013, y Reglamento (UE) n.º 1370/2013, DO L 346 de 20.12.2013) ([3.2.4](#)), así como en la fijación de los porcentajes de reducción de las ayudas directas en el marco de la disciplina financiera (artículo 26 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, DO L 347 de 20.12.2013). Así las cosas, el Parlamento se ha visto obligado a aceptar la excepción con el fin de no bloquear la adopción de la reforma de 2013 (Resolución [P7_TA\(2013\)0492](#), de 20 de noviembre de 2013, DO C 436 de 24.11.2016, p. 274). Además, una declaración final del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión reconocía que el acuerdo alcanzado no prejuzga reformas posteriores de la PAC ni impide el ejercicio de acciones judiciales.

Cabía prever, por tanto, que el debate interinstitucional sobre el alcance del artículo 43, apartado 3, continuara ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así ha ocurrido con los recursos interpuestos por el Parlamento Europeo y la Comisión para pedir la anulación de dos actos basados en el artículo 43, apartado 3, del TFUE en materia de política pesquera común: una Decisión del Consejo sobre la concesión



de posibilidades de pesca en aguas de la Unión (asuntos C-103/12 y C-165/12) y un Reglamento sobre un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao (asuntos C-124/13 y C-125/13). De las sentencias del Tribunal de Justicia, de 26 de noviembre de 2014 y de 1 de diciembre de 2015, se desprende que las medidas que conlleven una elección política que esté reservada al legislador de la Unión, por el hecho de que dichas medidas resulten necesarias para la consecución de los objetivos relativos a la política agrícola común y la PPC, deberán basarse en el artículo 43, apartado 2, del TFUE. No obstante, la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2016 en el asunto C-113/14 estableció una interpretación amplia del concepto de «fijación de los precios» del artículo 43, apartado 3, del TFUE, que incluye los umbrales de referencia de los precios de intervención. A consecuencia de ello, se anuló el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 (Reglamento OCM), cuya base jurídica era el artículo 43, apartado 2, y el Consejo ha vuelto a adoptar en solitario los umbrales de referencia. A raíz de estas sentencias, las próximas reformas destinadas a adaptar los mecanismos de la PAC a la consecución de sus objetivos deberán precisar el alcance de los fundamentos jurídicos vigentes con el fin de respetar mejor el equilibrio entre los colegisladores.

Por otra parte, siempre han existido otros organismos que también han participado en la ejecución de la PAC a través del procedimiento denominado «comitología». A partir de 1961, fecha del establecimiento de las primeras OCM, se crearon varios comités. El Tratado de Lisboa introduce una distinción entre los «actos delegados» y los «actos de ejecución» (1.3.8). Ahora, la adopción de los actos delegados debe ajustarse al acto legislativo de base de que se trate, mientras que, para la adopción de los actos de ejecución, se aplican los nuevos procedimientos de examen o de consulta previstos por el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13). La mayor parte de los proyectos de actos de ejecución de la Comisión en materia agrícola se enmarcan en procedimientos de examen en los que el Parlamento Europeo y el Consejo tienen un derecho de control.

Además, en el marco de los comités consultivos, las organizaciones profesionales de la Unión Europea, a través del Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas (COPA) y de la Confederación General de Cooperativas Agrarias (Cogeca), siguen participando de manera indirecta en el proceso europeo de toma de decisiones. Muy recientemente, el ámbito de la consulta se ha ampliado con la creación de grupos de diálogo civil con el fin de ayudar a la Comisión a aplicar la PAC.

