



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA. ANÁLISIS, VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO. EL CASO ESPAÑOL

Autor/a: Carlos Lozano Huidobro

Director/a: Aldo Colussi

Resumen

La Política Agrícola Común (PAC), uno de los pilares fundamentales de la Unión Europea, ha vivido un proceso de transformación integral desde su creación. Creada para cumplir con unos objetivos encaminados a la recuperación de las potencias europeas tras el violento período de guerras de la primera mitad del siglo XX, se ha convertido en el motor del sector agrario de la actualidad para los estados miembros.

Articulado mediante un complejo sistema de subvenciones e incentivos, guía y marca los pasos de las políticas agrarias de los estados de la UE. Desde la Comisión Europea en Bruselas se articula un modelo de éxito que, dependiendo de cada estado, es de mayor o menor ayuda, pero que constituye hoy en día el 40% de los presupuestos de la Unión Europea.

Un sistema de éxito que, dadas las complejidades del sector, ha tenido que renovarse constantemente en materia de eficiencia productiva y económica, sostenibilidad y compromiso con el desarrollo rural.

Para España, adherida a la Comunidad Europea en 1985, ha supuesto el principal impulso para el sector desde la transición. Aparte de los recursos obtenidos para impulsar la competitividad, gracias a la PAC se han creado cientos de miles de puestos de trabajo. En concreto, el estudio del caso de Castilla-La Mancha, es un fiel reflejo de la PAC: un modelo político para toda la sociedad con grandes logros y con mucho camino por recorrer.

Abstract

The Common Agricultural Policy (CAP), one of the fundamental pillars of the European Union, has undergone a comprehensive transformation process since its creation. Created to meet objectives aimed for the recovery of European main economies after the violent period of wars in the first half of the 20th century, it has become the driving force behind the agricultural sector in the member states nowadays.

Articulated through a complex system of subsidies and incentives, it guides and marks the steps of the agricultural policies of the EU states. The model, articulated from the European Commission in Brussels represents a case of success which, depending on each state, is of greater or lesser help, but which today constitutes 40% of the European Union's budget.

A successful system that, given the complexities of the sector, has had to be constantly renewed in terms of productive and economic efficiency, sustainability and commitment to rural development.

For Spain, which joined the European Community in 1985, it has been the main catalyst for the sector since the transition period. Besides the resources obtained to model and boost competitiveness, hundreds of thousands of jobs have been created thanks to the CAP. Specifically, the study of the case of Castilla-La Mancha is a faithful reflection of the CAP: a political model with great achievements, and with a long way to go.

Agradecimientos

Me gustaría hacer mención especial a varias personas por su ayuda desinteresada de cara a la elaboración del Trabajo. A Aldo Colussi, director del trabajo y que ha mostrado un gran interés en colaborar con el trabajo de principio a fin. A María Luisa Huidobro Martín-Laborda, diplomática y embajadora de España en Omán, por su ayuda con la investigación y la estructuración del trabajo. A Leticia Maté Blanquer, por facilitarme acceso a temas preparatorios para la oposición al cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. Por último, a la Universidad Pontificia Comillas, a la Universidad de Lancaster, y a toda la comunidad jesuita, por darme la oportunidad de formarme en un entorno tan positivo para la docencia y la vida en general.

Tabla de contenidos

| | |
|---|----|
| 1. Introducción..... | 6 |
| 2. La PAC: Antecedentes, situación actual y perspectivas de futuro..... | 8 |
| 2.1. Antecedentes..... | 8 |
| 2.2. Reformas..... | 10 |
| 2.2.1. Plan Mansholt II (1968) | 11 |
| 2.2.2. Reforma MacSharry (1992)..... | 12 |
| 2.2.3. Agenda 2000..... | 12 |
| 2.2.4. Reforma Intermedia (2003) | 14 |
| 2.2.5. Reforma Institucional (2006)..... | 14 |
| 2.2.6. Chequeo Médico (2009)..... | 14 |
| 2.3 Reforma 2013 – La Reforma hacia la PAC Actual..... | 15 |
| 2.3.1. Política de precios y mercados..... | 15 |
| 2.3.2. Política de desarrollo rural..... | 16 |
| 2.4. La PAC post 2020..... | 18 |
| 2.4.1. Reorientación para un trato más justo..... | 18 |
| 2.4.2. Objetivos..... | 18 |
| 2.4.3. Los agricultores..... | 18 |
| 2.4.4. Medidas para paliar los efectos del Covid-19..... | 19 |
| 2.5. Análisis teórico de la PAC actual..... | 19 |
| 2.5.1. Eficiencia..... | 19 |
| 2.5.2. Sostenibilidad..... | 21 |
| 2.5.3 Equidad..... | 22 |
| 2.5.4 Ámbito social..... | 24 |
| 2.5.5 Ámbito político..... | 26 |
| 3. La PAC en España..... | 27 |
| 3.1. Contexto histórico y social..... | 27 |
| 3.2. Negociación para la entrada de España en la CEE..... | 28 |
| 3.3. Primeros años de España en la UE y la PAC..... | 29 |
| 3.4. España en la PAC Actual..... | 29 |
| 3.5 Caso práctico: Castilla-La Mancha..... | 30 |

| | |
|---|----|
| 3.5.1 Posición general ante la reforma de la PAC..... | 31 |
| 3.5.2. Posición ante el desarrollo rural..... | 32 |
| 3.5.3. La cadena alimentaria y el medio ambiente..... | 32 |
| 3.5.4 Conclusiones del caso..... | 33 |
| 4. Conclusiones..... | 34 |
| Bibliografía..... | |

1. Introducción

En esta introducción se exponen las principales motivaciones de este trabajo de fin de grado, así como las razones por las que se ha escogido el tema a investigar. Seguidamente, se determina cuál es el objetivo principal de este trabajo, además del problema que se aborda. Por último, se explicará la metodología utilizada para la elaboración del trabajo.

1.1 Elección de tema y justificación

El tema escogido, el cual versa sobre la Política Agrícola Común, se debe a razones tanto personales como profesionales.

En primer lugar, las razones personales que me han llevado a escoger el tema ha sido el fuerte vínculo familiar con el sector agrario. Desde hace mucho tiempo, mi abuelo lleva un negocio de explotación ganadera cerca de Malpartida de Plasencia, Extremadura. Desde pequeño, he tenido la oportunidad de conocer de primera mano la vida rural y cómo se articula un negocio en un sector tan complejo como el agrario. Además, he ido desarrollando una gran pasión por la zona del valle del Jerte y por las explotaciones ganaderas desde pequeño que me han llevado a entender y a analizar en profundidad las características del sector.

Las razones profesionales se deben a mi deseo e intención de comenzar en septiembre de este año la Oposición al Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. Se trata de una decisión meditada, y una vocación que llevo teniendo desde comienzos de la carrera. Como no podía ser de otra forma, la PAC y la Unión Europea en su conjunto son uno de los puntos más relevantes en la preparación de la oposición. Este trabajo me ha ayudado a entender la complejidad de la oposición y me ha animado al mismo tiempo aún más a embarcarme en el reto de intentarlo.

1.2 Objetivo de la Investigación

El objetivo de esta investigación es crear un análisis crítico, imparcial e integral de los resultados y del futuro de la Política Agrícola Común, tanto a nivel comunitario como a nivel de nuestro país, España. Para ello, se plasmará el modelo con todo el detalle posible y se analizarán las distintas reformas que han ido ocurriendo a lo largo de la historia, poniendo énfasis especial en las de los últimos veinte años. Esta sección finalizará con un estudio de la PAC post 2020, la cual, pese a tener las bases sentadas,

está llena de condicionantes por culpa de la crisis provocada por la pandemia de Covid-19 de este año 2020

A continuación, se hará una reflexión teórica de la PAC desde cinco puntos de vista diferentes, ya que para cada *stakeholder* implicado del sector y estado miembro la PAC es diferente, en términos de leyes, subvenciones y procesos administrativos.

Por último, se analizará la Política Agrícola en España, país que entra a formar parte de la Unión Europea en 1985. Se constatarán todos los efectos, positivos y negativos, que ha tenido la PAC en el sector agrario español. Para apoyar este análisis final, utilizaremos un caso práctico de la PAC en Castilla-La Mancha.

1.3 Metodología

La metodología sigue un enfoque cualitativo y explicativo. Si bien se ha hecho uso de datos cuantitativos y gráficos, la mayor parte del trabajo alude a un proceso exhaustivo de lectura y entendimiento de conceptos que incluye el estudio de artículos, informes oficiales y libros históricos.

Es importante destacar la importancia que han tenido, especialmente durante estos meses de confinamiento, las páginas web corporativas de la Comisión Europea, que explican a la perfección todas las medidas y que poseen una amplia hemeroteca muy útil para la elaboración de trabajos como este.

Además, he tenido la oportunidad de charlar y discutir con diplomáticos y técnicos comerciales sobre la PAC y sus implicaciones, lo cual me ha proporcionado, además de información sobre el tema, un entendimiento más formal y corporativista de la PAC y cómo funciona por dentro. Cómo se toman las decisiones en Bruselas y la relevancia de los grupos de presión son ejemplos de información que, de no ser por estas charlas con profesionales del sector, nunca podría haber podido adquirir.

Por último, destacar la importancia del estudio sobre la posición de Castilla-La Mancha en cuanto a la PAC realizada por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural. Me ha sorprendido la cantidad de propuestas y el análisis tan crítico del estudio, algo que sin duda he agradecido para la correcta consecución del trabajo.

