



LOS INSTRUMENTOS DE LA PAC Y SUS REFORMAS

Con el transcurso de los años, la política agrícola común (PAC) ha experimentado cinco grandes reformas, las más recientes de las cuales se remontan a 2003 (revisión intermedia), 2009 (el «chequeo» de la PAC) y 2013 (para el período de financiación 2014-2020). Los primeros debates sobre la PAC posterior a 2020 comenzaron en 2016 y en junio de 2018 se presentaron las propuestas legislativas correspondientes.

BASE JURÍDICA

Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Reglamentos (UE) n.º 1303 a 1308/2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

OBJETIVOS

Las reformas sucesivas de la PAC han permitido adaptar los mecanismos utilizados para alcanzar los objetivos fijados por el Tratado (véase la ficha [3.2.1](#)). Además, la última reforma asigna a la PAC objetivos nuevos (artículo 110, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013): económicos (garantizar la seguridad alimentaria por medio de una producción agrícola viable, mejorar la competitividad y el reparto del valor en la cadena alimentaria), medioambientales (utilizar de manera sostenible los recursos naturales y luchar contra el cambio climático) y territoriales (asegurar el dinamismo económico y social de las zonas rurales).

RESULTADOS

A. La reforma de 1992: la gran inflexión

Desde su introducción en 1962, la PAC ha cumplido sus objetivos de garantizar la seguridad del abastecimiento de alimentos. Posteriormente, con su política de precios de ayuda muy elevados en comparación con los precios del mercado mundial y la garantía de compra ilimitada, la PAC comenzó a producir cada vez mayores excedentes. A fin de detener la divergencia creciente entre la oferta y la demanda y controlar los gastos agrícolas, el Consejo adoptó un cambio radical en la PAC, al sustituir un sistema de protección a través de los precios por un sistema de ayudas compensatorias a la renta.

Tras un descenso importante de los precios garantizados de los grandes cultivos, las pérdidas de ingresos resultantes fueron compensadas en su totalidad por ayudas directas por hectárea. En cuanto a la producción ganadera, las bajadas de los precios



de la carne de bovino fueron compensadas por la concesión de primas por cabeza de ganado. Estas ayudas directas por hectárea y estas primas por cabeza de ganado se incluyeron en el «compartimento azul» de la Organización Mundial del Comercio (véase la ficha [3.2.7](#)).

B. La Agenda 2000: una nueva etapa que completa la reforma de 1992

Al declarar que la agricultura europea debía ser multifuncional, sostenible, competitiva y repartida sobre la totalidad del territorio, el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 fijó el objetivo estratégico de la nueva reforma. Tras el acuerdo alcanzado a raíz del Consejo Europeo de Berlín de los días 24 y 25 de marzo de 1999, la reforma se centró, principalmente, en los temas siguientes:

- un nuevo ajuste de los precios internos con respecto a los precios mundiales, compensado, en parte, mediante ayudas directas a los productores;
- la introducción por parte de los Estados miembros del respeto de las condiciones medioambientales (ecocondicionalidad) para la atribución de las ayudas, y la posibilidad de reducirlas (modulación) para financiar medidas de desarrollo rural;
- retomando las conclusiones de la Conferencia de Cork de 1996, el refuerzo de las medidas estructurales en vigor en el marco de una nueva política de desarrollo rural, en adelante denominada «segundo pilar de la PAC» (véase la ficha [3.2.6](#));
- la estabilización presupuestaria mediante un marco financiero estricto para el período 2000-2006.

C. La reforma de junio de 2003: hacia una PAC basada en las ayudas disociadas

Con ocasión de la Cumbre de Berlín de 1999, los Quince adoptaron las propuestas de la Agenda 2000 e invitaron a la Comisión a efectuar un examen intermedio en 2002 para evaluar el impacto de la última reforma de la PAC. Esa revisión intermedia se ha convertido finalmente en la reforma más ambiciosa que haya conocido la PAC hasta hoy, con cuatro objetivos principales: incrementar la conexión de la agricultura europea con los mercados mundiales, preparar la ampliación de la Unión Europea, responder de una manera más satisfactoria a las nuevas exigencias sociales en materia de protección del medio ambiente y calidad de los productos (con una opinión pública desorientada a causa de las sucesivas crisis sanitarias) y compatibilizar en mayor medida la PAC con las exigencias de terceros países.

