

do una fuente de graves dificultades, incluso en el proceso de elaboración de las normas de carácter más general. La técnica legislativa consistente en introducir en las leyes de las Cortes generales disposiciones finales que establecen el grado de aplicación de cada precepto es sin duda una idea acertada (aunque su valor ha quedado un tanto reducido al no admitir ya el Tribunal constitucional que los órganos generales del Estado dicten normas con pretensión de validez como Derecho supletorio), pero, como lo demuestra el caso que nos ha ocupado en este estudio, su utilidad depende del rigor que se haya puesto a la hora de elaborar la norma. Si ese rigor falta, y eso es lo que ha ocurrido con la disposición final de la Ley 7/1996, este tipo de indicaciones sólo consiguen complicar la labor del intérprete. Aún más grave resulta el retroceso en la comprensión de la naturaleza y función de las leyes orgánicas en nuestro Ordenamiento que denota la decisión de las Cortes de introducir en la Ley orgánica 2/1996, dictada al amparo del artículo 150, apartado segundo, de la Constitución, la enunciación del principio de libertad de horarios comerciales, por pretendidas razones de «conexión temática, sistematicidad y buena política legislativa» (!). Es necesario repetir una vez más que, de aceptarse la legitimidad constitucional de semejante operación, la pasada legislatura de las Cortes habría logrado obligar a las sucesivas a recurrir a mayorías absolutas para modificar la regulación de una materia no reservada a la ley orgánica por precepto constitucional alguno.

## REFLEXIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUNITARIA (\*)

OLGA HERRÁIZ SERRANO

*SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. ESTABLECIMIENTO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUNITARIA. — III. LAS REGLAS DE ORO DE LA PAC Y LOS INSTRUMENTOS PARA MATERIALIZARLAS: 1. La unidad de mercado; 2. La preferencia comunitaria; 3. La solidaridad financiera. — IV. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN DE LA PAC DESDE SU ESTABLECIMIENTO: HACIA UNA PROGRESIVA LIBERALIZACIÓN. — V. VALORACIÓN FINAL.*

### I.- INTRODUCCIÓN

Con el presente trabajo, se pretende dar cuenta de la evolución experimentada por la política agrícola comunitaria (en adelante PAC) desde la década de los sesenta hasta nuestros días. A pesar de que son muchos los estudios sobre el particular, las constantes modificaciones de que es objeto esta política (casi anualmente, con motivo de la aprobación de los precios agrícolas para cada campaña) hacen recomendable una visión global, siquiera esquemática, del proceso de liberalización experimentado. En particular, resulta interesante hacerse eco de las primeras valoraciones sobre la puesta en práctica de la reforma de mayo de 1992, la última y la más trascendental sin duda de las aprobadas hasta ahora.

Las bases de la política agrícola comunitaria se encontraban precisadas en el Tratado de Roma, donde se enunciaban objetivos y técnicas con carácter ejemplificativo. Por esta razón, se ha elegido comenzar el trabajo con la descripción de los pasos que se han dado, a partir de dicho instrumento normativo, con objeto de reconducir a una sola las distintas orientaciones que mantenían los Estados miembros sobre la agricultura. Especial relieve alcanza la formulación doctrinal de las reglas inspiradoras de esta política: la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera, que también serán objeto de atención. Posteriormente, se describirán las reformas más importantes en la

(\*) Quisiera hacer constar mi agradecimiento a L. Pomed Sánchez por la información y bibliografía que me facilitó para la elaboración del presente trabajo.

evolución de la PAC, cuyo común denominador ha sido intentar garantizar la consecución de esos tres principios. Con la perspectiva que da el paso del tiempo y, sobre todo, tras la constatación del fracaso de todos los esfuerzos por controlar los excedentes y minorar la sangría presupuestaria, se esbozará una valoración final.

## II.- ESTABLECIMIENTO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUNITARIA

En el Tratado de Roma de 1957 (en adelante TCEE), se sentaron las bases para el establecimiento de una política agrícola común, cuyas directrices eran tanto la consecución de un elevado proteccionismo frente al exterior como el logro del autoabastecimiento de productos agrarios. Las dos notas tenían plena justificación en unos momentos en que la población europea todavía recordaba las graves secuelas del desabastecimiento sufrido durante la Segunda Guerra Mundial. Ambas quedaron reflejadas en la lista de objetivos contenida en el art. 39.1 del TCEE y en la de medidas que podían comprender las organizaciones comunes de mercado según el art. 40.3 del mismo. Entre los cinco objetivos expresados allí, cabe destacar la pretensión de un equilibrio entre la oferta y la demanda de productos agrícolas cifrada en el deseo de *estabilizar los mercados* (art. 39.1 c), así como la satisfacción de los dos extremos de la cadena productiva, esto es, productores y consumidores (1). En consecuencia, la PAC debía orientarse a la procura de *un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura* (art. 39.1 b), pero sin que ello supusiese hacer pagar al consumidor de estos productos unos precios irrazonables (art. 39.1 e).

La causa de llamar la atención sobre dichos objetivos reside en que han determinado las líneas de reforma de la PAC o los mecanismos adoptados para hacer frente a las insuficiencias y desequilibrios estructurales en algunos sectores, tales como los de productos lácteos, cereales, etc. A título ejemplificativo, vaya por delante que la obligación de no afectar negativamente la renta de los agricultores se aduce como obstáculo aparente más poderoso a las alternativas de reforma de la

(1) A esos cinco objetivos, debe añadirse desde 1992 el de defensa y protección del medio ambiente. Efectivamente, el Tratado de la Unión Europea (TUE) modificó la redacción dada al art. 130 R TCEE, de forma que, en su apartado segundo, dispone que *las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad*. Por ende, también deben inspirar la política agrícola común. Cfr. DÍEZ-MORENO, F.: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid, 1996, pág. 398.

PAC que proponen la reducción drástica de los precios institucionales. *A fortiori*, se añade que las Instituciones comunitarias no pueden dejar de reaccionar frente a la situación de excedentes estructurales a que se ha llegado en muchos de los mercados porque el Tratado obliga a procurar la *estabilidad* de los mismos. En algunos casos como resulta fácil imaginar, la conjugación de los distintos fines de la política agrícola común es imposible o, cuando menos, exige dar prevalencia a uno de ellos frente a los demás. Así lo ha reconocido el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades (en adelante TJCE), para el que:

«cuando la conciliación no permita aislar una de las finalidades sin hacer imposible el logro de las otras, las Instituciones comunitarias pueden dar a una u otra la preeminencia temporal requerida por los hechos o las circunstancias económicas en vista de las cuales adopten sus decisiones» (entre otras, Sentencia de 13 de marzo de 1968 —Asunto C-5/67, Beus— (2)).

En el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, los meritados objetivos debían perseguirse a través de dos líneas de acción paralelas. Como ha resaltado la doctrina, se trata de la política de mercados agrarios y la política de estructuras (3), si bien presupuestariamente esta última ha cedido el protagonismo a la primera. En ese sentido, acogiéndose a la previsión del art. 40.4 del TCEE, no fueron creados dos fondos para la financiación de la política agrícola, pero sí se estructuró en dos secciones el único creado (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola o FEOGA), siendo la destinada a costear la política de mercados (Sección Garantía) la que ha recibido, con diferencia, un mayor porcentaje del presupuesto de gastos comunitario (4).

(2) Vid. un seguimiento jurisprudencial al respecto en L. COSTATO (Dir.): *Trattato breve di Diritto Agrario italiano e comunitario*, CEDAM, 1994, pág. 45.

(3) Por todos, vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», en S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (Dir.): *Derecho Administrativo Económico*, La Ley, Madrid, 1991, Tomo II, pág. 304. Para este autor, mediante la política de mercados se «asegura un régimen de precios de los productos», mientras con la de estructuras, «se persigue la formación de unas explotaciones agrarias económicamente viables».

(4) En 1978, la Sección Garantía representaba el 76,3% del total del presupuesto de la Comunidad, frente al 2,9% de la Sección Orientación. Esas diferencias se han ido reduciendo, pese a lo cual, en 1985, los porcentajes respectivos eran del 69,9 y del 2,6, y en 1993, del 51,5 y del 4,4. Para J.J. FERNÁNDEZ DEL HOYO, que es quien proporciona esas cifras, «es subrayable (...) la desproporción existente entre el FEOGA sección garantía en relación a los gastos con cargo al FEOGA-O» (Vid. su libro *La Política Agraria Común (P.A.C.) y sus reformas*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, pág. 82). Estos datos avalan la consideración de la política de estructuras agrarias como la gran olvidada de la PAC, aunque cabe esperar que se acentúe la línea de los últimos años por la que se ha incrementado la dotación de la Sección Orientación.