2. La PAC: Antecedentes, situación actual y perspectivas de futuro.

La Política Agrícola Común (PAC) es uno de los elementos esenciales y uno de los mayores logros del sistema institucional de la Unión Europea. Este modelo de éxito nació a mediados del siglo XX con un requerimiento claro a los Estados Miembros: ceder las competencias nacionales agrícolas, ganaderas y pesqueras a la Comunidad Económica Europea. El objetivo de este gran acuerdo se divide en cinco partes fundamentales: aumento de productividad; mejora del nivel de vida de todos los trabajadores de este sector (unos 16 millones en la actualidad); precios razonables y competitivos; una producción estable y, sobre todo, el autoabastecimiento alimentario de la UE.

2.1 Antecedentes

Desde los Tratados de Roma de 1957 (tratados de creación de la actual UE) se reconoció la necesidad de crear un mercado común a todos los estados para los productos agrícolas, así como de establecer una política agrícola común. Desde el principio se fijaron cinco objetivos básicos:

1. **Aumentar la productividad del sector agrícola**
2. **Garantizar un nivel de vida equitativo a la población del sector agrario**
3. **Estabilizar los mercados**, tanto internos como externos
4. **Garantizar la seguridad de abastecimiento alimentario** a toda la sociedad
5. **Controlar los precios**, y que sean razonables para el consumidor

A lo largo de este trabajo veremos como la Política Agrícola Común ha logrado cumplir estos objetivos desde su creación y analizaremos también si todas las reformas han ido encaminadas a avanzar la consecución de estos.

Es importante remarcar el procedimiento de decisión de la PAC: si bien en un principio se acordó que sería mediante consulta a los Estados Miembros, en el Tratado de Lisboa se estableció la codecisión (entre el parlamento y los estados) como procedimiento legislativo oficial. Este modelo de política compartida, pese a ser ciertamente inclusivo y a priori beneficioso, trae consigo numerosos problemas de agencia que ha tenido que ir resolviendo la Comisión Europea a lo largo de la historia de la PAC.

Más adelante, en la Conferencia de Stresa (1958) se enuncian las dos políticas principales del modelo de la PAC. Son las siguientes:

- **Política de precios y mercados:** los precios, regulados mediante las OCM (Organizaciones Comunes de Mercado), conjunto de normas y mecanismos para controlar y proteger a los mercados del exterior. Las OCM son agrupaciones de productos similares, que comparten aranceles, rango de precios, etc.
- **Política de estructuras:** en este sentido, se buscan reformas estructurales a largo plazo. A diferencia de las reformas gobiernos centrales de cada estado, cuyo horizonte temporal de legislación varía entre los 4-8 años (caso España). Las políticas estructurales, de una índole diferente a las comúnmente practicadas en los estados democráticos, permiten visualizar proyectos a largo plazo (+15 años), y, sobre todo, no necesitan resultados a corto plazo, lo cual implica que la capacidad de apalancamiento financiero es mucho mayor. Sin duda, este es uno de los puntos fuertes de la PAC, y lo que lo convierte en un modelo robusto y que perdura en el tiempo

Finalmente, en 1962 (Plan Mansholt), bajo un contexto deficitario en la mayoría de los productos agrícolas, se crea el Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA), dando así comienzo a las primeras subvenciones y ayudas de la PAC. Para paliar este déficit, la PAC se articula en un amplio sistema de ayudas a los agricultores vinculadas a la producción, un fuerte apoyo a los precios y medidas proteccionistas con el exterior. Estas políticas de acción necesitaron de una fuerte base inversora por parte de la Unión Europea, llegando en muchos momentos a absorber dos tercios del **Presupuesto de la Comunidad Europea**.

De cara al exterior, y al intercambio de productos con terceros países, la PAC también estableció desde sus inicios una estrategia clara. Este plan de acción se divide en dos vertientes, las medidas a las importaciones, y las medidas a las exportaciones:

- **Medidas a las importaciones:** en un comienzo, se hace uso de las exacciones reguladoras (medida que aumentaba los precios de los productos importados en la medida que fuesen menores que los comunitarios). Esta medida se abandona tras la Ronda de Uruguay (1986) y se preservan las tasas compensatorias, calculadas según el precio de oferta de cada expedición comercial a los Estados Miembros

- **Medidas a las exportaciones:** estas medidas son más complejas y tienen distintas interpretaciones según cada casuística. En primer lugar, se trata de medidas de control, ya que al ser exportaciones no se pueden imponer los aranceles ni marcar el precio de venta de los productos en destino. Por lo tanto, se marcan dos medidas: siempre que el precio en origen sea significativamente menor que en el exterior, la PAC controlará las exportaciones, ya que en ese caso existirá un riesgo de desabastecimiento en la zona comunitaria contraproducente para el sector. Por último, se incentivará siempre la producción comunitaria, mediante ayudas que equilibren las diferencias de precios entre la Unión Europea y el resto del mundo.

Pese a que esta inversión trajo a los consumidores acceso a la más amplia gama de productos agrícolas de calidad, con el paso de los años fueron apareciendo deficiencias en las políticas tomadas: el sistema productivo intensivo generó excedentes alimenticios, muchas veces inaprovechables y destruidos, problemas medioambientales y distorsiones en el comercio internacional.

2.2 Reformas

Con el objetivo de eliminar estas deficiencias, la PAC ha ido transformando sus objetivos hacia una Política basada en el mercado, sostenible, más comprometida con el medio ambiente y con una inversión sobre el total del Presupuesto de la UE reducida. Una política de mercado implica la reinversión de los ingresos generados, y, a diferencia de cualquier empresa, la capacidad de reinversión y apalancamiento de un modelo de gestión pública de la magnitud de la PAC es incalculable. Para transformar un modelo deficiente, la PAC articuló su evolución a través de una serie de reformas.

En mi opinión, estas reformas son la esencia de la PAC. La prueba de una política estructural que sabe adaptarse a las cambiantes circunstancias que nos rodean. Desde una primera PAC, cuyos gastos y fondos de inversión constituían cantidades ingentes de dinero en términos relativos, hasta una Política Agrícola actual **sostenible, eficiente y comprometida con todos los stakeholders del sector.**

A continuación, se expondrán las reformas de mayor importancia desde los inicios de la Política Agrícola Común, pasando por las que articulan la PAC actual y hasta las programadas de cara al futuro próximo:

2.2.1 Plan Mansholt II (1968) – *“La oportunidad perdida”* (Ministerio de Agricultura, 2010): en esta primera reforma se abordó una nueva política de cambios estructurales sin éxito, no por la voluntad y deseo de cambio (las deficiencias en el sistema eran claras), si no por la heterogeneidad existente entre los diferentes Estados Miembros. Se identificó y trató de resolver uno de los problemas que ha ido acompañando al sector desde los comienzos de la PAC: los excesos de oferta. Se buscaron (sin éxito) reasignar los recursos agrícolas y crear un sector agrario más competitivo y con una elasticidad mayor entre oferta y demanda. El plan falló, en palabras del estudio del Ministerio de Agricultura, porque “era demasiado tarde para que la Comisión Europea sufriera un cambio tan radical en la PAC”. En la misma línea, desde la RFA (República Federal Alemana) y otras potencias europeas se crearon fuertes núcleos de oposición para enfrentarse a las medidas propuestas en el Plan Mansholt. Visto en perspectiva, fue un plan que, a pesar de ser quizá demasiado ambicioso, predijo a la perfección el futuro del sector en Europa, que de ser aplicado, hubiese supuesto seguro una evolución mucho más veloz. Por último, hubiese sentado la base de que, por muy grande y burocrático que sea un modelo político, si es necesario, debe ser analizado y cambiado a la mayor brevedad posible.

A partir de 1970, la conciencia sobre las deficiencias del sistema era total, si bien dichas ideas no se plasmaron por parte de la Comisión hasta el año 1985, cuando se redacta el *“Libro Verde sobre las perspectivas de la PAC”*. El objetivo principal de este escrito es plasmar de forma escrita la hoja de acción de una PAC que necesitaba una reforma estructural de carácter urgente. Buscaba frenar el crecimiento del gasto, el potenciamiento del desarrollo del ámbito rural y promover la sostenibilidad y protección del medio ambiente. Se establecieron varias medidas, de carácter limitativo, y con un largo horizonte temporal. Además, se estableció un control de precios a través de la estabilización de presupuestos y se introdujo la “línea directriz agrícola” (Sahuquillo, 2010), cuyo objetivo era supervisar el gasto de la PAC. Esta directriz consistía en que el crecimiento del sector agrícola no podía superar el 75% de la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto comunitario. Este conjunto de ideas y medidas fueron puestas en marcha en la nueva política de cohesión económica y social del año 1988.

2.2.2 Reforma MacSharry11 (1992) – pese a la evolución de la PAC durante la década de los 80, la PAC seguía teniendo que afrontar muchos problemas, de carácter tanto estratégico como operativo. A nivel interno, de forma resumida, subieron los excedentes de muchos productos agrarios, quedo constatado que el 80% de las ayudas de la FEOGA iban destinadas a un 20% de beneficiarios, y, por último, se puso en evidencia la problemática sufrida con el Medio Ambiente, así como la necesidad urgente por preservarlo y cuidarlo. De cara al exterior, las tensiones comerciales con el resto de las potencias mundiales desembocaron en el Acuerdo de Blair House (Marrakech, 1994), cuyos puntos principales fueron facilitar el acceso a los mercados internacionales, reducir las ayudas a la exportación y reducir las subvenciones a los productores del sector agrario.

Esta reforma está considerada como la más importante y disruptiva de la historia de la PAC. La razón es que las subvenciones pasan de ir destinadas a los precios (lo cual derivaba en sobreproducción y excedentes) a ir destinadas a la tierra. De esta forma, se ayudaba a los dueños de la tierra, cuya asignación de recursos pasaba a gozar de mayor libertad y no se tenía que destinar todo el conglomerado de ayudas a la producción de forma directa.

