

## Capítulo 18

# Agricultura y pesca en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

Tanto la agricultura como la pesca son dos políticas que tienen una estrecha relación entre sí debido a lo que supone para el proyecto europeo. Por un lado, la idea de poder alimentar a la población europea de manera coordinada y, por otro, el pensamiento de no agotar los recursos disponibles poniendo en peligro el medioambiente.

Estas dos políticas están unidas desde el comienzo, ya a partir del Tratado de Roma y en un contexto en el cual era necesario llevar a cabo esfuerzos para sacar a Europa de la crisis que se encontraba inmersa desde el final de la segunda guerra mundial. Para ello se proponen una serie de medidas para poder abastecer de alimentos a toda la población del continente.

Gracias a las relaciones comerciales entre los países miembro y con el impulso del Tratado de Roma, a partir de 1960 comenzaría a implantarse tanto la política agraria común como la política pesquera, garantizando así alimentos para todos los ciudadanos, pero además, en el caso de la primera, también poder permitir que los agricultores que seguían siendo un sector productivo importante tuvieran un desarrollo económico que les hicieran competitivos y asegurase una estabilización de los mercados en estas materias.

Este impulso que aparecería en el artículo tercero del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea sostenía la necesidad de establecer una política agrícola común, entiendo como agrícola «*los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos*».

Debemos tener en cuenta que estos dos sectores son de los más regulados por parte de la Unión, la necesidad de mantener un equilibrio en los precios y en la producción ha provocado que se regulase desde un primer momento la producción y la pesca, todo ello en perjuicio de un posible daño a los productores o pescadores se cubría con ayudas a través de subvenciones para que este tipo de sectores productivos siguiesen siendo atractivos.



Además, el propio Tratado Constitutivo incluyó como normas esenciales y que en la actualidad siguen estando vigentes, las relacionadas con el mercado y la competencia:

- 1) normas comunes sobre la competencia;
- 2) una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado;
- 3) una organización europea del mercado.

*Cuadro comparativo de las características principales de la PAC y la PPC*

Aspectos	Política Agrícola Común	Política Pesquera Común
<i>Objetivo principal</i>	Garantizar alimentos asequibles, seguros y de alta calidad.	Asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la pesca y acuicultura.
<i>Beneficio social</i>	Mejorar el nivel de vida de los agricultores.	Generar beneficios económicos, sociales y de empleo.
<i>Sostenibilidad ambiental</i>	Conservación de recursos naturales y respeto por el medio ambiente.	Promover una pesca ambientalmente sostenible.
<i>Contribución a la sociedad</i>	Apoyo a la seguridad alimentaria para los ciudadanos de la UE.	Asegurar la disponibilidad de alimentos provenientes del mar.

Esta construcción que comenzó hace más de 60 años sigue siendo uno de los ejes fundamentales para la Unión, siendo el 23 por ciento del presupuesto europeo destinado a la PAC, lo que supone que estamos ante una de las grandes políticas y que, hoy en día, aunque sea haya reducido el presupuesto frente a décadas anteriores, sigue teniendo una importancia primordial en las instituciones europeas.



## 2. Base jurídica

La PAC y la pesca son políticas compartidas de la Unión Europea con los Estados, tal y como establece el artículo 4 del TFUE, haciendo una excepción en lo referido a la protección de los recursos biológicos en el caso de la pesca que será competencia exclusiva de la Unión.



El desarrollo de esta política está descrito en el Título tercero, en los artículos 38 a 43 del TFUE. En ellos se presenta la agricultura y la pesca como un elemento central dentro del mercado interior, considerando necesario realizar especificaciones para entender y comprender en que línea va a enfocarse:

- *las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas;*
- *la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones;*
- *el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.*

De lo establecido en el artículo 39 se puede dilucidar la importancia de comprender que la política de agricultura y pesca es dinámica, que ha sufrido diversos cambios a lo largo de estos años y que debe seguir teniendo una regulación que le permita adaptarse de manera eficaz a los nuevos retos que se planteen en Europa, como la fluctuación de precios, la seguridad alimentaria o la ayuda a mantener los recursos naturales.