En definitiva, a partir de las bases establecidas en el Título II del TCEE, debía celebrarse una Conferencia de los Estados miembros para contrastar sus respectivas políticas agrícolas y definir su línea de acción común en el futuro (art. 43.1). Esa Conferencia se celebró en Stressa, del 3 al 12 de julio de 1958, dando lugar a las propuestas de la Comisión agrupadas en el llamado después Primer Plan Mansholt (5), así como a una «Resolución sobre los principios a adoptar como base de un sistema de exacciones reguladoras de las importaciones para un cierto número de productos a determinar». Si atendemos a la opinión de Luigi COSTATO, a pesar de que la Resolución carecía de efectos vinculantes, su trascendencia obedece a que permitió acelerar el ritmo de puesta en marcha de la PAC. No en vano constituyó la base sobre la que se dictaron los primeros reglamentos que creaban Organizaciones Comunes de Mercado (en adelante OCM) por grupos de productos (6). Tales fueron, en 1962, los que aprobaron las OCM de los cereales, de la carne de porcino, de los huevos y carne de aves de corral, y en 1964, de los productos lácteos, de la carne bovina y del arroz (7). Aun-

(5) El Plan fue presentado en 1959 y por segunda vez, tras ser objeto de alguna modificación, en junio de 1960. Se seguía así el procedimiento previsto en el art. 43.2 del TCEE, que concedía un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado. El Plan estaba dividido en tres partes, dedicadas a la situación agrícola de los Estados miembros, a los principios fundamentales de la PAC y a una serie de propuestas concretas para ordenar el mercado de ciertos productos (vid. R. TAMAMES: *Formación y desarrollo del mercado común europeo*, Iber-Amer, Madrid, 1965, pág. 222).

(6) Vid. L. COSTATO (Dir.): *Tratado...*, op. cit., pág. 54. Tomando como punto de partida el art. 40.2 del TCEE, cada organización común de mercados podía revestir como mínimo las siguientes tres formas: adoptar normas comunes sobre la competencia, una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales, o una organización europea. Pese a que, a simple vista, parece que esta última ha sido la forma elegida siempre, puede precisarse que las OCM han ido combinando los tres elementos. De acuerdo con CASTILLA GAMERO y HERNÁNDEZ LAFUENTE, en función de la combinación se distinguen tres tipos de organizaciones. En primer lugar, aquéllas que aplican tanto disposiciones generales relativas a la libre circulación y a las reglas de competencia como medidas específicas sobre los precios. Son las OCM más elaboradas frente al segundo tipo, el de las que sólo establecen reglas de competencia y mecanismos para defender el nivel de precios, y al tercero, el de las que sólo prevén técnicas de intervención en el supuesto de caída de los precios de mercado (vid. N. CASTILLA GAMERO y A. HERNÁNDEZ LAFUENTE: «La Política Agraria», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO (Dir.): *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, Cívitas, Madrid, 1986, Tomo III, pág. 312). Otras clasificaciones de las organizaciones comunes de mercado, éstas en función del grado de protección, son las que ofrecen J. COLINO: «Galicia y la PAC. Análisis de una actividad crítica: el sector lácteo», en *Agricultura y Sociedad* núm. 16, 1980, pág. 79, y F. Díez-MORENO: *Manual...*, op. cit., pág. 400.

(7) Tales grupos de Reglamentos se aprobaron respectivamente el 4 de abril de 1962 y el 5 de febrero de 1964. Entre los del primer grupo, figura el que puso en marcha el soporte financiero previsto en el art. 40.4 del Tratado o FEOGA. El retraso en la adop-

que en la Conferencia de Stressa se admitió la correlación entre la política de precios y la de estructuras productivas, se había insistido en la necesidad de sostener la agricultura comunitaria a través de precios, lo que aconsejaba la puesta en marcha de OCM (8).

Desde ese momento inicial, la Comunidad (actual Unión Europea) ha dictado numerosas disposiciones hasta el extremo de que prácticamente cada año, con motivo de la revisión de los precios agrícolas, se modifican los Reglamentos originarios de un buen número de Organizaciones de Mercado. Las rectificaciones que se han ido introduciendo han pretendido corregir las disfuncionalidades surgidas con el tiempo, de forma que la Comunidad ha ensayado ya un amplio elenco de técnicas de intervención administrativa, como se verá a continuación.

### III.- LAS REGLAS DE ORO DE LA PAC Y LOS INSTRUMENTOS PARA MATERIALIZARLAS

Bajo este epígrafe, se pretende hacer una breve recopilación de los mecanismos de intervención más utilizados en la política de mercados comunitaria (9). Bien entendido que los mismos no podrían ser comprendidos sin ponerlos en relación con los principios que, desde su establecimiento, inspiran la política agrícola común. Estos son, según se admite por la mayoría, los de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. Algún autor añade, además, el de correlación entre la política de mercados y la de estructuras, pero, como se ha dicho, sólo a través de las sucesivas reformas de la PAC se ha logrado

ción de la segunda serie de acuerdos (hay un lapso de dos años entre unos y otros) parece deberse a la ruptura de las negociaciones entre la CEE y el Reino Unido, como explica R. TAMAMES, *Formación...*, op. cit., págs. 223 y 224.

(8) Para BALLARÍN MARCIAL, la citada Conferencia habría tomado partido por que la protección a la agricultura la costeasen los consumidores y no los contribuyentes, o lo que es lo mismo, por la protección vía precios en vez de impuestos (Vid. A. BALLARÍN MARCIAL: «La adhesión de España a la CEE y la agricultura, pesca y alimentación. Aspectos jurídicos», en *Derecho Agrario y Alimentario* —en adelante DAA— núm. 13, 1988-1989, pág. 16). Es precisamente una de las críticas que se hacían a la PAC originaria y, en menor medida, a la resultante de las reformas, en la creencia de que las ayudas directas a las rentas no distorsionan tanto el mercado como las medidas de sostenimiento de los precios.

(9) Sobre el carácter meramente ejemplificativo de los medios enunciados en el art. 40.3 TCEE, se pronunció tempranamente el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, para quien las organizaciones comunes de mercado son «el conjunto de normas y de mecanismos comunitarios destinados a garantizar la regulación del mercado de un producto o de un grupo de productos determinados sin prejuzgar el uso de instrumentos diversos de los referidos en el párrafo 3 del art. 40» (cfr. la Sentencia de 13 de noviembre de 1964, que resolvió los asuntos acumulados 90 y 91/1963).

alguna materialización del mismo (10). Otros entienden predicable también desde la década de los ochenta el principio de corresponsabilidad (11).

### 1.- La unidad de mercado

Respecto del principio de unidad de mercado, hace referencia a la pretensión de crear un *único mercado para cada grupo de productos* en el que se asegure la libre circulación interna, así como la fuerte protección de aquéllos frente al exterior. No se trata de un mercado abierto porque los precios agrícolas no se forman libremente por el juego de la oferta y la demanda. Antes bien, son determinados por las autoridades comunitarias en aras de ofrecer a los agricultores una garantía respecto de sus rentas, a través de unos precios mínimos de compra. Se habla de unidad de mercado sin que ello implique absoluta libertad en éste (12). Con BALLARÍN MARCIAL, podríamos decir que rige el principio de mercado con la peculiaridad de que el agricultor obtiene sus ingresos de ventas efectuadas a los precios garantizados y no de subvenciones (13). El principio de unidad de mercado exige la libertad total de los intercambios intracomunitarios, es decir, reclama la supresión de aranceles y de derechos de aduana y la eliminación de las ayudas que impliquen distorsiones de la competencia.

Para la realización de este principio, el instrumento más importante ha sido el de *los precios institucionales*. De hecho, el Consejo fija tres tipos de precios que, esquemáticamente, pueden definirse como el pre-

(10) Cfr. A. BALLARÍN MARCIAL: «El Derecho Comunitario regulador de los precios y de las producciones agrarias. Antecedentes, principios generales y orientaciones actuales», en DAA núm. 13, 1988-1989, pág. 29. Este autor añade también a la lista de principios el de mercado según una peculiar concepción y el de libre competencia según normas propias de la agricultura. Sin embargo, los dos pueden ser interpretados como especificaciones del de unidad de mercado y del de preferencia comunitaria respectivamente.

(11) Vid. J. M. MARTÍNEZ SÁNCHEZ: «Las tasas de corresponsabilidad sobre los cereales en el marco de la nueva política agrícola», en DAA núm. 16, 1990, pág. 17. También, A. MASSOT MARTÍ: «Aspectos jurídicos de la aplicación del principio de corresponsabilidad de los productores en la Política Agrícola Común», en DAA núm. 14, 1989, pág. 28, para quien el reconocimiento se habría producido en el documento de reflexión COM (80) 800, de 5 de diciembre de 1980.

(12) O en palabras del profesor LÓPEZ RAMÓN, *mercado tendencialmente libre, con el correspondiente juego de oferta y demanda, dentro de un sistema de intervenciones públicas*. Vid. «Agricultura», *op. cit.*, pág. 307.

(13) Vid. BALLARÍN MARCIAL: «El Derecho Comunitario regulador...», *op. cit.*, pág. 28.

cio deseable en el interior del mercado comunitario (generalmente conocido como indicativo), el precio de sostenimiento de los mercados (o precio de intervención, pues es el que define la obligación de que la Comunidad compre determinados productos que no tienen comprador) y el de protección en frontera (normalmente llamado precio umbral, pues será el aplicable a los productos importados por la Comunidad) (14). En palabras del profesor TORNOS MAS, *los precios reglamentados por la Comunidad lo son a nivel de la producción y el comercio al por mayor*, pero los Estados siguen manteniendo su competencia para intervenir en la fijación de los precios de venta al consumidor *siempre que respeten los objetivos de la organización común de mercados de que se trate* (15).