2.2.3 Agenda 2000 – es importante entender esta reforma bajo el marco institucional que rodeaba a la Unión Europea. La adhesión a la UE de numerosos estados del este (en 1995, Finlandia, Suecia y Austria; en en 2004, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Malta y Hungría) supuso la urgente necesidad de afrontar nuevos desafíos. Al igual que en la reforma previa, se articuló la reforma identificando los desafíos primero, divididos en el nivel interno, por un lado, y el externo por el otro, complementándose uno a otro. A nivel interno, la expansión hacia el este supuso más tierras cultivadas y un riesgo excedentario mayor; las crisis alimentarias (por ejemplo, las vacas locas en Reino Unido) obligan a aplicar una legislación más rigurosa para garantizar la seguridad alimentaria; por último, la **Declaración de Cork** (Irlanda, 1996) puso en evidencia que las zonas rurales eran un importante activo de la UE y dio el primer paso hacia su integración hasta pretender renombrar la PAC como una Política Agraria y Rural Común. A nivel externo, se tuvo que revisar la legislación de la PAC tras los cambios anunciados por la Organización Mundial del Comercio en ese mismo año.

La reforma, al igual que en casos previos se dividía en dos pilares básicos: el de estructuras y el de precios. En cuanto a los precios, se produjo una reasignación, aumentando las ayudas directas y se otorgó a los estados el derecho a la regulación y control de ayudas de no cumplirse ciertos estándares marcados por cada estado miembro (en este caso, normalmente de carácter medioambiental); además, se incentivó el paquete de ayudas para aumentar la capacidad de almacenamiento de productos perecederos. En cuanto a la política estructural, se entiende como una reforma para el desarrollo rural, en el que se pretende incrementar la competitividad rural, desarrollar políticas sostenibles con el entorno rural y dar un nuevo enfoque al comercio en las zonas rurales, en el que entre en juego el turismo, la artesanía, y demás sectores potenciales de cada región. Las medidas principales fueron la modernización de los recursos y la intensificación de las medidas en cuestión de calidad y seguridad para el consumidor (sellos de Denominación de Origen, de productos ecológicos...).

La valoración a posteriori del público general y de los *stakeholders* del sector fue que se aumentó la competencia, se modernizó considerablemente el proceso productivo (aparición de la Tercera Revolución Industrial), pero que al mismo tiempo se dejó en el tintero un cúmulo de reformas necesarias y que se abordarían en posteriores reformas.

Figura 1: Mapa de la Unión Europea post-2004



Fuente: Julio Reis, 2009

2.2.4. Reforma Intermedia (2003) – esta ambiciosa reforma, presentada el año anterior por la Comisión Europea, se creó bajo el marco de abordar dos cuestiones: la adhesión de los diez países comentados previamente en 2004 (que duplicaban el área de la tierra cultivable) y las negociaciones de la Ronda de Doha (2001). En el ámbito de la política de precios y mercados, se redujo la intervención en precios de productos como el arroz o los lácteos para aumentar la competitividad y potenciar el crecimiento del sector; se aplican criterios más severos de conciencia con el Medio Ambiente de cara a poder percibir ayudas y se aplica la modulación de ayudas: desde este año, se irán reduciendo progresivamente ciertas ayudas, cuyo destino será el desarrollo del sector rural.

En cuanto a la Política de Desarrollo Rural, como hemos venido observando, cada vez gana más importancia en todos los sentidos para la PAC.

2.2.5 Reforma Institucional (2006) – en la misma línea que en las previas reformas, se sigue institucionalizando la necesidad del desarrollo rural. Para ello, en este año se divide el Fondo Europeo de Orientación Agrícola (FEOGA) en dos: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA, para la financiación del modelo de precios) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Social (FEADER, para financiar el desarrollo rural).

Además, la **OCM (Organización Común de Mercados Agrícolas)** se simplifica al aprobarse un reglamento que las une todas en una OCM única. Gracias a esto, se homogenizan las leyes y restricciones, se evita la inmensa burocracia en la que estaba sumida la PAC, y se convierte en una política más sencilla y fácil de entender.

En mi opinión, esta pequeña reforma tiene una gran importancia en el desarrollo de la Política Agrícola Común. A partir de este momento, la PAC termina de afianzar su compromiso con el sector rural, lo cual le hace ganar peso político y social en cada estado, y, además, simplifica un sistema obsoleto y complejo que daba lugar a muchas confusiones e interpretaciones. La limpieza de estas políticas, de cara a evitar fraudes y trampas es vital. Un sistema sencillo y homogéneo permite identificar problemas con mayor facilidad, y, sobre todo, gestionarlos y solucionarlos de forma más eficaz y rápida.

2.2.6 Chequeo Médico (2009) – en este año, la PAC corrige y actualiza una serie de factores para convertir el modelo en un sistema más orientado al mercado si cabe. En primer lugar, elimina todas las subvenciones asociadas a la producción. Esta

medida, que tiene su origen con la reforma MacSharry, termina por aplicarse en este año, prueba de la lentitud y lo difícil que es aplicar normas en un contexto social, político y geográfico tan heterogéneo como es el de la Unión Europea. Como no podía ser de otra manera, al ser una reforma con intención de facilitar el libre mercado, se reduce la intervención por parte de la Comisión Europea en diversos asuntos operativos. Además, los nuevos estados miembros reciben paquetes de ayudas adicionales para fomentar la equidad y el desarrollo de aquellas naciones retrasadas con respecto a la media de la Unión Europea. Por último, una vez más, se aumenta la inversión en el desarrollo rural.

En el año 2010, la Comisión Europea comunica a los estados miembros que se está trabajando en un nuevo enfoque de la PAC cuya aplicación esperaba efectuarse a partir de 2020. Los principales puntos de esta potencial reforma fueron los siguientes: una PAC que siguiese girando en torno a la política de precios y mercados, una PAC comprometida en su totalidad con la seguridad alimentaria de los ciudadanos y con el Medio Ambiente, y, por último, una PAC enfocada en el desarrollo rural y en garantizar una buena calidad de vida para los trabajadores del sector agrario, cuyos salarios se vieron fuertemente afectados y reducidos tras la crisis financiera del año 2008.

Pese a tratarse de un mero comunicado, se puso voz a problemas que están muy presentes hoy en día y que se siguen tratando resolver. También se constató la necesidad de hacer una política más efectiva, basada en hechos y no en dichos y conjeturas. De este modo, la PAC empezó su adaptación hacia un mundo más competitivo, sin duda globalizado, y cuyo sector, a priori en decadencia, está más necesitado que nunca de ayuda y modelos políticos eficaces.

2.3 Reforma 2013 – La reforma hacia la PAC actual

Una vez más, analizaremos esta reforma bajo el marco de los dos aspectos principales de la Política Agrícola Común: el de la política de precios y mercados y el de la política estructural del modelo, centrada en el desarrollo rural.

2.3.1 Política de precios y mercados

En cuanto a la parte interna de la política de precios, se establece que un 5% del presupuesto total de la PAC debe ir destinado a medidas enfocadas al mercado, y a garantizar una competitividad con unos estándares muy altos; además, se termina de

ejecutar la idea expuesta durante la Reforma Institucional de 2006 de crear una Organización Común de Mercado única al integrarse todos los productos y mercados bajo el mismo sistema de ejecución y legislativo. Es importante recalcar que esta OCM única se utiliza en casos puntuales, cuando por las circunstancias del mercado es necesario una ejecución común y paralela. Tras la grave crisis mundial sufrida, cuyos efectos también los vivió el sector agrícola, se creó un fondo de cobertura que apoye a la industria en caso de problemas con la producción y distribución (parte del caso práctico de España que estudiaremos más adelante, ya que este fondo ha servido para aliviar las consecuencias de la crisis provocada por la pandemia del Covid-19). Por último, se revisan las políticas de intervención¹ y ayuda al sistema de almacenamiento para así poder mejorar la capacidad de reacción ante las adversidades y la eficiencia del sistema (Sahuquillo, 2010).

En la línea de acción de las medidas internas, se reestructura el sistema de ayudas de los fondos de la PAC: se termina con los derechos de cobro históricos (las ayudas irán destinadas en función del número de hectáreas de cada estado, en el ámbito de los pagos directos). Asimismo, se actualizan los requisitos para recibir subvenciones: solo podrán recibir ayudas aquellos agricultores que cubran las actividades básicas que exija cada estado, es decir, se acaba con los falsos agricultores que no viven de la tierra ni para la tierra; por último, se especifica un requisito de hectárea admisible, cuya explotación ha de estar destinada directamente al sector de la agricultura.

Además, se crean dos pagos para incentivar el cuidado del medio ambiente y atraer a los jóvenes al sector: el pago verde (como complemento para aquellos que cumplan una serie de prácticas que sean consideradas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. Como ejemplo explicatorio: la diversificación de cultivos); y el pago a agricultores jóvenes (siempre que el empleado sea gerente o jefe de la empresa y no sea mayor de 40 años).

En cuanto a la vertiente externa de acción, se confirma la tendencia bajista en la inversión destinada a controlar las exportaciones. Si a finales de los años 80 el gasto en esta materia ascendía hasta los 10.000 millones de euros anuales, para 2015 el gasto total de exportaciones se había reducido hasta los 186 millones de euros invertidos.