LA PAC, UNA COMPETENCIA COMPARTIDA ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS

En el título I del TFUE figura una clasificación general de las competencias en tres categorías (1.1.5): competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de coordinación, de apoyo y complementarias respecto de la acción de los Estados miembros. En este contexto, el artículo 4, apartado 2, letra d), prevé una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros en el ámbito de la agricultura, contrariamente al dictamen general de la doctrina y de los servicios jurídicos de la Comisión (SEC(92)1990, de 27.10.1992), que habían considerado hasta entonces que la política de mercados (primer pilar de la PAC) era competencia



exclusiva de la Unión. El nuevo artículo 4, apartado 2, letra d), del TFUE afecta a la labor legislativa en materia agrícola dado que las instituciones europeas deben aplicar el principio de subsidiariedad ([1.2.2](#)) en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva (artículo 5, apartado 3, y artículo 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE)). Así, los Parlamentos nacionales pueden remitir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado relativo a la conformidad de un proyecto de acto legislativo en materia agrícola con el principio de subsidiariedad. Por otra parte, el «sistema de cooperaciones reforzadas», creado en virtud del artículo 20 del TUE ([1.1.5](#)), pasa a ser aplicable a la PAC. A este respecto, algunos Estados miembros (en este caso, un mínimo de nueve) podrían optar por suscribir compromisos agrícolas complementarios entre ellos, ya que la PAC es cada vez más flexible en lo que respecta a la aplicación de los mecanismos comunes ([3.2.3](#)).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Pese a no disponer de competencias decisorias, el Parlamento Europeo ha ejercido, desde el Tratado de Roma, una fuerte influencia en la elaboración de la PAC, empleando métodos no vinculantes, como el recurso a los informes y las resoluciones de propia iniciativa. Conviene destacar que, después de la declaración del Consejo Europeo de 1997 a favor de un modelo agrícola europeo, el Parlamento Europeo ha mostrado en varias ocasiones su adhesión a dicho modelo agrícola (y alimentario) europeo, de carácter multifuncional, generalizado en el conjunto del territorio de la Unión ampliada y compatible con la apertura y la mundialización de los mercados. Este interés se manifestó especialmente en el marco del proceso de reforma de la PAC de 2003 (Resoluciones de 30 de mayo de 2002, [P5_TA\(2002\)0274](#) y [P5_TA\(2002\)0275](#), DO C 187 E de 7.8.2003, p. 160 y p. 168; y Resolución de 7 de noviembre de 2002, [P5_TA\(2002\)0532](#), DO C 16 E, p. 93) y de las negociaciones multilaterales sobre agricultura en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Ronda de Doha) ([3.2.8](#)). En este contexto, el Parlamento Europeo también se mostró favorable a la incorporación de nuevos objetivos a la PAC con el fin de responder a los nuevos desafíos a los que se enfrenta la actividad agrícola, como la calidad de los productos, la salud pública, el desarrollo sostenible, la cohesión económica, social y territorial, la protección del medio ambiente o la lucha contra el cambio climático. Estos principios han sido confirmados en las Resoluciones de 8 de julio de 2010 y de 23 de junio de 2011 sobre el futuro de la PAC después de 2013 ([P7_TA\(2010\)0286](#), DO C 351 E de 2.12.2011, p. 103; y [P7_TA\(2011\)0297](#), DO C 390 E de 18.12.2012, p. 49). Esta nueva reforma de la PAC, cuyo proceso parlamentario se inició en marzo de 2010, con la aprobación de los mandatos de negociación, y finalizó el 20 de noviembre de 2013 con la votación de los textos normativos, ha permitido al Parlamento Europeo desempeñar su función de colegislador de pleno derecho en el ámbito agrícola, de conformidad con el marco institucional establecido por el Tratado de Lisboa (Resoluciones [P7_TA\(2013\)0490](#) a [P7_TA\(2013\)0494](#), DO C 436 de 24.11.2016, p. 270 a 280). El Parlamento ya ha comenzado a trabajar en la reforma de la PAC para después de 2020. El 30 de mayo de 2018 se aprobó un informe de propia iniciativa ([P8_TA\(2018\)0224](#)) sobre la Comunicación de la Comisión titulada «El futuro de los alimentos y de la agricultura» (informe Dorfmann) y, en abril de 2019, los



miembros de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural votaron los tres informes sobre las propuestas legislativas que se habían presentado ([3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