Por tanto, con la fijación de dichos precios la Comunidad tiende a determinar unos objetivos o a corregir posibles excesos del mercado. De hecho, como la fijación de precios tiene lugar cada año antes del 1 de agosto, se influye en la orientación de los mercados (no se ha de olvidar que la campaña agrícola comienza el 1 de abril y se cierra el 31 de marzo del año siguiente).

No obstante ser importante la fijación de precios, no es el único instrumento para materializar el principio de unidad de mercado. En segundo lugar, cabe destacar mecanismos complementarios como la retirada de productos del mercado (ya sea con carácter definitivo o temporal), la desnaturalización de otros, las ayudas al almacenamiento, las ventas a través de licitación y la entrega gratuita de productos como ayuda a países en vías de desarrollo. Las tres primeras medidas enume-

(14) El nombre de los precios suele variar de unas OCM a otras. Los referidos son los nombres más generalizados. A título informativo, los precios deseables en el interior del mercado comunitario son también llamados precios de orientación, precios objetivo o precios base. A los de intervención, se les conoce, en el sector de las frutas y hortalizas como precios retirada y, en el caso de algunos productos de transformación, se habla de precios mínimos. Finalmente, los precios de protección en frontera, además de precios umbral, pueden ser precios exclusiva y precios de referencia. Vid., por todos, FERNÁNDEZ DEL HOYO: *La Política...*, *op. cit.*, págs. 36 y 37.

(15) El autor formula esa conclusión al hilo de la Sentencia del TJCE de 23 de enero de 1975 (Asunto 31/74), en la que el Tribunal afirmaba que: «En los sectores cubiertos por una organización común de mercado, especialmente cuando esta organización está basada en un régimen común de precios, los Estados miembros no pueden intervenir mediante disposiciones nacionales formadas unilateralmente en el mecanismo de formación de los precios que resulta de la organización común». A *sensu contrario*, los Estados pueden fijar los precios de venta al consumidor de los productos agrícolas en tanto competentes en la llamada política de precios, como uno de los instrumentos de la política económica. Cfr. J. TORNOS MAS y D. TORNOS SALOMO: «La política de precios y la Comunidad Europea», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo...*, *op. cit.*, Tomo II, pág. 508.

radas son reputadas mecanismos que contribuyen de forma directa a sostener los precios (16). En particular, la retirada de productos del mercado puede revestir carácter definitivo o temporal. La primera supone la compra obligatoria a cargo del organismo de intervención, decidida bien sólo cuando los precios de mercado caen por debajo de un determinado nivel o bien antes incluso de la comercialización (como sucede con la mantequilla y leche en polvo en el seno de la OCM de los productos lácteos (17). En este último caso, desincentiva los esfuerzos del productor por reducir los excedentes, ya que todo lo que produzca será comprado al precio de intervención. Las cantidades de productos intervenidas son almacenadas (almacenamiento público), comercializándose después mediante licitaciones, ventas directas o la aplicación de medidas específicas (entre ellas la ya comentada de las entregas sin contraprestación a países en vías de desarrollo) (18). Por lo que respecta al otro tipo de retirada, la temporal, consiste en subvencionar el almacenamiento realizado por el propio productor (almacenamiento privado). Finalmente, queda por comentar la desnaturalización de ciertos productos (destino de los lácteos a la alimentación animal, destilación del vino, destino del azúcar a la industria química, etc). Los productos desnaturalizados se ofrecen en el mercado y al propietario de las partidas que fueron desnaturalizadas se le abona la diferencia entre el valor del producto y el precio de venta en el momento de la comercialización posterior.

En resumen, estos mecanismos que repercuten directamente en la formación de los precios demuestran que el principio de unidad de mercado busca mercados únicos por grupos de productos equilibrados. Junto a ellos, encontramos otras técnicas con las que se ha dicho se afecta indirectamente a la formación de los precios coadyuvando a su sostenimiento. En este grupo, pueden incluirse las medidas de normalización de los productos (exigiendo requisitos de calidad para su comercialización), la promoción de las organizaciones de productores (que pueden

(16) En tal sentido, vid. CASTILLA GAMERO y HERNÁNDEZ LAFUENTE: «La Política...», *op. cit.*, pág. 315, y LÓPEZ RAMÓN: «Agricultura», *op. cit.*, pág. 306. Este último considera que la retirada del mercado y las ayudas a la desnaturalización constituyen mecanismos directos para asegurar el precio indicativo.

(17) Sobre la aplicación de estas técnicas de apartamiento en el sector lácteo, vid. O. HERRÁIZ SERRANO: «Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea», en esta REVISTA, núm. 9, 1996, especialmente págs. 156-169.

(18) Es el caso de las ayudas a las compras de mantequilla concedidas a determinadas instituciones sin fines lucrativos o de asistencia social, a los fabricantes de productos de pastelería y de helados, a los Ejércitos de los Estados miembros, etc. Cfr. M. FUERTES: «Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea», en RAP 142, 1997, pág. 158 y O. HERRÁIZ SERRANO, *ibidem*, pág. 168.

contribuir a adaptar la oferta a las necesidades del mercado) y también, de acuerdo con el profesor LÓPEZ RAMÓN, las medidas de orientación de los mercados (19).

En tercer lugar, el principio de unidad de mercado ha motivado una matización de las reglas de la política de competencia, contenidas en los arts. 85 a 91 del TCEE, en el ámbito de la agricultura. El Reglamento del Consejo núm. 26, de 4 de abril de 1962, determinó la validez de ciertos acuerdos o decisiones que, de otro modo, resultaban prohibidos por el artículo 85.1. Así pues, la unidad de mercado ha conllevado la supresión de los derechos de aduana o de los aranceles, pero al mismo tiempo parece exigir, dadas las especiales características del sector agrícola, ciertas prácticas restrictivas de la competencia (20). Es por todos conocida la Sentencia del TJCE en el Asunto Maizena contra el Consejo, de 29 de octubre de 1980, en la que afirmaba *la primacía de la política agrícola respecto a los objetivos del Tratado en el ámbito de la competencia*.

Finalmente, en relación con el principio de unidad de mercado, cabe reseñar unos mecanismos que, aunque lo obstaculizan, se encuentran permitidos transitoriamente. Se alude a los montantes compensatorios monetarios (MCM), a las llamadas cantidades objetivo o contingentes a la importación y a los mecanismos complementarios de los intercambios (MCI). Los primeros, prácticamente desaparecidos desde 1992, se imponían para equilibrar las diferencias de precios ocasionadas por las oscilaciones monetarias (21). Sólo se adoptaban MCM en los su-

(19) Entre ellas incluye las primas a la no comercialización de la leche, a la reconversión de ganado vacuno o al arranque de árboles frutales. Cfr. LÓPEZ RAMÓN: «Agricultura», *op. cit.*, pág. 307.

(20) Esas especiales características se resumen en dos: la escasa elasticidad de la demanda de alimentos respecto a la renta de poblaciones que han alcanzado un alto nivel de bienestar material y la presión en favor de un aumento de rendimientos a consecuencia de la aplicación del progreso tecnológico. Así lo concluyen E. REIG: «La Política Agrícola Común», en J.M. JORDÁN GALDUF: *Economía de la Unión Europea*, 2.ª ed., Cívitas, Madrid, 1997, pág. 302, y M. TRACY: «Política agraria e integración europea», en *Agricultura y Sociedad* núm. 51, 1989, pág. 36.

(21) Los MCM fueron duramente criticados e incluso cuestionados ante el TJCE. Como relatan pormenorizadamente FERNÁNDEZ DEL HOYO (*La Política... cit.*, págs. 26 y 27) y MASSOT MARTÍ («El sistema agromonetario comunitario: balance y perspectivas en el horizonte de la UEM» en *Revista de Estudios Europeos* núm. 12, 1996, *in totum*), un primer paso para la eliminación consistió en la implantación del método *switch-over* a partir de 1984, que preveía el desmantelamiento progresivo de los montantes para las monedas integradas en el Sistema Monetario Europeo. No obstante, una década después el Consejo tuvo que reexaminar el sistema agromonetario en su conjunto habida cuenta el carácter inflacionista del *switch-over* y su incompatibilidad con los compromisos contraídos en el marco de la Ronda Uruguay. En 1995, se aprobó un paquete normativo que de-

puestos de depreciación o de revaluación de una moneda, con el objeto de neutralizar sus efectos sobre los intercambios intracomunitarios y sobre la competencia entre los productos de los diferentes Estados miembros (22).

Respecto de las cantidades objetivo o cantidades máximas a importar, pese a suponer barreras físicas al mercado interior, han sido utilizadas normalmente en los períodos transitorios impuestos a los países que se han ido incorporando sucesivamente a la Comunidad. Por ejemplo, en el Acta de Adhesión española se establecieron para sectores como la carne o la leche y determinados productos lácteos, con una duración de cuatro años naturales (23). Si fijados contingentes a la importación el país en cuestión entraba en situación de riesgo de superarlos, la Comisión, de oficio o a instancia del Estado miembro, tenía la facultad de adoptar las medidas precautorias necesarias (inclusive en el plazo máximo de veinticuatro horas si la situación amenazaba con provocar una perturbación grave de los mercados). Por su parte, medidas definitivas podían ser bien la revisión del límite máximo indicativo, bien la limitación o suspensión de las importaciones en el territorio del Estado en cuestión (24).