2.3.2 Política de desarrollo rural

Para este año 2013, la política de desarrollo rural ya suponía el 25% del presupuesto total de la PAC, un aumento del 13% con respecto al período comprendido entre la reforma

previa y esta (2007-2013). Para el correcto desarrollo de este modelo de éxito, se fijan seis objetivos principales:

1. Mejorar la comunicación y la innovación paralela del sector (*“knowledge management”*). Desde la PAC existe un pensamiento generalizado que el sector debe colaborar entre sí para poder innovar a la velocidad de la competencia. Además, los procesos utilizados para la producción y distribución de un rango de productos pueden ser útiles para otros que no son competencia alguna (ej: cultivo de naranjas y de frutos secos)
2. Aumentar la competitividad del sector y mantener unos índices altos de cuidado del Medio Ambiente (ej: ayudas para evitar la deforestación)
3. Preservar el ecosistema, así como a las especies que viven en él, mediante potentes sistemas de incentivos
4. Fomentar la reducción de la aversión al riesgo lo máximo posible: cuidar la cadena alimentaria y crear robustos sistemas de seguros y fondos mutuos que prevean desastres naturales y, de esta forma, estabilicen los flujos de caja generados por cada empresa del sector.
5. Invertir en eficiencia productiva: búsqueda de dar el paso hacia una economía de bajas emisiones de CO₂, de cara a evitar así las potenciales desastrosas consecuencias del Cambio Climático para el sector. Una economía verde es clave hoy en día desde el punto de vista político y social.
6. Fomentar la inclusión social a todos los niveles, a través de la reducción de los niveles de pobreza en el campo. Este es uno de los puntos polémicos de la PAC, ya que muchos detractores de ella argumentan que los salarios en el ámbito rural son menores porque el acceso a una vida digna en el campo es más barato que en la ciudad. Por lo tanto, consideran injusto que se ayude a un sector que argumentan ya vive bien con los salarios percibidos. A juicio propio, considero que es clave homogeneizar los costes y el valor de ciertos productos y servicios que coexisten en ambas zonas (rurales y urbanas) al menos dentro de las fronteras de cada estado. Este problema sí que quizá es responsabilidad de cada país, cuyos objetivos por cierto deben de estar alineados con los de la Unión Europea (no siempre es así).

2.4 La PAC Post 2020

En el marco de acción del plan estratégico de la Política Agrícola Común post 2020 (período comprendido entre los años 2021 y 2027), la Comisión Europea lleva desde 2017 diseñando una serie de reformas y cambios estructurales en la política del sector agrario.

Los objetivos principales de la PAC no difieren casi con respecto a los enunciados en la reforma de 2013: cuidar el medio ambiente, apoyar el relevo generacional, proteger la calidad alimentaria y fomentar el desarrollo son los principales objetivos de esta PAC. Lo que sí difiere con respecto a reformas previas es el plan de acción, el cual está considerado mucho más ambicioso y práctico. Tras la crisis vivida en este 2020, es cada vez más importante entender cómo se van a llevar a cabo los planes. Obviando que, en líneas generales, esta vez la Unión Europea está más unida que nunca en el “qué”, lo importante es establecer un mapa de acción claro y conciso. Se propone una nueva forma de trabajar, más flexible y centrada en los resultados más que en el cumplimiento de la normativa. Se racionalizarán los procesos administrativos ineficientes, facilitará el cuidado del medio ambiente y se promete apoyo incondicional a los jóvenes agricultores.

Los puntos principales de esta nueva reforma son los siguientes:

2.4.1 Reorientación para un trato más justo

La futura PAC seguirá apoyando a los agricultores con ayudas directas a la explotación agraria de hectáreas, pero dará más relevancia y subvenciones a las pequeñas explotaciones. Para ello, la Comisión propone aumentar el nivel de ayuda por hectárea a las pequeñas explotaciones, ayudas decrecientes una vez se van superando ciertos umbrales de fondos recibidos, destinar un porcentaje fijo mínimo de pagos directos a los jóvenes agricultores (problema de equidad), y medidas para facilitar la vida en el ámbito rural y el acceso a terrenos cultivables.

2.4.2 Objetivos más ambiciosos con respecto al clima y medio ambiente

La PAC fija unos requisitos obligatorios e indispensables para operar en el marco del sector agrario: conservar los suelos ricos en carbono, mejorar la calidad del agua y aplicar la cultura de intensificación de cultivos, fomentando la rotación y la diversificación en la producción.

2.4.3 El sector agrario, el corazón de la sociedad europea

Los agricultores son de vital importancia para el desarrollo de las zonas rurales y de la sociedad europea en su conjunto. Para impulsar su desarrollo, se proponen varias medidas, ayudar a las nuevas generaciones, animar y fomentar la actividad del sector lo máximo posible, creando sistemas fiscales favorables para ellos; por último, un robusto sistema de incentivos para aquellos que cumplan con los estándares de excelencia en materia de calidad y seguridad alimentaria.

2.4.4 Medidas para paliar los efectos del Covid-19

Pese a encontrarnos aun (junio 2020) en una etapa prematura para conocer con exactitud los efectos sobre la actividad económica que va a tener la crisis provocada por la pandemia del Covid-19, sí está claro que la seguridad alimentaria para los ciudadanos durante esta crisis y quien sabe si siempre será la principal prioridad que debe abordar el sector agrario. Para ello, la PAC anunció en marzo dos medidas básicas: ayudar a los agricultores y al sector agrícola a mantener altos niveles de seguridad alimentaria y una Política Agrícola Común flexible, donde lo importante sea dar el mejor servicio posible a los ciudadanos sin importar los márgenes obtenidos por las ventas.

2.5 Análisis teórico de la PAC Actual

En la actualidad, la PAC supone un 2,5% del PIB de la Unión Europea y da empleo a un 4% de la población activa. En el ámbito financiero, supone un gasto plurianual de 400.000 millones de euros; un 37% del presupuesto total de la Unión Europea. Estos datos engloban una distribución heterogénea en cada país, fruto de las diferencias territoriales y socioeconómicas de los estados miembros de la Unión Europea. Para entender cómo es la PAC de hoy en día y cómo es su funcionamiento, voy a analizar la PAC actual desde 5 puntos de vista: eficiencia, sostenibilidad, equidad, social, y político.

2.5.1 Eficiencia

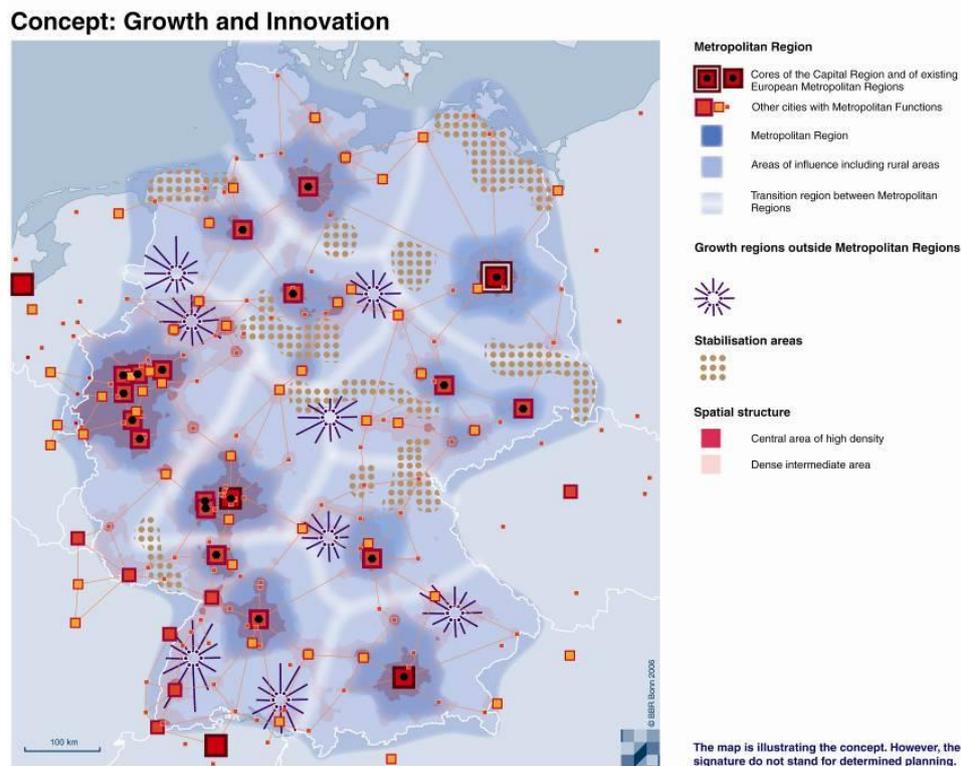
Para entender el comportamiento de los Estados en cuanto a la distribución de su población nos vamos a apoyar en un estudio de la **Comisión Europea sobre el Desarrollo Rural (entre paréntesis el apellido del autor más el año)**. La intención de este estudio es reflejar con datos la situación en la Unión Europea de las zonas rurales. En primer lugar, remarca que las regiones rurales suponen la mitad de Europa y un 20%

de la población. Además, destaca que el PIB per cápita de estas regiones es significativamente menor que en las urbes. A juicio personal, considero que es importante también constatar que el acceso a una vida digna en las zonas rurales supone un esfuerzo económico mucho menor que en cualquier ciudad desarrollada.

Como explica el estudio, estas diferencias son tratadas con la Política de Desarrollo Rural, cuya gestión y objetivos van muy ligados a la PAC. Sus tres objetivos principales son: mejorar la competitividad del sector agrario en la UE, lograr una gestión sostenible y responsable de los recursos naturales y promover un desarrollo territorial equilibrado. La Política de Desarrollo Rural sirve como complemento a la PAC en muchos sentidos: promueve un empleo más variado (sector turístico), intenta impulsar el emprendimiento y la creación de nuevas empresas en el ámbito rural y, por último, invierte en mejorar la conexión entre las ciudades y las zonas rurales.

