

# La reforma de la PAC y los mercados agroalimentarios. Panorámica desde el punto de vista jurídico

► **José María de la Cuesta Sáenz**  
jmcuesta@ubu.es  
Universidad de Burgos.  
Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario

**P**uede parecer una osadía, y seguramente lo sea, que un jurista pretenda aportar algo en el momento de la modificación de la PAC en el que nos encontramos, desde un punto de vista como el que se desprende del título, que sin duda tiene mucho de enfoque realizado desde el llamado Derecho económico.

Pero ocurre que el objetivo de mantener un adecuado tejido social en el medio rural, por más que no deba perseguirse exclusivamente sobre la base de la actividad productiva agraria, es casi inconcebible sin ella, como principal fuente de rentas que todavía es en no pocos Estados miembros de la UE.

Asimismo, los objetivos de la PAC siguen enumerados en la actualidad por el artículo 39.1 del TFUE (Tratado de Lisboa) en los mismos términos en que lo hizo el Tratado de Roma, y es ésta una norma jurídica del llamado Derecho comu-

nitario originario a la que deben sujetarse las instituciones europeas en su implementación de la reforma de la PAC.

No es, pues, tan descabellado intentar aportar algo desde el peculiar enfoque del Derecho en estos momentos sin duda cruciales para el mundo rural europeo. Pero tampoco es un empeño fácil, como pronto resultará patente para quienes lean estas líneas.

## La liberalización de los mercados agrarios

Y no lo es porque ocurre que la UE, desde el año 1992, ha venido asumiendo un fuerte compromiso con esa importante faceta de la globalización que es la liberalización de los mercados de productos agroalimentarios. Esto supuso entonces la fijación de nuevos derroteros para la PAC que son de todos conocidos, y que, a grandes rasgos, puede decirse que se emprendieron con una importante disminución de los precios garantizados, compensada con la instauración de unos pagos por superficie y por cabeza de ganado (reforma Mc Sharry de 1992). Tal reforma culminó más tarde con la implantación del régimen de pago único por explotación (reforma Fischler de 2003), y con la disociación total entre pagos y producción (“chequeo médico” del año 2009).

Todas estas reformas caminaban en la misma dirección, y por sí mismas no tenían por qué tener un efecto negativo en las rentas agrarias, aunque sí que produjeron notables descensos en las producciones, y por lo tanto una fuerte disminución de la “cuota” europea en la producción mundial de alimentos.

Pero hay otros pasos, sin duda menos conocidos fuera del ámbito de los productores y comercializadores de alimentos (y vestidos), que se han dado en el sistema de intervención en los mercados, a saber: las Organizaciones Comunes de los Mercados (OCM) que previó el Tratado de Roma y que se diseñó a partir de la Conferencia de Stressa. Estos pasos corresponden a



la etapa dirigida por la comisaria Fischer Boel y nos han hecho entrar de lleno en una fase nueva, al menos en apariencia, y en un entorno desconocido para los agentes económicos relacionados con los mercados agroalimentarios, que no sólo son los productores y transformadores de producciones agropecuarias, sino también sus suministradores de fertilizantes, fito y zoosanitarios, así como de maquinaria agrícola.

Este nuevo entorno se caracteriza desde el año 2007 por una extrema inestabilidad que tan pronto parece conducir a una elevación de las rentas agrarias o de algunas de ellas (porque no puede decirse lo mismo de la producción animal) como suponer una grave amenaza a su sostenimiento y para la seguridad de los aprovisionamientos, en el doble sentido que tiene en español la expresión seguridad alimentaria (*food security* y *food safety*), así como para la estabilidad de los precios finales que han de satisfacer los consumidores.

Recobra actualidad así (y ahora a nivel global) el extraordinario reto que supuso en la entonces CEE el perseguir simultáneamente todos los objetivos de la PAC conforme al artículo 39 del Tratado de Roma, y en especial los que son aparentemente más contradictorios, como el suministro de alimentos a precios razonables a los consumidores, por una parte, y la mejora del nivel de renta de los productores, por otra, que en opinión de algunos autores (G. Druesne) sólo era posible priorizando temporalmente algunos de tales objetivos.

### Los objetivos ambientales

A todo esto ha de añadirse que la PAC, como el resto de las políticas europeas, recibió nuevos objetivos tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam, y señaladamente el objetivo de la preservación del medio ambiente, que hoy recoge el artículo 11 del TFUE en los siguientes términos: “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con el objeto de fomentar un *desarrollo sostenible*”.