En tercer lugar se han citado los mecanismos complementarios de los intercambios, en este caso de los intracomunitarios, típicos instrumentos también de los períodos transitorios siguientes al ingreso en la Comunidad. Se traducen en medidas administrativas como las licencias de importación y exportación. Con ellas, se sujeta la operación concreta

---

finja de hecho un nuevo régimen agromonetario para los Quince (tras las adhesiones de Austria, Finlandia y Suecia). Está formado por el Reglamento del Consejo 150/95 y los Reglamentos de la Comisión 157 y 158/95. Con todo, la implantación del EURO como moneda única deberá comportar la abolición completa del sistema así articulado.

(22) En el caso de depreciación de una moneda, se penalizaban las exportaciones a través de una exacción y se concedían subvenciones en caso de importación; por el contrario, en el supuesto de revaluación, lo que se subvencionaba es la exportación y las importaciones se gravaban. En otros términos, los montantes eran positivos si se elevaba el valor de la moneda y negativos si se depreciaba. Sobre el desenvolvimiento de esos mecanismos, vid. CASTILLA GAMERO, N. y HERNÁNDEZ LAFUENTE, A.: «La Política...», *op. cit.*, pág. 318. En general, los montantes tendían a favorecer la agricultura de los países con moneda fuerte y habían derivado en auténticas subvenciones o imposiciones, contrarias al principio de unidad de mercado, al introducir niveles de precios agrícolas diferentes en el interior de la Comunidad. Vid. la crítica a los mismos formulada en 1986 por R. TAMAMES, *Guía del Mercado Común Europeo. España en la Europa de los Doce*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pág. 52.

(23) Véase el art. 84 del Acta, publicada en el BOE de 1 de enero de 1986. Sobre la aplicación de medidas transitorias en la agricultura española, cfr. A. MASSOT MARTÍ: «El sector agroalimentario español en la Comunidad (1986-1995)», en *Noticias de la Unión Europea* núm. 125, 1995, pág. 77.

(24) Cfr., por ejemplo, el art. 85 del Acta de adhesión española.

de intercambio a la necesidad de obtener una autorización previa, mediante el depósito de una fianza. Esta se pierde si el autorizado no realiza la importación o exportación en el plazo preestablecido.

## 2.- La preferencia comunitaria

Con este principio se pretende primar la compra de los productos comunitarios frente a los que proceden de terceros Estados. Ésa es al menos la extensión con que se concibe hoy lo que en el TCEE no era sino una regla aplicable al régimen de precios (25). Es sin duda una manifestación del carácter proteccionista de la PAC, que, básicamente, se ha materializado a través de las subvenciones a la exportación y las exacciones reguladoras de las importaciones o *prélèvements*. No obstante, a veces éstas se acompañan de medidas complementarias, tales como las licencias de importación o de exportación o la prefijación de la exacción o de la subvención. El dato que determina la puesta en práctica de alguna de estas técnicas es la alteración de la relación de los precios comunitarios con los del mercado mundial. Cuando estos últimos son más altos que aquéllos, las instituciones comunitarias intentan coartar las exportaciones de los Estados miembros a través de las *exacciones reguladoras*, calculadas precisamente por la diferencia entre el precio del producto en el mercado comunitario y el precio del mismo en el mercado exterior. Dichas exacciones tienen el efecto de hacer subir los precios de los productos importados desde su precio franco frontera hasta el precio umbral que representa uno muy superior al del mercado internacional. Reproduciendo las palabras de R. TAMAMES, con el sistema de exacciones reguladoras de la importación, *el mercado interior de la Comunidad permanece insensible a las fluctuaciones de precios del mercado mundial* (26). El juego de la preferencia comunitaria es claro en la medida en que los productos no comunitarios se sitúan en el interior de aquélla al precio que la Unión fija para defender a sus propios agricultores.

---

(25) El art. 44.2 in fine señala que: «Los precios mínimos no deberán aplicarse de forma que obstaculicen el desarrollo de una preferencia natural entre los Estados miembros». Lo que hoy es conocido como el principio de preferencia comunitaria o de los productos agrícolas comunitarios es, en el Tratado, una *preferencia natural* que debía actuar como límite de los precios mínimos o de intervención.

(26) Cfr. R. TAMAMES: *Formación...*, *op. cit.*, pág. 226.

En el sentido contrario operan las llamadas restituciones a la exportación (27), que no son sino subvenciones con las que se pretende facilitar la exportación de productos respecto de los cuales la Unión es excedentaria, cuando su precio en el mercado mundial es más bajo. Esta circunstancia impediría la salida de los mismos si no fuera por la ayuda comunitaria (28). Otra característica que diferencia las exacciones reguladoras de la importación de las subvenciones a la exportación es que, mientras las primeras son prácticamente automáticas, las segundas responden, tanto en su cuantía como en las condiciones específicas de establecimiento, a las directrices de la política comercial que en cada caso decida la Unión. Ya se señaló *supra* que en ocasiones se imponen mecanismos complementarios, tales como las licencias de importación o exportación con las que se conmina a realizar la operación dentro de un cierto plazo. Además, puede acudir a la prefijación de la operación de intercambio, lo que equivale a fijar la exacción o la subvención que rija el día de la presentación de su solicitud y no la vigente el día de realización efectiva de la transacción.

El fin último de las técnicas descritas es que en ningún caso los productos procedentes de los Estados miembros reciban un trato menos favorable que aquéllos procedentes de los terceros países, incluso de los terceros beneficiarios de la cláusula de nación más favorecida (29). No obstante, como se analiza en las páginas siguientes, el principio de preferencia comunitaria ha sido abiertamente cuestionado con las últimas reformas de la PAC y, en particular, tras la firma del acuerdo de 1994 en el seno de la Ronda Uruguay del GATT.

(27) Es llamativo que se siga utilizando la expresión restituciones a la exportación cuando, en castellano, restitución es la acción y el efecto de restituir o devolver, pero no subvencionar. Sería de desear que se cuidase más la traducción de la terminología comunitaria, procurando evitar palabras que no tienen sentido en nuestro idioma. La misma crítica merece el que se siga haciendo uso del galicismo *prélèvements* en lugar de la expresión «exacciones reguladoras de las importaciones». Estos problemas de lenguaje dificultan la comprensión de la normativa comunitaria en una materia ya por sí plagada de tecnicismos.

(28) Para una visión completa de los mecanismos aplicables a la importación y a la exportación. vid. CASTILLA GAMERO y HERNÁNDEZ LAFUENTE: «La Política Agraria», *cit.*, págs. 318 y ss.

(29) Un ejemplo de esto se contiene explicitado en el art. 85.4 del Acta de Adhesión española, con referencia a la aplicación de los mecanismos complementarios de los intercambios. Téngase en cuenta que la preferencia comunitaria también se manifestaba en una serie de acuerdos comerciales que podían ser discriminatorios (llamados no preferenciales) o especialmente favorables (preferenciales) para terceros países. En el marco del GATT, la Unión ha venido reconociendo la cláusula de nación más favorecida, la disminución de derechos de aduanas y la eliminación de restricciones cuantitativas a través de negociaciones. Sobre este punto, vid. R. TAMAMES: *Guía del Mercado...*, *cit.*, pág. 47, y M. TRACY: «Política agraria...», *cit.*, págs. 42-44.

### 3.- La solidaridad financiera

La tercera regla de oro de la PAC puede definirse como el compromiso entre los Estados miembros para asumir solidariamente las consecuencias financieras de la realización de esta política común. Es consecuencia del principio de unidad de mercado y se traduce hoy en la casi total financiación de la política de organización de los mercados a cargo de la sección Garantía del FEOGA (30). Por el contrario, la financiación de la política de estructuras es compartida entre la Comunidad (Sección Orientación del FEOGA) y los Estados miembros.

En resumen, las tres reglas de oro de la PAC han supuesto, desde su establecimiento, la adopción de un catálogo de técnicas básicas de intervención a las que habrá que añadir las específicas incorporadas en las sucesivas reformas, sobre todo en el seno de organizaciones comunes de mercado concretas.

## IV.- LÍNEAS DE EVOLUCIÓN DE LA PAC DESDE SU ESTABLECIMIENTO: HACIA UNA PROGRESIVA LIBERALIZACIÓN

Sin ánimo de exhaustividad, se pretende ofrecer un esquema de cuáles han sido las líneas de evolución de la que fue desde el principio una auténtica política común, hasta el punto de que los conceptos de «finanzas comunitarias» y de «financiación de la PAC» se han convertido prácticamente en equivalentes (31). Ahora bien, ese mismo dato es uno de los que permiten explicar las sucesivas reformas introducidas en esta política. Precisamente es el elevado coste de los gastos agrícolas el que, junto con el deseo de reducir los excedentes, las ha justificado. No sin razón se ha llegado a afirmar que *la historia de la PAC es la historia de una reforma continuada, impulsada a golpes de crisis financieras* (32).

(30) La financiación comunitaria propia del principio de solidaridad financiera es total en algunos productos, y sólo se matiza en aquéllos en los que se ha buscado la corresponsabilidad del productor, como es el caso de los cereales o, en su momento, de la leche y los productos lácteos con las tasas de corresponsabilidad.