El acceso a las zonas rurales ya sea a nivel poblacional (movilidad) o a nivel de información (internet) es uno de los principales motores de crecimiento de la Política Agrícola Común. De hecho, ya existe un proyecto llamado RURBAN (Asociación para un desarrollo urbano-rural sostenible) que, desde 2010 y gestionado por la Comisión Europea trabaja en ello.

Figura 2: Innovation Concept in Germany



Fuente: (Standing Conference of Ministers Responsible for Spatial Planning, 2009).

La intención de RURBAN es crear un modelo exitoso de distribución en los países que permita paliar las diferencias actuales entre zonas que hay en la actualidad. El gráfico 1 da una visión conceptual de cómo podría distribuirse el país “ideal”, y el ejemplo utilizado es el de Alemania, uno de los Estados de la UE con mayor presencia rural y agraria. Pese a ser un concepto, la idea que se pretende reflejar es clara, tener muchos focos urbanos “región cores” que sirvan para abastecer y estén conectados directamente a las zonas metropolitanas y rurales. En mi opinión, ésta idea es vital para el buen funcionamiento y futuro de la Política Agraria Común, ya que trae consigo infinidad de ventajas para el desarrollo del sector agrario y para sus trabajadores.

En cuanto a España, se trabaja en un Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural, cuya finalidad es fomentar relaciones estratégicas a largo plazo entre urbes y zonas rurales. Su propuesta de valor se basa en que ambas partes salen ganando fruto de la relación, ya que cada uno de los agentes implicados puede aportar recursos diferenciales y únicos.

En definitiva, el Desarrollo Rural es un concepto, que pese a estar en una fase inicial, es una política cuya importancia va en aumento, que se está llevando a cabo en distintos países (España, Italia, Alemania...) y que tiene un objetivo que, si se cumple, lo convertiría en un modelo de éxito para las zonas tanto rurales como urbanas. La PAC y el Desarrollo Rural van de la mano y son un complemento necesario para el futuro de la Unión Europea en su conjunto.

2.5.2 Sostenibilidad

El Desarrollo Sostenible es uno de los temas que más relevancia tiene en la PAC actual. La eficiencia productiva y de la utilización de los recursos es clave hoy en día. La PAC no sirve sólo para estimular la producción, si no que juega un papel fundamental en el control de procesos. Sirve para solucionar y solventar los distintos problemas de ineficiencia. Entre ellos, es importante destacar varios: trabaja en mitigar las consecuencias negativas de la actividad agrícola en la erosión de suelo o contaminación del agua; busca la preservación de los territorios y la biodiversidad de estos y, por último, mitiga los riesgos y los efectos de alta incertidumbre que no cubren los seguros privados: riesgos meteorológicos, aleatoriedad de las cosechas o la fluctuación de precios.

Estos riesgos tienen un caso reciente que, por su naturaleza y por como integra varios riesgos en uno, merece mucho la pena revisar y analizar. No es otro que las Heladas de 2017 que dispararon los precios de los cultivos hortícolas (Maté, 2017). A principios de ese año, las duras condiciones del clima arrasaron las producciones de hortalizas en el territorio de la Unión Europea, pero especialmente en Francia, Grecia e Italia (en España se redujo un 20% la producción). Muchos países con una balanza comercial positiva en el mercado de las hortalizas se vieron obligados a importar cultivos hortícolas de terceros países, como Marruecos y Estados Unidos, cuyos precios se dispararon. Como ilustración anecdótica, el kilo del calabacín llegó a pagarse a 3€/kg. Esta situación, insostenible para el sector, se encontraba necesitada de intervención. Igual que en 2008 los bancos necesitaban ser rescatados para sobrevivir, los productores agrícolas necesitaban de fuertes rescates e inversión externa para poder mantener sus negocios.

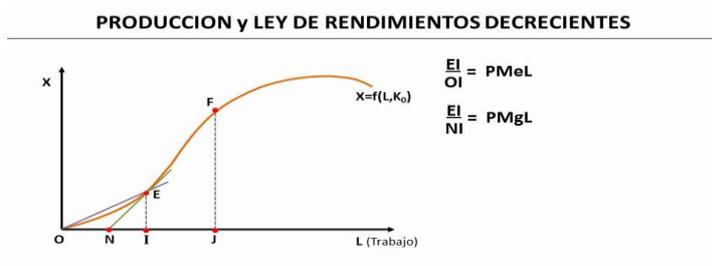
En el caso de España, donde el principal foco de escasez se produjo en Andalucía (concretamente en Granada y Almería) se convocó un paquete de ayudas en 2018 bajo este marco: *“Ayudas para el restablecimiento de terrenos agrícolas y potencial de producción dañados por desastres naturales, fenómenos climáticos adversos y catástrofes, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (medida 5.2)”* (Junta de Andalucía, 2018). Una ayuda sin duda excepcional y muy relevante para muchos negocios, que no dudaron en solicitarla.

2.5.3 Equidad

Las rentas del sector agrícola son, sin duda, otro de los temas tratados con frecuencia en la Política Agrícola Común. El sector agrario sufre, desde hace mucho tiempo, grandes problemas con las rentas, las cuales son consideradas bajas e inestables. Esta desventaja, que se puede reflejar con tres leyes, es paliada por la PAC desde hace tiempo y es uno de los principales requisitos de los Estados Miembros. Las leyes se explican así:

- **Ley de Turgot (Rendimientos Decrecientes):** enuncia que, dados los tres factores de producción agraria (tierra, capital y trabajo), al mantenerse fijo el factor tierra, el aumento de capital y trabajo producirá un incremento de rendimiento limitado, hasta un punto en el que empezará a decrecer en vez de aumentar.

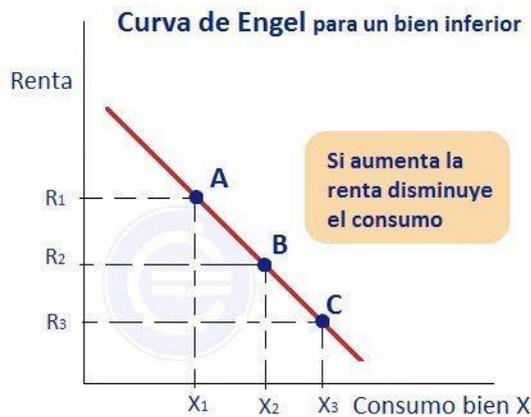
Figura 3: Ley de Rendimientos Decrecientes



Fuente: (Zapata, 2011)

- **Ley de Engel:** a medida que la renta per cápita se eleva, desciende el porcentaje destinado al consumo de productos alimenticios. Esta paradoja refleja que, a partir de cierto nivel de renta, la elasticidad de la demanda de productos alimenticios es menor, pudiendo incluso alcanzar valores negativos. A diferencia de la industria, se puede afirmar según esta ley que la agricultura tiene una demanda muy rígida, dependiente de la saturación de las necesidades.

Figura 4: Curva de Engel para un bien inferior (sector agrario)



Fuente: Paula Nicole Roldán, Economipedia

- **Ley de King:** enuncia que, al ser la demanda limitada, aumentos bruscos en la oferta de productos (agrícolas) no pueden ser absorbidos, y los precios caen por debajo de los niveles proporcionales y esperados. Para evitar esta problemática, se intenta estabilizar stocks (aumentar inventario), pero, los productos agrícolas lo tienen muy difícil por su fuerte carácter perecedero. Al producirse este fenómeno, como explica el gráfico mostrado a continuación, no solo caen los precios de los productos agrícolas con buenas cosechas, si no que también se ven afectadas las rentas de los agricultores

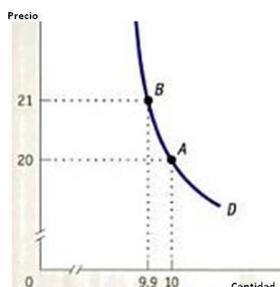
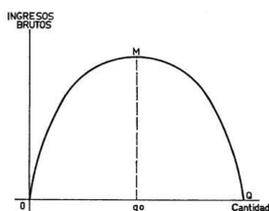
Figura 5: Ley de King

Gregory King (1648-1712).

Que los precios caen con las buenas cosechas es un hecho obvio. Pero no lo es tanto que **los ingresos de los agricultores en conjunto caen cuando las cosechas aumentan** (LEY DE KING).

La justificación de la ley de King es la **baja elasticidad-precio de la demanda de alimentos** (varía relativamente poco con el precio).

LA LEY DE KING COMO TEORÍA EXPLICATIVA DE LOS INGRESOS AGRÍCOLAS



Fuente: (López Lluch, 2015)

Como hemos podido observar con la ayuda de las tres teorías económicas expuestas, el sector agrario, por sus características, es una industria muy diferente al resto. Los trabajadores están más expuestos, los productos son más sensibles a riesgos impredecibles y los precios sufren fuertes variaciones. Además se trata de un sector de vital necesidad para el funcionamiento e independencia de cualquier Estado. Es por ello que las políticas regulatorias que lo controlan, como es en este caso la Política Agrícola Común, juegan un papel fundamental en el día a día y en las estrategias a largo plazo de cualquier región. Es uno de los pilares de la Unión Europea y un gran argumento para cualquier estrategia política intervencionista.

2.5.4 **Ámbito social**

Dejando a un lado el punto de vista económico, pasamos a analizar otro de los pilares y centros de acción de la Política Agrícola Común: **el punto de vista social**. El compromiso de la PAC con todos los agentes implicados en el sector agrario ha de ser total. No sólo es importante proteger a los clientes y a los empresarios, si no que han de proteger también los intereses de los trabajadores por cuenta ajena y jornaleros que trabajan en el campo. En mi opinión, este es sin duda el punto crítico de la Política Agraria de la Unión Europea. Se trata de problemas que no se asocian a datos ni que tienen costes asignados. Para abordarlos, se ha de conocer en profundidad la situación en el ámbito rural de cada país, y es por ello que creo que se trata de una competencia que debería llevar a cabo cada país

de forma independiente; ya que nadie conoce mejor la situación social que quien lo vive de primera mano.