Y siendo así, no cabe duda de que los reglamentos en que se concreta la PAC pueden regular aspectos medioambientales bajo la competencia en materia agrícola, como ha puesto de relieve la sentencia *Horvath* del Tribunal de Justicia de la UE del año 2009, lo que sin duda obliga a añadir a los objetivos del artículo 39 del



TFUE otros objetivos relacionados con los bienes públicos a cuyo servicio se puede someter la actividad agraria, y que justifican la llamada *condicionalidad* del régimen de pago único.

### Descenso de las rentas agrarias y elevación de los precios

Pero mucho han cambiado las cosas también en otros aspectos de la PAC, porque en el momento presente la reforma de las OCM y la creación de una OCM única, más bien parecen haber conducido al incumplimiento simultáneo de casi todos los objetivos de la PAC: descienden las rentas agrarias y se elevan los precios, en lo que cabe calificar como un estrepitoso fracaso, o tal vez un flagrante incumplimiento, o tal vez ambas cosas.

Ya se han señalado los objetivos de la PAC conforme al artículo 39.1 del TFUE cuya consecución peligra, y se ha señalado también el momento histórico en que afloró esa situación: fue en el año 2007 cuando se produjo la primera subida repentina de los precios de algunas mercancías agroalimentarias, al tiempo que se gestaba el Reglamento CE 1234/2007, por el que se establecía una OCM única. ¿Fue una mera coincidencia? ¿Hay alguna relación de causalidad?

La situación no era radicalmente nueva, porque ya se había producido un fenómeno de igual o mayor intensidad en el año 1973. En aquel momento se aplazó la reforma de la PAC que ya se proyectaba, y las aguas volvieron a su cauce, es

▼  
**Abundan, por desgracia, los ejemplos de que los cambios de los mecanismos de las OCM han resultado muy eficaces, pero se han significado por el dudoso mérito de perjudicar, al mismo tiempo, a los productores y a los consumidores europeos, con notable despegue hacia los objetivos que el Derecho comunitario originario señala a la PAC**

decir, se estabilizaron los mercados agroalimentarios.

Pero en el tiempo presente esa estabilidad no ha vuelto, por ahora, ya que tras un descenso muy exagerado de los precios de las materias primas en el año 2009, con resultados extremadamente negativos para las rentas agrarias, los años 2010 y comienzos de 2011 han traído de nuevo incrementos muy notables en los precios de las producciones de herbáceos, con un efecto mixto sobre las rentas, puesto que beneficia a los productores de herbáceos pero perjudica a los ganaderos.

Desde luego, a tales movimientos extremos al alza y a la baja de los precios han contribuido factores variados, y lo han hecho en proporción desconocida. La relación de los precios de las producciones de cereales y oleaginosas con la creciente utilización de los biocombustibles es innegable, pero no explica tales movimientos, y además la UE suprimió en 2009 la ayuda acoplada de 45 euros/ha instaurada en el Reglamento CE 1762/2003 (art. 88). Otro tanto ocurre con el aumento de la demanda de determinadas naciones emergentes y con los factores climáticos: pueden explicar una parte de las oscilaciones de precios, pero no la totalidad, porque tales circunstancias siempre han existido en diversas zonas del planeta sin que se produjesen oscilaciones tan extremas.

### La reforma de los mecanismos de intervención

Así las cosas, resulta difícil, y más para un lego en tales materias, dilucidar en qué medida la reforma de los mecanismos de intervención en los mercados introducida en la UE ha contribuido a generar inestabilidad en los mercados o al menos a no mitigarla e incluso a agudizarla. Pero parece que el hecho de que en momentos similares en los que funcionó la intervención en los mercados no se produjesen movimientos tan exagerados, permite pensar que la demolición del viejo sistema de intervención de la UE está contribuyendo a ello de forma nada despreciable.

Y seguramente no se trata de incurrir en la conocida falacia *post hoc, ergo propter hoc*, porque las más estables alzas de precios se han producido al trasladar el régimen de pago único desacoplado a producciones sometidas a cuota (como el azúcar, cuya OCM reformada en 2006 mantiene una cuota de producción de azúcar absolutamente inútil, y que perjudica simultá-



neamente a los productores y a los consumidores europeos, lo que demuestra el notorio error de cálculo en que se incurrió al reformar tal OCM). No menos espectacular ha sido el aumento de los precios del algodón tras la reforma de la OCM, pese a que la primera versión de tal reforma fue declarada nula por el TJCE a instancia del Reino de España por su ausencia de justificación técnica!