(31) Cfr. J.L. SÁENZ GARCÍA-BAQUERO: «Los problemas de financiación de la PAC», en Revista de Estudios Agro-Sociales (en adelante REAS) núm. 156, 1991, pág. 127. En la misma línea, vid. A. BUCKWELL: «El peso de las limitaciones presupuestarias en la Política Agrícola Común», en REAS núm. 140, 1987, pág. 88. Según este último, las tasas medias de crecimiento anual del gasto efectuado por el FEOGA-G se situó en el 19% entre 1977 y 1980 y en el 18,1% entre 1981 y 1984. Sólo en el trienio posterior pudo comenzar a rebajarse un poco, hasta el 11,6% anual.

(32) Vid. FERNÁNDEZ DEL HOYO: *La política...*, *cit.*, pág. 131.

A efectos sistemáticos, pueden agruparse las modificaciones operadas sobre la PAC en tres bloques, bien entendido que eso no significa más que la reunión a efectos expositivos de una serie inacabada de reformas, frecuentemente parciales, y motivadas más por el intento de ofrecer soluciones a corto plazo que por el de materializar una filosofía coherente en esta política (33). Las autoridades comunitarias, quizá por la dificultad de llegar a un acuerdo entre los Estados miembros, han carecido de una visión de futuro y se han caracterizado por responder a los problemas conforme se iban planteando (34). Así, si en una primera etapa se vivieron los efectos positivos de la acción común sobre la agricultura, desde mediados de la década de los setenta fue necesario adoptar medidas contra el desequilibrio al que se había llegado en muchos de los mercados. Durante toda la década de los ochenta se reaccionó con mecanismos parciales que, como mucho, aliviaron la situación en el corto plazo, pero que no ocultaban la necesidad de una reforma en profundidad. El intento de llevarla a la práctica tuvo lugar tanto en 1988 como, con mayor fortuna, en 1992. Desde esta última fecha sobre todo, sí se constata una nueva orientación de la política agrícola comunitaria desde el excesivo proteccionismo originario (instrumentado fundamentalmente a través de los precios institucionales) hacia una mayor liberalización. Como se ha dicho, la causa de todas las reformas puede reconducirse tanto a la necesidad de aligerar la carga que los gastos de la PAC suponen para el presupuesto comunitario, como la de reducir los excedentes y con ello la necesidad de intervenciones públicas para darles salida. Aún podría añadirse una tercera, las presiones externas provenientes bien de terceros Estados eminentemente exportadores bien de los países que se encuentran en vías de desarrollo. Unos y otros se veían incapaces de competir en los mercados con las exportaciones comunitarias subvencionadas (35).

(33) Todas las personas que han abordado el estudio de la PAC han agrupado las reformas con un criterio propio, estableciendo los límites cronológicos de cada etapa en uno u otro año. Una periodificación diferente a la manejada aquí ofrece, por ejemplo, L. VILADOMIU CANELA: «Diez años de reforma de la política agraria comunitaria», en *Agricultura y Sociedad* núm. 70, 1994, págs. 9 y ss.

(34) Sobre las características del proceso de elaboración de las decisiones comunitarias, en particular sobre el juego de presiones, cfr. M. PETIT: «La Política Agrícola Común: problemática y perspectivas de futuro», en REAS núm. 140, 1987, especialmente págs. 25-31. El autor destaca, por ejemplo, la negativa de todo Estado miembro a aceptar una decisión agrícola contraria a sus intereses sin una compensación.

(35) Cfr. a este respecto FERNÁNDEZ DEL HOYO: *La Política...*, op. cit., págs. 207-293, relativas a las relaciones exteriores de la PAC, así como A. BALLARÍN MARCIAL: «La agricultura española y la nueva PAC. La cuestión sobre la legalidad de la reforma», en DAA núm. 17, 1990-1991, pág. 60. La crítica más importante de los países en vías de desarrollo era que la mengua de divisas que representaba la pérdida de exportaciones

Puede situarse la primera etapa entre los años 1962, momento de la adopción de las primeras organizaciones de mercado, y 1977, año de adopción de la tasa de corresponsabilidad en el mercado de la leche y productos lácteos. Estamos en un período en que la agricultura vivió un ciclo expansivo y en el que los elevados precios institucionales aseguraron el efecto pretendido del autoabastecimiento. Otros logros fueron, sin duda, la conversión de la CEE en el segundo exportador mundial de productos agrícolas o la elevación del nivel de vida de los agricultores. No obstante, no fue una etapa exenta de problemas en la medida en que el aumento de la productividad agraria, a que condujo la protección vía precios, provocó que el inicial autoabastecimiento diese paso enseguida a la generación de los primeros excedentes. Por ello ya en estos momentos, sobre todo a raíz del ingreso en la Comunidad de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973, la Comisión propuso medidas para corregir los desequilibrios de ciertos mercados (36). Ha sido siempre éste el procedimiento seguido para producir normas agrarias. Una propuesta de la Comisión que, informada por el Parlamento, se somete a la decisión del Consejo que es el que puede aprobarla (37). En esa ocasión, se sugerían medidas para el período 1973/1978, fruto de las cuales resultó, por ejemplo, la articulación de la tasa de corresponsabilidad de los productos lecheros que comenzó a aplicarse en 1977 (38). Era dicha OCM y la de los cereales las que suponían un mayor coste para el FEOGA-Garantía, debido a las medidas administrativas con las que se intentaba hacer frente a los excedentes (almacenamiento público fundamentalmente, previa compra al precio de intervención) (39).

frente a los países comunitarios perjudicaba sus ya de por sí escasas posibilidades de hacer frente a su enorme deuda externa.

(36) Se contienen en el Informe COM (73) 850 final.

(37) Todo ello con base en el art. 43.2 del TCEE, precepto que constituye uno de los argumentos que esgrimen quienes defienden la autonomía del Derecho agrario comunitario. Para tales autores, en cuanto al método de formación de actos normativos, aquél está dotado de un sistema autónomo respecto a los mecanismos previstos en general por los demás sectores del derecho comunitario (vid. por todos L. COSTATO: «La autonomía del Derecho Agrario Comunitario», en DAA núm. 19, 1992, pág. 7).

(38) Cfr. M. FUERTES: «Aproximación al régimen...», op. cit., pág. 158.

(39) Según datos proporcionados por la propia Comisión, en 1973 los cereales y el arroz suponían el 30,4% del total gastado por el FEOGA-G en OOCM, mientras la leche y los productos lácteos representaban el 45,4%. Detrás de ellos, pero a una gran distancia, el sector del aceite de oliva era el responsable del 7% del total de gastos con cargo a la Sección Garantía (vid. FERNÁNDEZ DEL HOYO: *La Política...*, op. cit., págs. 166 y 167). Como se ve, estamos en los casos anteriores ante mercados tan desequilibrados y con un grado tan elevado de sobreproducción que la intervención pública era imprescindible, lo que conllevaba consecuencias gravísimas para el presupuesto comunitario.



Desde 1977 y hasta 1988 puede hablarse de una segunda etapa en la evolución de la PAC. Si hubiera que reducir a una sola las características de este período, ésta podría ser la de los reajustes constantes ante el fracaso de todos los instrumentos ensayados en el control de la oferta. Las reformas se pueden concretar en tres momentos: 1981, 1984 y el bienio 1986-87. En 1981, se profundizó en el principio de corresponsabilidad financiera de los productores en el sostenimiento de las organizaciones comunes de mercado (40). Profundización que se instrumenta con la adopción de la llamada *corresponsabilidad total* en el sector del azúcar y con la aprobación de *umbrales de garantía* para los principales productos (cereales, leche, frutas y hortalizas transformadas, etc.). Estas técnicas, como se dijo, suponían una excepción a la regla de la solidaridad de todos los Estados miembros en la financiación de la PAC o, lo que es lo mismo, que los productores compartiesen con los contribuyentes los gastos agrarios. Se trataba de disuadir indirectamente a los primeros de producir en exceso al hacerles copartícipes de los desembolsos necesarios para dar salida a las cantidades no absorbidas ni por el mercado interno, ni por el exterior (41). Sin embargo, el principal inconveniente para que estos mecanismos surtieran efecto fueron las subidas de los precios agrarios durante las campañas de 1981-82 y 1982-83, que prácticamente acabaron neutralizando la eventual reducción de la oferta agraria (42).

El fracaso de las medidas anteriores llevó a la adopción, en 1984, de sistemas más rígidos en la contención de la oferta, como el de *cuotas de venta o contingentes de comercialización* en el caso de los productos lácteos, una de las organizaciones de mercado más rebeldes a la disciplina de la producción. Igualmente, se extendió el sistema de umbrales de garantía a un mayor número de productos y se inició una política más restrictiva de los precios garantizados (43). La primera valo-

(40) Ello como consecuencia de que el Consejo hizo suyas las propuestas contenidas en el Informe de la Comisión COM (81) 300 final.

(41) La técnica de los umbrales de garantía implicaba la reducción de los precios institucionales o de las ayudas percibidas en el momento en que la producción rebasaba la cantidad representada por el umbral. En cambio la tasa de corresponsabilidad, como su propio nombre indica, constituye un tributo satisfecho por los productores, que se calcula a partir de los precios institucionales que rijan en la campaña de referencia. A diferencia de los umbrales, la tasa se constituye en recurso destinado a incrementar los fondos del FEOGA, si bien no tiene el carácter de recurso propio de la Comunidad (vid. E.L. LARROQUE DEL CASTILLO-OLIVARES: «La política agraria común durante 1991», en DAA núm. 19, 1992, pág. 60).