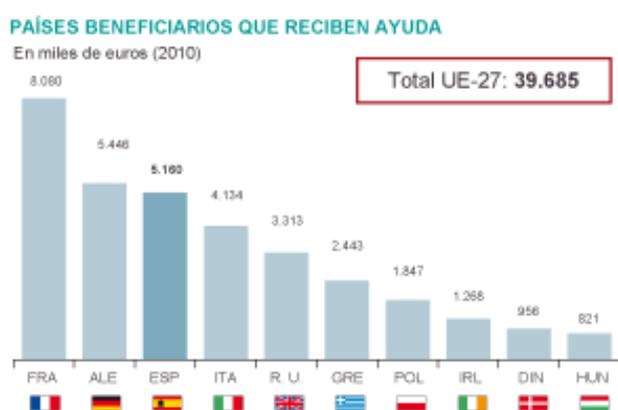
A pesar de ser todos conscientes de la relevancia de la PAC como modelo de política social, son muchos los datos que lo desdican. El 80% de los fondos destinados a proporcionar ayudas para el sector van destinados a un 20% de beneficiarios (Morán, 2012). Las ayudas benefician sobre todo a grandes propietarios, empresas alimentarias y a infraestructuras sin producción agraria. Es por ello que desde comienzos de la década de 2010 se está trabajando en proporcionar un reparto más justo que ayude también a los pequeños agricultores (hasta hace poco, la única ayuda que recibían muchos de ellos era de unos 500 euros anuales). El Tribunal de Cuentas Europeo, en 2010, puso en entredicho el reparto y alertó que el criterio de reparto permitía beneficiarse a quienes “no desempeñan actividad agrícola o lo hacen de forma insignificante”.

Para la PAC, el objetivo social es claro: evitar las ayudas a los “agricultores de sofá”. En otras palabras, se pretende evitar dar ayudas a actividades que no estén directamente relacionadas con el sector agrario. Asimismo, se pretende evitar dar ayudas a quienes las necesitan algo menos, como suelen ser los grandes propietarios y las empresas alimentarias que no están directamente relacionadas con el campo y las zonas rurales. Para lograr estas metas se establecieron una serie de parámetros y requisitos para acceder a las ayudas proporcionadas por los fondos de la PAC. En primer lugar, desde 2014, se ha prohibido la concesión de fondos a aquellas sociedades receptoras que, gracias a las cuantías recibidas por la PAC, no alcancen a generar como mínimo un 5% de sus ingresos totales. Por ejemplo, si una empresa hortícola de Murcia no genera con las ayudas recibidas por la PAC ni un 5% de sus beneficios, no podrá acceder en años próximos a recibir la misma cantidad.

Esta medida, a priori beneficiosa para los pequeños empresarios y agricultores, no llegó a convencer a los Estados Miembros de la Unión Europea. Desde la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA), y así como desde otras asociaciones de diferentes EEMM, pretendieron darle un giro a este criterio. Desde su punto de vista, se debían medir los datos en base a la producción: que los receptores de ayudas dediquen al menos un 25% de su actividad a la agricultura. Pese a que hablaremos en la segunda parte del

Trabajo sobre cómo afecta la Política Agrícola Común a España, es importante remarcar el papel de las asociaciones españolas como mecanismos de presión para la PAC. La asociación Asaja, en la línea de la UPA, también ejerce como grupo de presión, y esta medida social la calificó como ineficaz simplemente porque muchos agricultores reciben cuantiosas ayudas ajenas a los fondos de la PAC y que no por ello deberían ser discriminadas. Como se puede observar en el gráfico mostrado a continuación, España juega un papel vital en la PAC y toda presión que se realiza desde nuestro país es considerada y analizada.

Figura 6: Histograma de países beneficiarios de la PAC



Fuente (El País, 2012)

2.5.5 **Ámbito político**

Desde un punto de vista político, no es ninguna sorpresa que es un atractivo muy importante para los *lobbys* (grupos de presión) y los partidos políticos. La explicación es sencilla, la PAC aborda temas del ámbito rural, zonas generalmente poco pobladas y donde el voto cuenta más que en las grandes ciudades en la mayoría de los sistemas electorales de la Unión Europea. Es un tema que indudablemente interesa. En definitiva, pese a que la mayoría de estados tiene poco poder de decisión en la Política Agrícola Común, el posicionamiento que sus partidos políticos hagan sobre ella y cómo presionen a la Comisión Europea tiene una repercusión más alta de lo que parece en las urnas. A los trabajadores del campo les gusta sentirse protegidos y saber que hay grupos de presión velando por sus intereses en Bruselas, independientemente de si se logran los resultados deseados o no. En la segunda parte del Trabajo, se analizará en profundidad como caso

práctico la postura del gobierno de Castilla la Mancha sobre la PAC y su impacto real en la economía agraria de la Comunidad Autónoma.

3. La PAC en España

España, tras Francia, es el segundo estado que más ayudas recibe de la Política Agrícola Común. Sin ir más lejos, en el último período (2014-2020) se recibieron subvenciones por un valor aproximado de 45.000 millones de euros.

El organismo nacional encargado de articular y dar sentido al modelo de la PAC es el **Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación** (MAPA), que tiene como misión asignar y aplicar de manera estricta los fondos FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria) y FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), para así poder cumplir los objetivos estratégicos de la forma más eficiente posible.

El objetivo de este estudio de la Política Agrícola Común de la Unión Europea es poder entender los efectos, positivos y negativos, que ha tenido sobre la economía española. Intentaré ofrecer un punto de vista objetivo e integral, así como valoraciones propias que ayudarán a entender si realmente la PAC ha sido una política exitosa y beneficiosa para la economía agrícola de nuestro país.

Para ello, será necesario un análisis de este sector en España: su trascendencia, a nivel interno y externo; los grupos de cultivo más trascendentes en España y las condiciones de trabajo en el sector. Posteriormente, analizaremos la efectividad de las políticas de la PAC en España y como nuestro país se ha podido aprovechar de este fondo común en relación con el resto de los países de la Unión Europea.

3.1. Contexto histórico y social

Para entender la magnitud e importancia de la Política Agrícola Común en España es importante conocer y entender cuál era la situación que se vivía en nuestro país a mediados del siglo XX. Tras finalizar la Guerra Civil (1936-1939), se impuso en España el franquismo, un modelo dictatorial cuyo centro era Francisco Franco, jefe de estado y máxima autoridad hasta su muerte en 1975. No obstante, la entrada de España en la Unión Europea, y, por consiguiente, en la Política Agrícola Común, no se produjo hasta 1985,

en plena transición española hacia una monarquía parlamentaria, cuyo jefe de estado era Su Majestad el Rey de España Don Juan Carlos I, bajo la presidencia del gobierno de Adolfo Suárez.

3.2. Negociación para la adhesión de España a la CEE

La negociación de adhesión de España a la Unión Europea finalizó con el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, con un doble acto en Madrid (en el Salón de Columnas del Palacio Real) y Lisboa (Portugal se adhirió al mismo tiempo) la actual UE. La entrada se hizo efectiva el 1 de enero de 1986.

Hasta la firma, se llevó a cabo una dura e intensa negociación que duró seis años. Como no podía ser de otra forma, el foco principal de discusión fue el de la adhesión a la política agrícola de la CEE. La producción agrícola española suponía aumentar un tercio la producción total de la Comunidad Europea, con excedentes en la producción y distribución de ciertos productos como el vino, la fruta y las legumbres que competirían con muchos países, sobre todo Francia e Italia.

La negociación de adhesión la lideró Raimundo Bassols durante los primeros dos años, embajador de España para la Comunidad Económica Europea. Suyo es el libro *España en Europa. historia de la adhesión a comunidad europea (Bassols, 1995)*, en mi opinión, el escrito que mejor explica la entrada de España a la UE, y fuente principal de esta parte del Trabajo.

El intento de golpe de estado en España en 1981 obligó a acelerar la negociación en interés de las dos contrapartes, ya que la adhesión en principio iba a servir para estabilizar la economía. Aun así, previo al ingreso de España, Francia exigió una reestructuración de la Política Agrícola Común. No hay duda de que las competencias agrícolas en Francia veían a España como un duro competidor. Además, el contexto de la PAC, como hemos analizado en el primer punto del trabajo, era el de un modelo cada vez menos intervencionista y centrado en el libre mercado. Además, España, en esa época, tenía unos costes de producción y de mano de obra mucho más barata que Francia, lo cual le convertía en claro damnificado de la entrada del estado español a la Unión Europea. Las diferencias con los franceses han seguido existiendo pasada la adhesión de España. Cabe destacar las tensiones fronterizas (desde Hendaya y Fuenterrabía en el oeste, hasta

Cerbère y Portbou al oeste, junto al Mar Mediterráneo) en la distribución de productos agrícolas, llegando al punto de tirar las autoridades francesas al mar los suministros distribuidos por España, acto vandálico e ilegal.

En total, se precisaron de 61 largas rondas de negociación hasta lograr el acuerdo final en junio de 1985. La posición final de España fue definida con unas famosas declaraciones por Manuel Marín, secretario de estado para las Relaciones de la Comunidad Europea, de la siguiente manera: *“España no está dispuesta a romper la baraja, pero tampoco aceptará entrar en la comunidad firmando un tratado que pueda crear una situación de inferioridad insuperable en el futuro”* (Marín, 1985).