En fin, abundan, por desgracia, los ejemplos de que los cambios de los mecanismos de las OCM han resultado muy eficaces, pero se han significado por el dudoso mérito de perjudicar, al mismo tiempo, a los productores y a los consumidores europeos, con notable despegue hacia los objetivos que el Derecho comunitario originario señala a la PAC.

Además, las reacciones que las instituciones europeas han puesto en marcha frente a tales sucesos, no se han revelado suficientemente eficaces. En el caso de las elevaciones del precio de los cereales, la medida estrella fue en 2008 (y ha vuelto a ser en 2011) la suspensión del arancel común para abaratar las importaciones, medida ésta que en la hipótesis de una escasez severa sería por completo ineficaz, y que contrasta con la drástica medida adoptada por Rusia de prohibir temporalmente las exportaciones, lo que sin duda perjudica a los productores rusos, aunque beneficie a los consumidores.

En el caso diametralmente opuesto que resulta de la atonía en los mercados de las producciones ganaderas, las medidas son todavía menos eficaces, por la peculiar estructura de las



# mi azúcar de Azucarera

Azucarera  
es mi marca.

La de aquí.  
La de hoy.

La de toda  
la vida.

¿Mi azúcar?  
¡De Azucarera!

Porque me  
gusta.  
Y me alegra.





▼  
**Resulta muy difícil pensar que los precios puedan alcanzar una estabilidad y un nivel suficiente como para garantizar la rentabilidad de las explotaciones, aunque sea sin una rentabilidad muy atractiva**

cadena agroalimentaria, en las que el poder de negociación se acumula en el eslabón final, de modo que la solución interprofesional resulta seriamente obstaculizada.

### La mejora de la cadena agroalimentaria

La comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada *Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, COM (2009)-591 final, se centra en la necesidad de eliminar las prácticas contractuales desleales, y, en cuanto a los productos lácteos, en cuya OCM se prevé la desaparición de las cuotas para el día 1 de abril de 2015, se ha creado un grupo de alto nivel que ha propuesto la reforma del Reglamento CE 1234/2007 para potenciar la interprofesion y la contractualización, al tiempo que los Estados miembros toman también medidas dirigidas en el mismo sentido.

En España se ha promulgado el Real Decreto 460/2011, de 1 de abril, procurando anticipar tales medidas, y en Francia se ha creado, mediante un reciente decreto, la figura del “mediador de contratos agrarios”, nombramiento que ha recaído en la persona de un alto funcionario del Ministerio de Economía. Incluso en España, alguna comunidad autónoma, como Castilla-La Mancha, proyecta crear un Consejo Regional de la Ganadería en cuyo seno se fomente la participación de los implicados en la actividad ganadera regional.

El favor de que se benefician en el Derecho de la UE los procedimientos de mediación, como cauce alternativo de resolución de conflictos, se extiende así en el Derecho agrario francés a un campo novedoso, en el que está ausente la idea de conflicto en el sentido jurídico propio de la palabra. Ello supone ciertamente una desnaturalización de la mediación porque lo que hay es una falta de acuerdo sobre las condiciones de contratación, que, sin conflicto y sin solución coactiva del mismo, se resolverá con el predominio de las posturas basadas en un mayor poder de negociación. Sólo si el Derecho impone coactivamente una solución de reparto más “equitativo” se podrá llegar a esa mejor distribución del valor añadido a lo largo de la cadena.

En suma, lo que el “mercado” no consigue espontáneamente (tal vez porque no se dan condiciones de verdadero mercado y especialmente el adecuado nivel de información), lo tiene que imponer la autoridad directa o indirectamente: el “fallo” del mercado sólo puede corregirse con intervención, por muy disimulada que se encuentre bajo la moda del procedimiento milagroso de la “mediación”, que resulta ser más bien una conciliación institucional de intereses.

Proliferan, pues, las iniciativas tendentes a mejorar la situación de los productores, ya que, de lo contrario, puede llegar a ser tan insostenible su continuidad que llegue a producir mutaciones irreversibles en ciertos sectores. Tales iniciativas son sin duda imprescindibles, pero su eficacia tendrá que verificarse en cada caso, y será inversamente proporcional a su respeto de las reglas de la competencia.