(42) El incremento de los precios agrarios fue de un 9,3% y de un 10,3% respectivamente en las dos campañas citadas.

(43) Cfr. M. TRACY: «Política agraria...», *cit.*, pág. 39.

ración de estas medidas se produjo al año siguiente, en 1985, en los conocidos como Libro Blanco y Libro Verde de la Comisión (44). Este último marcó el tránsito hacia los reajustes de las campañas posteriores, ante el temor de que la ampliación de la Comunidad con la incorporación de España y Portugal pudiera agravar la situación de la agricultura (45). Del segundo Documento citado de 1985 destaca, en primer lugar, la apuesta por que siguiera siendo el régimen de precios el eje central de la PAC, si bien con una matización: que éstos se aproximaran cada vez más a los precios mundiales o, si se prefiere, que los eventuales incrementos se adoptaran con un criterio restrictivo. En segundo lugar, la Comisión propuso seguir haciendo uso del principio de corresponsabilidad en sus diversas formas. Finalmente, puede llamarse la atención sobre la toma en consideración en el Libro de los efectos que podría tener un sistema de ayudas directas a las rentas agrarias (46). Sin duda nos encontramos ante el antecedente de una medida aprobada en la reforma de 1992.

Durante las campañas inmediatamente posteriores al Libro Verde (el bienio 1986-87), se materializaron aquellas de sus propuestas que

(44) Son respectivamente los Informes COM (85) 310 final, sobre la realización del mercado interior, y COM (85) 333 final, titulado Perspectivas de la Política Agrícola Común. Acerca de la inquietud despertada entre los agricultores de las zonas meridionales de la Comunidad de los diez por las solicitudes de ingreso de España y Portugal, cfr. M. TRACY: «Política agraria...», *cit.*, págs. 32 y 33.

(45) Parece, por lo que respecta a España al menos, que los temores de la Comunidad eran un poco exagerados si se atiende a las críticas suscitadas por las negociaciones de adhesión de nuestro país. LAMO DE ESPINOSA, por ejemplo, habla de flecos pendientes u ocultos e incluso de la generalización del *sentimiento de que la agricultura española no había sido tratada adecuadamente* (cfr. sus artículos «El Acta Única Europea y la agricultura», en REAS núm. 146, 1988, págs. 59 y 60, y «Reflexiones críticas sobre la nueva PAC», en REAS núm. 156, 1991, pág. 67). MASSOT MARTÍ por su parte, haciendo balance de la aplicación de la PAC en nuestro país, no duda en afirmar que se ha generalizado una actitud de desencanto y que se han diluido las expectativas creadas (vid. «El sector agroalimentario español en la Comunidad (1986-1995)», *cit.*, pág. 77). Otros autores han resumido el impacto que tuvo sobre la PAC la entrada de Portugal y España en la entonces CEE en el cambio de proveedores de productos mediterráneos. Los dos países ibéricos habrían ocupado la posición que hasta ese momento venían disfrutando los del Cercano Oriente y norte de África (vid. J.H. SANDERS, J.K. BINKLEY y M.A. MARTÍN: «La entrada de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea: impactos en su agricultura, en la Política Agrícola Común y en el comercio con terceros países», en REAS núm. 141, 1987, págs. 27 y 32). Sin embargo, ellos mismos reconocen que con la adhesión era España la que asumía *el problema de absorber los excedentes de la CEE-10 en algunos productos antes de lograr un mayor acceso comercial para sus productos mediterráneos* (pág. 23).

(46) Una visión de conjunto de las propuestas del Libro Verde ofrece R. MILÁN Díez: «Evolución de la política agrícola común y comercio agrario: los acuerdos de la Ronda Uruguay y su inserción en el marco de la PAC renovada», en *Noticias de la Unión Europea* núm. 129, 1995, pág. 75.

implicaban una continuidad en la política de precios, lo que hizo indispensable correctivos cada vez mayores del exceso de oferta. Cabe destacar entre otros la introducción de la tasa de corresponsabilidad en los cereales o la renovación del sistema de cuotas en la OCM del azúcar. En el sector de la leche, en el que se combinaban ambos mecanismos (tasa y cuotas de venta), fue necesario arbitrar un sistema para reducir estas últimas pues se habían mostrado inoperantes para controlar los excedentes. *La Comunidad seguía pagando las consecuencias de una política que hacía descansar el objetivo del mantenimiento de la renta de los agricultores casi exclusivamente sobre los precios institucionales.* Además, las reformas no respondían a una visión de la agricultura comunitaria a largo plazo y por ello no implicaban cambios en profundidad, sino parciales.

En una tercera etapa, puede englobarse el período comprendido entre 1988 y el momento actual, en el que se han producido dos reformas significativas. Con la primera (1988), se pretendió una revisión en profundidad de la PAC o, en palabras de J. DELORS, una *revolución tranquila*. El paso del tiempo iba a demostrar, sin embargo, las insuficiencias de las medidas adoptadas. En pocas palabras, se intentó enmarcar la política agrícola en una disciplina presupuestaria a través de los llamados *estabilizadores* (47). Operaban del modo siguiente: se fijaban unas Cantidades Máximas Garantizadas (abreviadas como QMG) para cada sector, con la amenaza de que al rebasarlas se reducirían los precios agrarios o las ayudas pagados a los productores o bien se incrementarían las tasas de corresponsabilidad. Los estabilizadores agropresupuestarios supusieron en realidad el perfeccionamiento de los conocidos y ensayados umbrales de garantía, pero a diferencia de éstos operaban automáticamente y en la campaña en curso, teniendo el Consejo poco margen de maniobra para incrementar las QMG en función de las cir-

(47) La situación era tan preocupante que entre 1987 y 1988 se celebraron tres Consejos europeos dedicados en su integridad a la reforma financiera de la Comunidad (Cumbre de Bruselas en junio de 1987, Cumbre de Copenhague en diciembre de 1987 y Cumbre de Bruselas de febrero de 1988). Los acuerdos fueron posibles en el último de ellos, donde se decidió la limitación del crecimiento anual de los gastos del FEOGA-Garantía a un 74% del aumento del PNB comunitario. Es lo que se bautizó como directriz financiera para el gasto agrícola, a cuyo servicio se creó un sistema de alerta rápida. Su puesta en marcha implicaba que, en caso de amenaza de sobrepasar los límites previstos (cada mes era obligatorio presentar a la autoridad presupuestaria un informe con la evolución de gastos de cada sector), la Comisión podría adoptar medidas o proponer su adopción al Consejo. La previsión de los Doce era que los gastos de «garantía» del FEOGA, partiendo de una base de 27.500 millones de ECUS en 1988 sobre un presupuesto de 44.100, no excediesen en 1992 de 29.600 millones sobre un total de 52.800. Cfr. J.L. SÁENZ GARCÍA-BAQUERO: «Los problemas...», *cit.*, págs. 143 y ss., así como M. TRACY: «Política agraria...», *cit.*, págs. 40 y 41.

cunstancias (48). A pesar de todas las esperanzas depositadas en estos instrumentos, sólo se mostraron efectivos durante dos campañas volviéndose a generar problemas en 1990 (49).

La reforma de 1988 combinó los instrumentos de control del gasto agrario con disposiciones relativas a la retirada de tierras, jubilaciones anticipadas y ayudas directas a la renta, pero de nuevo el sistema volvió a fallar por el flanco más débil, el del equilibrio de los mercados. Además la renta agraria había disminuido: no sólo es que fuera baja en relación con otros sectores económicos, sino que había retrocedido en términos absolutos en el transcurso de la década (50). Paradójicamente, la política desarrollada había estado beneficiando especialmente a los grandes agricultores (51). Se gestó entonces la que es hasta la fecha la reforma más importante de la PAC, en cuanto ha supuesto por primera vez de forma clara un *giro* desde la protección vía precios a la protección mediante ayudas directas al productor (52). El origen de la modificación que tuvo lugar en 1992 se encuentra en dos Informes de la Comisión en los que, tras calificarse de marginales las medidas puestas en práctica en 1988, se abogaba por una revisión de los mecanismos de la PAC para adaptarlos a una situación completamente distinta a la de los años sesenta (53). No ha faltado quien vio en la reforma la influencia

(48) Cfr. FERNÁNDEZ DEL HOYO: *La Política...*, *op. cit.*, págs. 148 y 149. También una visión global y esquemática de los principales cambios operados en 1988 la ofrece T. GARCÍA AZCÁRATE: «Las nuevas orientaciones de la Política Agraria comunitaria: algunas experiencias y reflexiones», en DAA núm. 13, 1988-1989, pág. 60 y ss. Se constata el carácter parcial de la reforma de 1988 cuando el autor un año después considera que una nueva sería *irreversible, ineludible y necesaria* (pág. 62).

(49) Los stocks alcanzaron de nuevo a finales de 1990 proporciones alarmantes, como ejemplifica R. MILÁN DÍEZ: «Evolución de la política...», *cit.*, pág. 76.