En materia de agricultura, se acordaron: un período de transición de diez años, una serie de ayudas para ciertos productos (por ejemplo, la remolacha) y el sector paso de estar ampliamente intervenido por el estado español a dependiente de una normativa y modelo de producción y distribución completamente diferente y disruptivo para los agricultores españoles. En datos oficiales, la superficie y la población agrícola de la CEE aumentaron ambas un 30% con la adhesión de España, y, en el momento de la entrada, España ocupaba al 20% de la población en edad de trabajar en el sector y suponía un 9% del PIB nacional, claro indicativo de que no se trata del sector más eficiente ni mucho menos.

3.3. Primeros años de España en la UE y la PAC

Tras la adhesión de España a la Unión Europea, mejoraron considerablemente los principales indicadores macroeconómicos a nivel nacional: en los primeros quince años, la renta per cápita se duplicó, la inversión directa del extranjero creció desde un 1,4% hasta un 7% del PIB. Las ayudas de la UE ayudaron a crear 300.000 puestos de empleo anuales.

Los primeros años fueron la prueba del éxito de la entrada de España en la Unión Europea. Somos un país que, por nuestras características y por las circunstancias que han rodeado a la economía española desde su entrada, nos hemos acostumbrado a recibir más ayudas en proporción a los recursos destinados a la UE. Para entender mejor el apoyo de la Unión Europea, es importante reflejar y constatar que en 2006 el 90% de la inversión extranjera directa hacia España provenía de la Unión Europea. Además, en materia social y política, la UE ha sido clave para nuestra permanencia en la OTAN, para la lucha contra la banda

terrorista ETA, y se ha creado un vínculo de sentimiento y pertenencia a la Unión inexistente hace 35 años.

En materia de agricultura, nuestro país fue poco a poco adaptándose a las reglas del juego exigidas por la PAC, y los resultados no tardaron en aparecer, ya que las exportaciones crecieron a ritmos endiablados y el acceso a un mercado extranjero más competitivo en todos los sentidos se convirtió tras la firma en una realidad para España. Si bien se trata de un sector con unas características que lo hacen muy especial y heterogéneo a cada estado, España se supo aprovechar del “*know how*” de una Comunidad Europea que llevaba más de 25 años integrando a la PAC estados nuevos y completamente diferentes unos de otros.

3.4. España en la PAC actual y post 2020

En la misma línea que el resto de la Unión Europea, nuestro país lleva dos años trabajando en el **Plan Estratégico de España para la PAC post 2020**. Este plan, llevado a cabo en coordinación entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, las Comunidades Autónomas, las organizaciones agrarias y las medioambientalistas. Los objetivos principales van en consonancia con los propuestos por la Comisión Europea y se está poniendo especial énfasis en que sea coherente con el Pacto Verde Europeo, plan de la UE para lograr una actividad económica sostenible.

Por tanto, el éxito de la PAC 2020 de España dependerá del acierto en las medidas tomadas por la Comisión Europea. En mi opinión, esta reforma de la PAC supondrá un éxito para todos los países de la Unión, necesitados de un modelo centrado en los resultados comprometido con el medio ambiente y con la sociedad en su conjunto todo lo posible, especialmente tras la crisis vivida en 2020 provocada por la pandemia del Covid-19.

3.5. Caso práctico: Castilla-La Mancha

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha concentra el 10% de la producción agrícola en España (Ministerio de Agricultura, 2019). Es una de las regiones principales de cultivo en España y la vasta mayoría del terreno manchego es cultivable o corresponde

a zonas rurales. Por sus características, se trata de una región que encaja perfectamente con la necesidad de reflejar un caso práctico. A continuación, se muestran las principales magnitudes de producción de la Comunidad Autónoma, en términos absolutos y en términos relativos (porcentualmente) con respecto a la totalidad de producción del reino de España:

Figura 7: Principales Indicadores del sector agroalimentario en Castilla la Mancha

| Macromagnitudes Agrarias Cuentas Regionales de la Agricultura Valores corrientes a precios básicos (millones de euros) | CASTILLA- LA MANCHA | ESPAÑA | | | 2017 | | |
|---|---------------------------|----------|----------|-----------|------------------------------------|---------------------------|--------|
| | | 2017 | 2018 (A) | 2019 (E2) | %CASTILLA- LA MANCHA /ESPAÑA | CASTILLA- LA MANCHA | ESPAÑA |
| | | | | | % respecto total PRA | | |
| A. PRODUCCION RAMA AGRARIA | 5.375,3 | 50.640,8 | 52.157,7 | 50.656,9 | 10,6 | 100,0 | 100,0 |
| PRODUCCION VEGETAL | 3.512,0 | 29.981,4 | 31.483,0 | 29.310,4 | 11,7 | 65,3 | 59,2 |
| 1 Cereales | 500,1 | 2.966,5 | 4.322,9 | 3.629,5 | 16,9 | 9,3 | 5,9 |
| 2 Plantas Industriales ⁽¹⁾ | 104,5 | 986,8 | 1.027,0 | 829,2 | 10,6 | 1,9 | 1,9 |
| 3 Plantas Forrajeras | 120,5 | 1.539,2 | 1.847,7 | 2.112,8 | 7,8 | 2,2 | 3,0 |
| 4 Hortalizas ⁽²⁾ | 1.175,4 | 9.768,8 | 9.384,1 | 9.624,8 | 12,0 | 21,9 | 19,3 |
| 5 Patata | 11,2 | 447,3 | 676,0 | 768,6 | 2,5 | 0,2 | 0,9 |
| 6 Frutas ⁽³⁾ | 533,4 | 9.356,1 | 10.132,1 | 8.287,1 | 5,7 | 9,9 | 18,5 |
| 7 Vino y mosto | 776,4 | 1.615,1 | 1.608,7 | 1.206,0 | 48,1 | 14,4 | 3,2 |
| 8 Aceite de oliva | 251,0 | 3.163,4 | 2.319,9 | 2.693,5 | 7,9 | 4,7 | 6,2 |
| 9 Otros | 39,6 | 138,2 | 164,6 | 158,9 | 28,6 | 0,7 | 0,3 |
| PRODUCCION ANIMAL | 1.640,3 | 18.962,0 | 18.954,9 | 19.597,3 | 8,7 | 30,5 | 37,4 |
| Carne y Ganado | 1.046,5 | 14.576,5 | 14.511,9 | 15.172,6 | 7,2 | 19,5 | 28,8 |
| 1 Bovino | 217,2 | 3.221,0 | 3.110,5 | 3.009,7 | 6,7 | 4,0 | 6,4 |
| 2 Porcino | 394,1 | 7.440,2 | 7.347,5 | 8.221,8 | 5,3 | 7,3 | 14,7 |
| 3 Equino | 3,7 | 79,7 | 77,3 | 77,7 | 4,6 | 0,1 | 0,2 |
| 4 Ovino y Caprino | 184,6 | 1.227,2 | 1.201,4 | 1.174,0 | 15,0 | 3,4 | 2,4 |
| 5 Aves | 234,9 | 2.425,2 | 2.588,7 | 2.498,8 | 9,7 | 4,4 | 4,8 |
| 6 Otros | 12,0 | 183,2 | 186,5 | 190,6 | 6,6 | 0,2 | 0,4 |
| Productos Animales | 593,8 | 4.385,5 | 4.443,0 | 4.424,7 | 13,5 | 11,0 | 8,7 |
| 1 Leche | 276,0 | 2.971,3 | 3.062,9 | 3.178,8 | 9,3 | 5,1 | 5,9 |
| 2 Huevos | 277,8 | 1.150,4 | 1.108,0 | 966,6 | 24,1 | 5,2 | 2,3 |
| 3 Otros | 40,0 | 263,8 | 272,1 | 279,3 | 15,2 | 0,7 | 0,5 |

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2019

Estos indicadores, junto a un estudio de la posición de Castilla-La Mancha ante la Reforma de la PAC post 2020 de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, nos servirán como fuente secundaria para el análisis y posterior reflexión. Es importante entender que la postura de cada Comunidad Autónoma, y más si es de la importancia en el sector como Castilla-La Mancha, es clave para hacer presión a la Comisión Europea y solicitar subvenciones extra o indulgencias de cualquier tipo. Por lo tanto, hago hincapié en dar el valor que merece a la posición de la CCAA.

3.5.1. Posición general ante la reforma de la PAC

En primer lugar, es clave la interpretación del primer párrafo de la postura del consejo: “La política agraria común (PAC) de la UE, creada en 1962, la única verdadera polític

a común de la Unión Comunitaria, representa una asociación entre la agricultura y la sociedad, entre la Unión Europea y sus agricultores". Esta afirmación tiene dos implicaciones claras: el compromiso de Castilla-La Mancha con el sector de la agricultura y el valor que da al modelo de la PAC. Está claro que se trata de una región beneficiada por el sistema de ayudas, y quien sabe si su postura fuese la misma de tratarse de una comunidad con unas necesidades y con un sector principal diferente.

En segundo lugar, es importante destacar que hace una alusión clara a que el sector agrario no es el más beneficiado del sistema. Explica su idea argumentando que, pese a constituir el 40% del peso del presupuesto de la Unión Europea, el resto de industrias se ven beneficiadas por otras políticas no comunitarias. Por lo tanto, concluye esta reflexión constatando que el presupuesto dedicado a la PAC sobre el PIB comunitario constituye únicamente un 0,34%, ya que los estados miembros dedican de media un 1% del PIB a gastos comunitarios.