Y es que, sin introducir excepciones a la libre competencia que sirvan de contrapeso al mayor poder de negociación de los eslabones de la cadena alimentaria más próximos al consumidor, resulta muy difícil pensar que los precios puedan alcanzar una estabilidad y un nivel suficiente como para garantizar la rentabilidad de las explotaciones, aunque sea sin una rentabilidad muy atractiva.

Además, la profunda crisis económica produce una atenuación de la demanda que no ayuda a sentar las bases de una estabilización duradera de los mercados, ni a frenar la progresiva desaparición de explotaciones, que, yendo más allá de lo razonable, condiciona muy seriamente el futuro del mundo rural.

Y es que, desde el punto de vista jurídico, el artículo 42 TFUE declara aplicables a la agricultura las reglas de defensa de la competencia, situación ésta en la que se impondrá en muchos



sectores, sino en todos, el mayor poder de negociación de los eslabones de la cadena más próximos al consumidor. Para evitar la aplicación de las reglas de defensa de la competencia, el Parlamento y el Consejo, conforme al artículo 43 TFUE, pueden establecer excepciones introduciéndolas en la correspondiente OCM, lo que, en el caso de los productos lácteos, consistiría en contemplar las organizaciones de productores de leche y productos lácteos y las interprofesiones del sector en los artículos 122 y 123 del Reglamento CE nº 1234/2007 de la Organización Común de los Mercados.

Pero las organizaciones interprofesionales, que pueden servir de base a estos intentos de mejorar la equidad de la distribución del valor añadido a lo largo de la cadena, tienen su entorno natural en los sectores productivos que presentan estrangulamientos en la fase de transformación industrial (azúcar, lácteos...). Los intentos de extender su presencia a otras producciones no han arrojado por ahora buenos resultados, de modo que en tales sectores productivos no es posible confiar en una estabilización de los mercados por vía de contratación colectiva.

Y con semejante panorama regulatorio no parece que, a corto plazo, se pueda conseguir una estabilización del entorno económico de la actividad agraria en niveles que garanticen su rentabilidad para todos y cada uno de sus sectores. Con ello puede concluirse que el incumplimiento alternativo o simultáneo de los objeti-

vos b), c), d) y e) del artículo 39.1 del TFUE, puede ser la situación más frecuente a corto y medio plazo.

Si a ello se añade la incertidumbre que rodea al régimen de pago único por explotación, tanto en lo que atañe a su futura dotación presupuestaria como en lo que se refiere al modo de asignación de los derechos en el futuro régimen que habrá de entrar en vigor para el año 2014, las amenazas que penden sobre el mundo rural europeo, que, se quiera o no, continúa vertebrado en torno a la actividad agraria, justifican plenamente si no la nostalgia de la vieja PAC anterior al año 1992, sí al menos el deseo común de una PAC fuerte que impida una progresiva e irreversible degradación del mundo rural europeo, y una degradación de las riquezas de todo orden que atesora en los territorios en que los desequilibrios amenacen más intensamente la continuidad de la actividad agraria.

### El enfoque territorial del desarrollo rural

En esa apuesta por una PAC fuerte, resulta imprescindible contar con un renovado enfoque territorial del desarrollo rural, es decir, del ahora conocido como segundo pilar de la PAC, que permita sacar partido de la experiencia acumulada, y especialmente del tejido de sociedad civil que ha servido para mantener vivo y preservar el rico acervo de nuestros territorios rurales bajo la llamada metodología Leader. La subsistencia y la extensión de ese tejido de sociedad civil es una fortaleza más, pero con el rasgo de ser imprescindible, en la estrategia a seguir para ese renovado enfoque territorial.

No basta por tanto con que se ponga en funcionamiento en todas sus posibilidades el planteamiento del Reglamento FEADER del año 2005, sino que es preciso también que los programas de desarrollo rural se adapten a las circunstancias cambiantes, y sobre todo que la actuación de las Administraciones competentes en desarrollo rural no desnaturalice el enfoque Leader, cuyas precedentes iniciativas desde la primera mitad de los años noventa fueron germen de ese tejido de sociedad civil que han representado los Grupos de Acción Local, unos grupos que habrán de pervivir y de potenciarse si se pretende que ese mundo rural generador de bienes públicos (y la sociedad civil es un bien público más) para el conjunto de la sociedad no sucumba ante las amenazas que han de afrontarse en los años venideros. ■