El 26 de junio de 2003, en Luxemburgo, los ministros de Agricultura de la Unión alcanzaron un acuerdo que, en realidad, remodeló profundamente la PAC e introdujo una serie de nuevos principios o mecanismos:

- la disociación de las ayudas con respecto a los volúmenes producidos, con el fin de mejorar la orientación de las explotaciones, en función del mercado, y de reducir las distorsiones sobre la producción y el comercio de productos agrícolas. Estas ayudas disociadas adoptaron en adelante la forma de un pago único por explotación, centrado en la estabilidad de los ingresos;
- la condicionalidad («cross-compliance» en inglés), que supeditaba los pagos únicos al cumplimiento de una serie de criterios en materia de medio ambiente y salud pública, en respuesta a las expectativas de los ciudadanos europeos;



- la compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio, en la medida en que la disociación de las ayudas tenía como objetivo final permitir la inclusión del régimen de pago único en el «compartimento verde» (véase la ficha [3.2.7](#));
- la redistribución pública de los derechos de pago atribuidos a las explotaciones en función de las referencias históricas, por medio de dos mecanismos: la modulación, que permite la transferencia de los créditos entre los dos pilares de la PAC con el fin de consolidar el desarrollo rural y la aplicación posible de un modelo regional de disociación que permita la armonización de los pagos por hectárea asignados según criterios territoriales;
- la disciplina financiera, principio consagrado con posterioridad en las perspectivas financieras para 2007-2013 (DO C 139 de 14.6.2006), en virtud del cual se congeló el presupuesto del primer pilar de la PAC y se impusieron límites anuales obligatorios;
- por último, en 2007 se creó una organización común única de los mercados (OCM única), que codificó los mecanismos de reglamentación de las 21 organizaciones comunes de los mercados (OCM) existentes (Reglamento (CE) n.º 1234/2007, DO L 299 de 16.11.2007).

D. El «chequeo» de 2009: la consolidación del marco de la reforma de 2003

El «chequeo», aprobado por el Consejo el 20 de noviembre de 2008, permitió revisar un amplio abanico de medidas aplicadas tras la reforma de la PAC de 2003. El proyecto pretendía:

- reforzar la disociación total de las ayudas mediante la eliminación progresiva de los últimos pagos asociados a la producción, integrándolos en el régimen de pago único por explotación;
- reorientar parcialmente los fondos del primer pilar a favor del desarrollo rural aumentando el índice de modulación de las ayudas directas;
- flexibilizar las normas de intervención pública y de control de la oferta con el objetivo de no frenar la capacidad de los agricultores para reaccionar ante las señales del mercado.

E. La reforma de 2013: un enfoque más global e integrado

La reforma de 2013 supuso la última fase de este proceso de adaptación de la PAC abierto e inconcluso (Reglamentos (UE) n.ºs 1303 a 1308/2013, DO L 347 de 20.12.2013). Las líneas generales de la PAC para el período 2014-2020 persiguen:

- la conversión de las ayudas disociadas en un sistema de ayuda multifuncional. La fase de disociación de la producción respecto de las ayudas agrícolas en beneficio de una ayuda genérica a las rentas, iniciada en 2003, cede el testigo a una fase de revinculación de los instrumentos respecto a objetivos específicos, eliminando cualquier referencia histórica («orientación»). Los pagos únicos a las explotaciones se sustituyen por un sistema de pagos por niveles o estratos que incluyen siete componentes: 1) un «pago básico»; 2) un «pago verde» para bienes públicos medioambientales (componente ecológico); 3) un pago



complementario a los agricultores jóvenes; 4) un pago redistributivo para reforzar la ayuda a las primeras hectáreas de una explotación; 5) una ayuda adicional a las rentas en las zonas condicionadas por limitaciones naturales; 6) ayudas vinculadas a la producción; 7) por último, un régimen simplificado en favor de los pequeños agricultores. Las nuevas ayudas por hectárea se destinan únicamente a agricultores activos (véase la ficha [3.2.5](#)). Además, las dotaciones de pagos directos disponibles para cada Estado miembro se ajustarán progresivamente de manera que todos puedan acceder a un pago mínimo en euros por hectárea de aquí a 2019 (lo que se conoce como proceso de «convergencia externa»);

- la consolidación de los dos pilares de la PAC: el primer pilar, que financia las ayudas directas y las medidas de mercado, íntegramente con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA); el segundo pilar en favor del desarrollo rural, en régimen de cofinanciación. La modulación de las ayudas directas en favor del segundo pilar se elimina y se sustituye por una reducción obligatoria de los pagos básicos a partir de 150 000 euros («degresividad»). También se amplía la flexibilidad entre pilares: desde 2015, los Estados miembros tienen la posibilidad de transferir fondos inicialmente asignados en ambos sentidos (del primer pilar al segundo pilar, hasta el 15 %, y del segundo al primero, hasta el 25 % para algunos Estados) (véase la ficha [3.2.5](#));
- la consolidación de las herramientas de la OCM única como «redes de seguridad», que solo se aplican en caso de crisis de los precios y perturbaciones de los mercados. Por otra parte, se confirma la supresión de todas las medidas de control de la oferta: en septiembre de 2017 expiró el sistema de cuotas de azúcar y, desde 2016, los derechos de plantación de viñedos han sido sustituidos por un sistema de autorizaciones. El nuevo régimen exento de cuotas aplicable al sector de la leche, en vigor desde 2015, ha sido precedido por la adopción de un minipaquete «lácteo» (Reglamento (UE) n.º 261/2012, DO L 94 de 30.3.2012). Además, la nueva OCM única crea una nueva «reserva de crisis» para responder a posibles perturbaciones de los mercados (véase la ficha [3.2.4](#));
- un enfoque más integrado, específico y territorial para el desarrollo rural. Asimismo, está prevista una mejor coordinación de las medidas rurales con el resto de los Fondos Estructurales (véase la ficha [3.1.1](#)). Se simplifica la amplia gama de herramientas existentes dentro del segundo pilar de la PAC para concentrarse en la ayuda a la competitividad, la innovación, la agricultura basada en el «conocimiento», el establecimiento de jóvenes agricultores, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo territorial equilibrado (véase la ficha [3.2.6](#)).