3.5.2. Posición sobre el desarrollo rural

En cuanto al desarrollo rural, la consejería de Castilla-La Mancha (un 80% del territorio es rural), constata que pese a ser un pilar de la PAC, no está siendo tratado de forma efectiva y práctica. Demanda mayor apoyo a los jóvenes agricultores y a la mujer; insiste en el riesgo de despoblamiento y envejecimiento de la sociedad rural; subraya que el acceso al agua y la creación de riqueza es de vital importancia para mantener niveles de empleabilidad aceptables. Por último, insiste en la formación y educación, así como asesoramiento para los agricultores, trabajadores de un sector con una competencia que va en aumento año a año. En definitiva, demanda que se haga política real, entiende que la idea y la urgencia ha llegado a la Comisión, pero considera que no se están tomando las medidas adecuadas aun.

3.5.3. La cadena alimentaria y el medio ambiente

La cadena alimentaria y los mercados es otro punto de disonancia entre las ideas de la PAC y las peticiones de Castilla-La Mancha. La Consejería denuncia la volatilidad de precios, que considera que no es buena para ninguno de los *stakeholders* implicados y propone una política de consumidores más intervencionista (la tendencia contraria a la PAC de los últimos años). Además, considera que la cadena de suministro no tiene en

cuenta a los agricultores e insiste en la necesidad de fomentar las asociaciones. De esta forma, el intercambio de información entre empresas que no compiten entre sí y las economías de escala serán posible. En este sentido, sí que coincido con la idea de la Consejería: en el mundo globalizado en el que nos ha tocado vivir el intercambio de información y el aprovechamiento al máximo de los recursos es vital. Es, sin duda, el método más eficaz para lograr todos los objetivos de la PAC actual en términos de sostenibilidad y cuidado del medio ambiente.

En términos de medidas relacionadas con el Medio Ambiente, tras estudiar exhaustivamente la postura de la CCAA, concluyo que es uno de los puntos donde más coincide con la posición de la PAC. Es una región muy comprometida con el medio ambiente y consciente de las emisiones y cuán perjudicial puede ser la actividad agraria si no se trabaja de forma eficaz, respetuosa y sostenible. Aun así, sí que propone posibles medidas adicionales para proteger el medio ambiente, entre las cuales llama la atención la petición de institucionalizar la lucha integrada (para evitar plagas) y la importancia de los elementos paisajísticos en las ciudades y pueblos, los cuales tienen un impacto muy positivo en la biodiversidad y en la concienciación de la sociedad.

3.5.4. Conclusión del caso

Haber analizado la situación del sector agrario y la postura de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sirve para entender cómo afectan las medidas que aplica Bruselas a una región concreta.

En mi opinión, es fiel reflejo de lo que ha supuesto la PAC desde la entrada de España en la Unión Europea. Un modelo de éxito para España y una gran victoria para el sector. Pese a todo, como hemos ido explicando, al tratarse de un sector tan complejo y diferente al resto, las peticiones y la capacidad de mejora es ahora mismo incalculable. Queda mucho por hacer, y sin duda estamos ante una maravillosa oportunidad (quizá la última) de mantener un sector que, pese a su mayor o menor importancia frente al resto por las tendencias actuales mundiales, va de la mano de la sociedad y siempre será de gran relevancia para la sociedad española en particular.

4. Conclusiones

Tras el estudio realizado queda más patente si cabe que la Política Agrícola Común es uno de los pilares de la Unión Europea y el sector (agrario) al que más recursos y esfuerzos se dedica. Además, se trata de un sector extremadamente complejo, con unas características únicas y diferencias con el resto que hacen que necesite una financiación tan alta como la que recibe

Desde su fundación en 1962, la PAC ha sufrido un proceso de transformación articulado en reformas que han ido conformando lo que se entiende por la PAC actual. Durante ese proceso, ha habido un salto temporal en mi opinión demasiado largo entre las propuestas de las ideas y sus aplicaciones. Si bien los problemas se han ido identificando a tiempo, la burocracia y los procesos administrativos para buscar y aplicar soluciones han ido llegando en un lapso de tiempo muy elevado. Pese a que quizá sea algo utópico, sería clave en términos de eficiencia y excelencia del modelo poder ir por delante de ciertos acontecimientos (siempre y cuando sea posible), en vez de estar solventando problemáticas pasadas. Pese a todo, esto no es una tendencia del sector, si no de la política y de la sociedad en general, muchas veces acostumbrada a estar más preocupada por arreglar lo pasado que por mejorar el futuro. Pese a todo esto, es destacable la mejoría de los procesos de la PAC: ahora es más eficiente, más productiva, es sostenible en cierto modo, busca activamente el desarrollo rural, y con un alto grado de responsabilidad y conciencia con el medio ambiente.

En materia de eficiencia y desarrollo rural, la PAC ha demostrado su compromiso convirtiéndolo en uno de los pilares, pero, como bien reflejan tanto el caso práctico de Castilla-La Mancha como el análisis general, las diferencias entre las zonas rurales y urbanas siguen siendo demasiado grandes. Está claro que hace falta colaboración entre ambos ámbitos, pero falta un plan de acción claro, accesible y realista que pueda abordar semejante complejidad.

El Desarrollo Sostenible es otro de los pilares de la PAC. Teniendo en cuenta la crisis que está sufriendo el mundo actualmente, resulta vital una prevención de riesgos y un sistema de seguros suficientemente líquido como para soportar desastres naturales o crisis como

la que estamos viviendo en la actualidad por la pandemia del Covid-19. El sistema comunitario ha de llegar adonde no puede llegar el sector privado, y es aquí donde se debe demostrar.

En el ámbito social se ha demostrado que la PAC va en el buen camino. Con los años, se han ido reasignando las ayudas a los agricultores para que el reparto sea más igualitario y para favorecer el desarrollo de las pequeñas explotaciones. Además, se fomenta desde principios del siglo XX la inclusión y el reclutamiento de agricultores jóvenes, los cuales desde hace unos años reciben ayudas extra (menores de 40 años). Este punto, si se quiere evitar el despoblamiento de las zonas rurales es vital. La zona rural no debe ser solo el lugar donde se trabaja el campo, si no un sitio donde cualquier ciudadano pueda vivir con plenas garantías y derechos, amparado por una economía de bienestar en las que se tenga acceso a servicios similares a los que se encuentran en las ciudades.

En cuanto a España, destacar la importancia que ha tenido nuestra entrada en la Unión Europea en 1985 para el sector agrario y para nuestra economía. Quién sabe si nuestro caso de éxito de transición a la democracia hubiese sido tan rápido sin la colaboración de la Unión Europea. Quién sabe también si España será en el futuro una de esas potencias que tiran de la Unión y que son capaces de aportar más que lo reciben. Si bien todo dependerá de la gestión a nivel interno, lo que sí es seguro es que hasta ahora España es una de las grandes beneficiadas del sistema de subvenciones de la Política Agrícola Común.

Bibliografía

- Adesor, 2017; Definición de “Curva de Engel”. Disponible en: <http://adesor.blogspot.com/2013/03/curva-de-engel.html>
- Agroclm, 2020; Resalta la importancia de la PAC para la inmensa clase media de agricultores y ganaderos. Disponible en: <https://www.agroclm.com/2020/03/04/resalta-la-importancia-de-la-pac-para-la-inmensa-clase-media-de-agricultores-y-ganaderos/>
- Bassols, R., 1995; España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85.
- Buscador de trámites del gobierno de España, 2018; Ayudas para el restablecimiento de terrenos agrícolas y potencial de producción dañados por desastres naturales, fenómenos climáticos adversos y catástrofes, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. Disponible en: <http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/recurso/convocatoria-2018-ayudas-para-el-restablecimiento/6441d199-85fe-43e4-8ed0-4d0c5fdd43b5>
- Comisión europea, 2020; Desarrollo rural. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/themes/rural-development/
- Comisión europea, 2020; Food, farming, fisheries. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries>
- Comisión europea, 2020; PAC y desarrollo. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/cap-and-development_es
- Comisión europea, 2020; Urban-rural linkages. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/
- Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla La Mancha, 2018; Posición de Castilla La Mancha ante la reforma de la PAC. Disponible en

https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20180323/posicion_comun_de_clm_reforma_pac_definitivo.pdf

- El País, 2012; La PAC, para el que la trabaja. Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2012/06/03/actualidad/1338754100_733390.html
- El País, 2017; Las heladas arrasan los cultivos hortícolas en la UE y disparan los precios. Disponible en: https://elpais.com/economia/2017/01/15/actualidad/1484507581_687784.html
- El plan Masholt: la oportunidad perdida, p. 98-117. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/4102_10.pdf
- Gobierno de España; Organizaciones comunes de mercado y PAC. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/fondo/pdf/5384_16.pdf
- La Vanguardia, 2014; R.Bassols: Ingreso España en UE supuso superación definitiva de la dictadura. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20140325/54404404450/r-bassols-ingreso-espana-en-ue-supuso-superacion-definitiva-de-la-dictadura.html>
- López, D, 2018; Ley de King. Disponible en: <https://davidblopezlluch.edu.umh.es/2015/08/10/ley-de-king/>
- Maté, L. y Sahuquillo, A., 2020; Apuntes para Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.
- Ministerio de agricultura, pesca y alimentación, 2020; Misión y visión del Fondo Español de Garantía Agraria. Disponible en: https://www.fega.es/es/PwfGcp/es/el_fega/mision/index.jsp
- Ministerio de agricultura, pesca y alimentación, 2020; Plan estratégico de España para la PAC post 2020. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/>
- Ministerio de agricultura, pesca y alimentación, 2020; Programas de desarrollo rural 2000-2006. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-de-programacion-2000-2006/programas-de-desarrollo-rural-2000-2006/>

- Olinerca, 2019; El desarro sostenible, gran desaffo de la PAC post 2020. Disponible en: <https://www.olimerca.com/noticiadet/el-desarrollo-sostenible-gran-desafio-de-la-pac-post-2020/7073d5836076ed5221900b46b673bfdd>
- Unión europea, 2020; Tribunal de cuentas europeo (TCE). Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_es