(50) Vid. J. BRIZ ESCRIBANO e I. DE FELIPE BOENTE: «Las negociaciones del GATT. Reforma de la PAC y el mundo rural», en *Noticias de la Unión Europea* núm. 109, 1994, pág. 55.

(51) La misma Comisión reconoció en 1991 que el 80% de los recursos del FEOGA lo había percibido el 20% de los agricultores. En palabras de MASSOT MARTÍ, la PAC habría beneficiado sobre todo a *los países septentrionales, a las mayores explotaciones y a las zonas agrarias más ricas* (cfr. su «El sector agroalimentario español en la Comunidad (1986-1995)», *cit.*, pág. 82).

(52) Algunos autores han destacado *el cambio de mentalidad que ha tenido lugar en la gestión del sistema*, obligándose a los agricultores a sustituir los objetivos de maximización de la producción por la minimización de costes y la percepción de ayudas directas. Vid. R. MILÁN DÍEZ, *ibidem*, pág. 77, así como F. PULIDO GARCÍA, M. ESCRIBANO SÁNCHEZ, F. MESTAS DÍAZ y A. RODRÍGUEZ DE LEDESMA VEGA: «Repercusión de la reforma de la PAC en los sistemas productivos ganaderos de la dehesa», en *Noticias de la Unión Europea* 137, 1996, pág. 51.

(53) Son los Informes COM (91) 100 final, de 31 de enero de 1991, sobre la evolu-

del sistema anglosajón o americano. Otros, yendo más lejos, han afirmado que las instituciones comunitarias habían comprendido al fin que sólo con una política agrícola distinta iba a ser posible alcanzar un acuerdo en el marco de discusiones de la Ronda Uruguay (54). Es el caso de SÁNCHEZ-CUENCA, que ha imputado abiertamente a la Comisión haber utilizado subrepticamente las negociaciones en la Ronda «para arrancar a los ministros una reforma más liberal de lo que en principio estaban dispuestos a admitir» (55). Todos, absolutamente todos, han convenido que la reforma, conocida también como MacSharry en honor al comisario de agricultura, es *la más trascendente de todas las ensayadas sobre esta política en sus más de treinta años de existencia* (56).

ción y el futuro de la PAC, y COM (91) 258 final, de 19 de julio, de desarrollo y futuro de la Política Agraria Común. El acuerdo político acerca de las reformas fue conseguido el 21 de mayo de 1992.

(54) Vid. a este respecto la opinión de BALLARÍN MARCIAL: «La agricultura española y la nueva PAC...», *op. cit.*, pág. 62, para quien el Documento COM (91) 100 final reflejaba los planteamientos de una escuela de economistas agrarios más nórdica y anglosajona que francesa o italiana y una cierta influencia del modelo americano en cuanto a la institución del *set-aside* o retirada de tierras. Cfr. también FERNÁNDEZ DEL HOYO: *La Política...*, *op. cit.*, pág. 329. Sobre la inscripción de la reforma de 1992 en los esfuerzos comunitarios por contribuir al buen fin de las negociaciones de la Ronda Uruguay, véanse E. RODOLFO KIPP: «Posibilidades acerca de la Ronda Uruguay agropecuaria del GATT», en DAA núm. 19, 1992, pág. 56; E.L. LARROQUE DEL CASTILLO-OLIVARES: «La política agraria común en 1992», en DAA núm. 20, 1993, pág. 59; e I. SÁNCHEZ-CUENCA: «La reforma de la Política Agrícola Común y las negociaciones de la Ronda Uruguay», en *Agricultura y Sociedad* núm. 76, 1995, págs. 107 y ss. Desde 1986 en que se iniciaron las conversaciones de la Ronda, especialmente los países del grupo Cairns venían reclamando insistentemente a la Comunidad la liberalización del comercio y la eliminación de los subsidios agrícolas. Inclusive muchos países condicionaban el resultado de otros grupos de trabajo del GATT a que la Comunidad Europea abriese sus mercados a las importaciones de productos agrarios y redujera las subvenciones a la exportación. Tras el fracaso de la reunión de Montreal en diciembre de 1988, EE.UU. se vió obligado a retirar la popularizada como «opción cero». Con su propuesta había pretendido forzar a la Comunidad a eliminar progresivamente, pero en un período global de diez años, todas las restricciones y subvenciones que afectasen al comercio agrícola directa o indirectamente. Nuevas conversaciones sostenidas desde 1989 permitieron suavizar las discrepancias entre los Estados Unidos y la Unión Europea, lo que facilitó el preacuerdo de *Blair House* de 1992 y el pacto final en 1993.

(55) Cfr. SÁNCHEZ-CUENCA, *ibídem*, pág. 112. Este autor advierte del efecto bumerán que podría tener para el futuro. Por decirlo con sus certeras palabras, «si la justificación de la reforma se hace en términos de la Ronda Uruguay, es decir, si se afirma que la reforma se ha llevado a cabo para conseguir un acuerdo favorable en negociaciones internacionales, entonces es posible que los americanos crean que igual que se ha hecho esa reforma, se podrían hacer otras más profundas si las exigencias internacionales se endurecieran» (pág. 114).

(56) Por todos, véase MILÁN DÍEZ: «Evolución de la política...», *op. cit.*, pág. 77, y A. MASSOT MARTÍ: «El sector agroalimentario en 1993: entre el mercado único y la nueva PAC», en *Noticias de la Unión Europea* 109, 1994, págs. 73 y ss.

Desde 1992, la política agrícola comunitaria ha sustituido el régimen de intervención basado en precios garantizados y en el compromiso de adquisición de toda la producción por el mecanismo de ayudas directas a las rentas, con la aspiración de que los precios comunitarios comiencen a acercarse a los del mercado mundial (57). En segundo lugar, se ha potenciado la extensificación de las producciones en la medida en que las ayudas se perciben por hectárea o por respetar determinados índices de carga ganadera. Se compensa así a aquellos agricultores que apliquen métodos de producción compatibles con las exigencias de la conservación del espacio natural, acuñándose la expresión «agricultura sostenible» (58). En contrapartida, se han suprimido los estabilizadores presupuestarios y las tasas de corresponsabilidad. Finalmente, destaca la aprobación de unas medidas de acompañamiento relativas a la protección del medio ambiente, a la forestación de tierras agrícolas y a la jubilación anticipada en el sector (59). Todas estas reformas hicieron factible alcanzar un pacto con los países de la Ronda Uruguay en diciembre de 1993, si bien no fue asumido oficialmente mediante firma hasta el 15 de abril del año siguiente, durante la Conferencia de Marrakech. La conocida como «Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales» contenía un específico «Acuerdo sobre la Agricultura». En virtud del mismo la Unión ha asumido el compromiso de reducir el grado de proteccionismo y de sostenimiento de esta actividad, salvando la aplicación de determinadas ayudas que integran la llamada «cláusula de paz» (60).

(57) De hecho, desde el primer año de efectiva aplicación de las medidas adoptadas en 1992, se han registrado bajadas en los precios de muchos productos como constata LARROQUE DEL CASTILLO-OLIVARES: «La política agraria común en 1993», en DAA núm. 23-24, enero-julio 1994, pág. 92 y ss.

(58) En este sentido, cfr. BRIZ ESCRIBANO y DE FELIPE BOENTE: «Las negociaciones del GATT...», *cit.*, pág. 58.

(59) Descripción pormenorizada de todas las medidas de esta nueva PAC nos ofrecen E. REIG: «La Política Agrícola Común», *cit.*, págs. 319-322, y R. MILÁN DÍEZ: «Aprobación de la nueva política agrícola común. Principales modificaciones que se introducirán a partir de la campaña 1993-1994», en *Boletín Económico de Información Comercial Española* núm. 2333, 1992, págs. 2276 y ss. Conviene dejar sentado que la reforma afectó a los sectores de los cultivos herbáceos, tabaco, vacuno, ovino y leche y productos lácteos. En cambio, no se consideró adecuado en esos momentos introducir cambios en la normativa reguladora del arroz, azúcar, aceite de oliva, frutas y hortalizas frescas y transformadas. MILÁN DÍEZ describe en particular el alcance que tuvo la reforma en cada uno de los sectores comprendidos en su ámbito de aplicación.

(60) Cfr. F. DÍEZ MORENO: *Manual...*, *op. cit.*, pág. 407, y MILÁN DÍEZ: «Evolución de la política...», *op. cit.*, págs. 82-85. Destacan estos autores algunos de los aspectos más importantes de esos Acuerdos. Sin duda, la reducción de las ayudas concedidas por la Unión, de las exportaciones subvencionadas o de los aranceles aduaneros se inscriben en la línea apuntada de disminuir el proteccionismo que venía caracterizando a la PAC. Estas

Se ha intensificado la liberalización de cara a hacer más fluidas las relaciones con terceros países.

No obstante, la política agrícola comunitaria va a seguir necesitando sucesivos retoques. Algunos de ellos se anuncian ya en el documento «Agenda 2000-Agricultura», adoptado por la Comisión el 15 de julio de 1997. Dicho informe, como parte de un programa global de medidas de reforma ante la realización de la Unión Económica y Monetaria y la previsible ampliación hacia el Este, propone ampliar y profundizar la orientación dada a la PAC en 1992. Resulta especialmente relevante la incorporación de las exigencias de la que va a ser la nueva política comunitaria horizontal una vez entre en vigor el Tratado de Amsterdam: el empleo. Tan es así que la «Agenda 2000» demanda que la agricultura se inserte en una realidad más amplia, bautizada como política rural, y propone la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos para los agricultores, es decir, la creación de empleo alternativo.