Tras las decisiones de 2013, se han iniciado algunos trámites con vistas a adaptar los marcos normativos a la luz de la evolución institucional, económica y presupuestaria. En 2016 se estableció un segundo paquete «lácteo» con el fin de reducir la oferta y hacer frente a la crisis de los precios padecida por los ganaderos europeos tras la supresión de las cuotas en 2015 (DO L 242 de 9.9.2016). La Comisión también organizó la conferencia Cork 2.0 en septiembre de 2016, reabriendo el debate sobre la política de desarrollo rural posterior a 2020 (véanse las fichas [3.2.6](#) y [3.2.9](#)). Ha



propuesto igualmente algunas medidas de simplificación de los actos de base de la PAC (Reglamento «ómnibus») (véase la ficha [3.2.9](#)), aprovechando la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020 (véanse las fichas [1.4.3](#) y [3.2.2](#)). Este proceso ha concluido antes de finales del año 2017 y se ha publicado la nueva normativa (Reglamento (UE) n.º 2017/2393, DO L 350 de 29.12.2017). Además, el grupo operativo sobre mercados creado en enero de 2016 presentó su informe final en noviembre de 2016, con recomendaciones sobre mejoras en la regulación de la cadena alimentaria y los mercados agrícolas que deben dar lugar a propuestas legislativas. Por último, la Comisión presentó una Comunicación sobre «El futuro de los alimentos y de la agricultura» en noviembre de 2017, el marco financiero plurianual 2021-2027 en mayo de 2018 y las propuestas legislativas correspondientes en junio de 2018, abriendo así el proceso de reforma de la PAC para después de 2020 (véase la ficha [3.2.9](#)).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo ha secundado de manera general todas las reformas de la PAC. En particular, ha retomado la mayoría de las orientaciones formuladas por la Comisión para la reforma de 2003, mostrándose favorable a la disociación parcial y rechazando la noción de degresividad de las ayudas ([P5_TA\(2003\)0256](#), de 5 de junio de 2003, DO C 68 E de 18.3.2004). Además, el Parlamento volvió a solicitar una codecisión plena en materia de política agrícola, un objetivo que se logró con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (véanse las fichas [1.1.5](#) y [3.2.1](#)).

Por lo que respecta al futuro de la PAC después de 2013, el Parlamento empezó a debatir el asunto incluso antes de la presentación de la Comunicación y las propuestas legislativas de la Comisión. Sobre la base de un informe de propia iniciativa, el Parlamento aprobó una Resolución al respecto el 8 de julio de 2010 (DO C 351 E de 2.12.2011, p. 103). Los diputados han fijado sus ejes prioritarios de la nueva PAC para el siglo XXI: la seguridad alimentaria, el comercio justo, el mantenimiento de la actividad agrícola en el conjunto de los territorios de la Unión, la calidad de los alimentos, la defensa de la biodiversidad y la protección del medio ambiente, la remuneración justa de los bienes públicos suministrados por los agricultores y, por último, un desarrollo rural basado en la creación de empleos «verdes». Estos ejes fueron confirmados por su Resolución, de 23 de junio de 2011, relativa a la Comunicación de la Comisión sobre la PAC en el horizonte de 2020 (DO C 390 E de 18.12.2012, p. 49).

El Parlamento modificó las propuestas legislativas sobre la PAC después de 2013, que se convirtieron, en su versión modificada, en el mandato de negociación con el Consejo (Resoluciones [P7_TA\(2013\)0084](#), [P7_TA\(2013\)0085](#), [P7_TA\(2013\)0086](#) y [P7_TA\(2013\)0087](#), de 13 de marzo de 2013). Sobre esta base, y después de más de cuarenta diálogos tripartitos, se alcanzó un acuerdo político y el Parlamento se pronunció sobre los nuevos Reglamentos agrícolas el 20 de noviembre de 2013, justo tras la adopción del paquete financiero 2014-2020 (Resoluciones [P7_TA\(2013\)0490](#) a [P7_TA\(2013\)0494](#), DO C 436 de 24.11.2016, pp. 270 a 280).

El Parlamento Europeo ha iniciado sus trabajos sobre la reforma de la PAC posterior a 2020 teniendo en cuenta la retirada del Reino Unido. En principio, la votación en



primera lectura de las enmiendas a las propuestas de la Comisión tendrá lugar durante el período parcial de sesiones de junio de 2020 (véase la ficha [3.2.9](#)).

Albert Massot
02/2020