## V.- VALORACIÓN FINAL

Puede concluirse con la constatación de que la historia de la PAC es una sucesión de reformas motivadas por las crisis financieras a que han conducido los elevados gastos de mantenimiento de los precios. Gastos traducidos en intervenciones públicas para dar salida a los excedentes crecientes. Sin embargo, el fracaso de las técnicas de control de la oferta ha hecho perpetuos los desequilibrios en el mercado, generándose así un círculo vicioso que ha consumido tradicionalmente la mayor parte del presupuesto comunitario. Con las últimas reformas, se ha intentado liberalizar un poco esta política desvinculando la producción del sostenimiento público de los precios a un nivel demasiado elevado. Con todo, cabe dudar de la virtualidad de los cambios introducidos en 1992 para controlar los excedentes, en la medida en que los pagos compensatorios de la disminución de los precios se hacen depender de los rendimientos medios regionales, pero no guardan relación con el nivel de renta de los agricultores ni tienen efectos redistributivos. Las críticas no

---

medidas han de aplicarse progresivamente cada año a lo largo del período 1995-2000. Una descripción global y con mayor perspectiva temporal de las ventajas y riesgos de los acuerdos de 1994 ofrecen J. BRIZ e I. DE FELIPE: «El comercio internacional agrario: problemática desde la visión post-Ronda Uruguay», en *Noticias de la Unión Europea* núm. 146, 1997, *in totum*.

se han hecho esperar (61). Además, el control del nuevo sistema es costoso y complicado. En efecto, no es sencilla la comprobación de la verosimilitud de miles de solicitudes de ayuda o de la puesta en práctica de la técnica del *set aside* (62). Como pone de relieve la doctrina, el riesgo de fraude con las nuevas medidas adoptadas se eleva en relación a la antigua PAC. «Combatirlo exigirá de un esfuerzo administrativo que no todos los gobiernos nacionales estarán en condiciones de afrontar» (63).

Sería injusto, sin embargo, a la hora de hacer balance, no dar cuenta de la otra cara de la moneda, la de los logros de la reforma de mayo de 1992. Así un efecto positivo que merece destacarse es el «reforzamiento del papel de las autoridades nacionales» en materia agrícola. De acuerdo con SUMPSI VIÑAS, éstas tenían ya un gran margen de maniobra en la política de estructuras agrarias que, precisamente, ha salido reforzada con la nueva PAC (64). La considerable autonomía de los Estados en aquélla se debía a la presencia de componentes medioambientales, sobre los que rige el principio de subsidiariedad. Ahora bien, la novedad es que desde 1992 también la política de precios y mercados ha adquirido un fuerte cariz estructural y territorial, si no evidentemente en su definición, sí en su aplicación.

En resumen y ya para concluir, puede afirmarse que la agricultura se ha ido convirtiendo en el gigante con pies de barro de la Unión Eu-

---

(61) Así, T. GARCÍA AZCÁRATE y C. TIÓ coinciden en denunciar que las ayudas instrumentadas por la nueva PAC sean incondicionadas. A juicio del primero (cfr. «Modernización agraria y reforma de la PAC», en *Papeles de Economía Española* núm. 60-61, 1994, pág. 34), debería exigirse a los beneficiarios el cumplimiento de una serie de requisitos rurales, sociales y medioambientales definidos previamente. C. TIÓ, por su parte (vid. «Crítica de la reforma de la PAC», en *Boletín Económico de Información Comercial Española* núm. 720-721, 1993, págs. 124 y sobre todo 130), augura la imposibilidad de sostener a medio plazo el sistema de ayudas a la renta si no se introducen correctivos, tales como que el receptor no supere un determinado volumen de recursos o que asuma ciertos compromisos de inversión. Resulta ilustrativo de lo que no debiera auspiciar la PAC el escandaloso ejemplo citado por este autor: hoy la Reina de Inglaterra es una de las principales receptoras en su país de la prima al ganado ovino. Podemos sumar a las críticas la opinión de VILADOMIU CANELA, que no duda ni un instante de que vayan a ser los grandes agricultores de las zonas más productivas quienes reciban los cheques más elevados, más aún si se tiene en cuenta que los sectores incluidos en el ámbito de la reforma son los de mayor peso específico en el norte de la Comunidad (cfr. sus «Diez años de reforma...», *cit.*, pág. 25).

(62) Vid. C. TIÓ: «Crítica de la reforma...», *cit.*, pág. 127.

(63) Véase E. REIG: «La Política Agrícola Común», *cit.*, pág. 332.

(64) Cfr. J.M. SUMPSI VIÑAS: «La autonomía de la Política Agraria y el marco institucional español», en *Boletín Económico de Información Comercial Española* núm. 720-721, 1993, *in totum*.

ropea por lo cual parece llegado el momento de replantear seriamente qué política agrícola se quiere en el futuro, en la línea de lo esbozado en 1992. El sostenimiento de las rentas agrarias de forma artificial no debería volver a ser el motor de la PAC, lo que no obsta a que pueda ser un objetivo de las políticas sociales la concesión de ayudas si así se estima necesario. Acogiendo la opinión de GARCÍA AZCÁRATE, no cabe ya confundir política agraria y política social de cara... a los agricultores, puesto que *para este segundo fin deben orquestarse medidas de acompañamiento distintas de la subvención uniforme vía precios* (65). La agricultura comunitaria ha de resultar competitiva en los mercados internacionales y ello parece incompatible con el recurso a los precios políticos o a las técnicas de exclusión de la competencia. Demostrada la imposibilidad de conseguir el equilibrio entre la oferta y la demanda a través de una fuerte intervención administrativa, parece prudente que sea el mercado el que sitúe a la agricultura de la Unión en el puesto que le corresponda en la esfera internacional. Algo que han empezado a tener que asumir las autoridades comunitarias desde que la firma de los Acuerdos de Marrakeh, el 15 de abril de 1994, pusiera fin a más de ocho años de tortuosas negociaciones en el seno del GATT. Parece que desde entonces se apuesta por una *agricultura más abierta*, en la que la intervención pública sea más selectiva que en el pasado. En las próximas décadas, ésta deberá orientarse preferentemente a promover la mejora de la calidad de nuestros productos, a profundizar en la búsqueda de compradores (política de ampliación de mercados) y a evitar que los procesos productivos deterioren el medio ambiente (66). No sólo se compite mediante precios reducidos, sino también con productos que ofrezcan garantías de calidad (67). Lo anterior no es óbice para que los

(65) Cfr. GARCÍA AZCÁRATE: «Las nuevas orientaciones...», *op. cit.*, pág. 62.

(66) BALLARÍN MARCIAL habla de la necesidad de que la agricultura empresarial fuertemente asistida por el Estado deje paso a una *agricultura internacionalizada*, intervenida en menor grado de forma que *no se perturbe el juego del mercado global*. Apunta pues a la imprescindible liberalización de la PAC para que la agricultura de la Unión sea capaz de competir en un escenario abierto con los demás Estados. Si bien no puede admitirse un liberalismo puro en materia agroalimentaria, pues conllevaría la ruina del agricultor europeo, los subsidios tampoco deben distorsionar la libre formación de precios en un mercado que reclama regularse al servicio de la libre competencia (vid. su artículo «Hacia una agricultura española competitiva», en DAA núm. 18, 1992, especialmente págs. 22, 23 y 27). En esa misma línea argumenta A. MASSOT MARTÍ: «El sector agroalimentario en 1993», *cit.*, pág. 62, quien aporta una interesante perspectiva. A su juicio, en una sociedad urbana como la europea, la actividad agraria debe cumplir otras funciones adicionales a la meramente productiva, tanto de carácter medioambiental como de vertebración del tejido rural.

(67) Precisamente entre los objetivos de la PAC que identifica el ya aludido documento «Agenda 2000» figura garantizar la seguridad y calidad de los alimentos. Para la

poderes públicos corrijan determinados efectos del mercado, como las eventuales pérdidas de poder adquisitivo de los agricultores, a través de ayudas y subvenciones directas (ya no camufladas bajo el ropaje de unos precios institucionales sobredimensionados).

En un contexto de liberalización de los mercados, la PAC debe ir profundizando en la línea iniciada con las reformas de 1992 y 1994. Ojalá en el futuro siga siendo válida la estimación de M. TRACY, para quien «lo más notable de la PAC es que, a pesar de todas las dificultades, al final siempre se encuentran soluciones» (68). Pero eso sí espere-mos que los ajustes venideros sean fruto de la reflexión y la previsión a largo plazo, pues la sensatez parece reñida con la presión que hasta ahora han ejercido las continuas crisis presupuestarias.

Comisión, «el precio no representa más que un aspecto de la competitividad (...). Existe una obligación fundamental de garantizar la seguridad de los géneros alimenticios a los consumidores de la Comunidad y de fuera, y este aspecto debe convertirse, pues, en una prioridad mayor de la PAC».

(68) Cfr. M. TRACY: «Política agraria...», *cit.*, pág. 47.