Además, con vistas a mantener el desarrollo de las zonas rurales que es donde se centran la mayoría de los agricultores y pescadores, la Unión Europea destina una gran cantidad de recursos bajo el amparo del artículo 41 del TFUE a la organización de la industria agrícola, sobre todo a la coordinación y al desarrollo del consumo de determinados productos.

### **2.1. El papel de las instituciones europeas**

Los artículos 42 y 43 del TFUE establecen cada una de las competencias que tienen las instituciones en esta materia. Es un modelo de decisión compartida, en la que la Comisión junto con el Parlamento son las instituciones con mayor peso, pero también el Consejo tiene una serie de funciones relevantes como la autorización de ayudas para:

- para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales,
- en el marco de programas de desarrollo económico,
- fijación de precios,
- participación de Estados miembro.

Por su parte, la *Comisión Europea* será la responsable de:

- elaborar y ejecutar la política agrícola común.



El *Parlamento Europeo*:

- organización común de los mercados agrícolas,
- consecución de los objetivos de la PAC.

El *Comité Especial de Agricultura*:

- creado en el año 1960,
- órgano encargado de la preparación de toda la información para el Consejo,
- realiza informes que son presentados a las distintas instituciones.

### 3. Los programas de la PAC

Se consideró desde un primer momento que las instituciones públicas europeas, aunque tienen una vocación por un sistema de libre mercado donde además la libre competencia enriquece y hace prosperar los productos, en esta política se ha producido un control y una intervención pública necesaria para salvaguardar los intereses de agricultores y zonas rurales.

La relevancia de la agricultura y la pesca ya no sólo es en la propia alimentación de las personas, sino que también se ha enfocado en la protección medioambiental, en el desarrollo del mercado y en la libre circulación de trabajadores, lo que provoca que en este ámbito la Unión Europea haya llevado un esfuerzo económico mayor para poder financiar todos estos retos.

Para llevarlos a cabo se ha actuado desde las ayudas tanto directas a los agricultores, al mercado a través de medidas concretas y por último, desde el desarrollo rural.

Las ayudas directas que vinieron a sustituir al sistema anterior a 2003 relacionado con la producción, buscan revertir de manera unidireccional a los agricultores su trabajo y asegurar que los campos de cultivo siguen dando rendimiento en Europa ante el empuje creciente de otras regiones, es una forma de proteger la industria agrícola frente a la de terceros países. Además, aseguran unos estándares de calidad alimentaria y medioambiental que la agricultura de esos terceros Estados por no tener una normativa tan exhaustiva no se puede confirmar su cumplimiento.

Del mismo modo, este tipo de ayudas siempre se enfocan en las necesidades de producción del mercado, premiando económicamente los productos que se consideran más necesarios, siempre cumpliendo los estándares de calidad.

Respecto a las medidas tomadas en el mercado se basan principalmente en el Reglamento (UE) 2021/2117 sobre la organización común de los mercados agrícolas. En esta norma encontramos los productos que son del ámbito de



aplicación, los procedimientos para la intervención pública, tanto en productos como en la propia cuantía, el almacenamiento privado, así como normas de comercialización de los productos, con el propósito de favorecer el buen funcionamiento del mercado único, todo ello orientado como expone el propio preámbulo del Reglamento a:

*Concentrar el suministro, comercializar los productos de sus miembros y optimizar los costes de producción, siempre y cuando la búsqueda de dichos objetivos lleve a la integración de las actividades y que esta integración tenga probabilidades de generar una eficacia significativa.*

Respecto al segundo apartado donde la PAC invierte de manera efectiva es en el desarrollo rural, considerando que estas medidas ayudan a potenciar los mercados agrícolas, dando nuevas posibilidades en esas zonas, que tradicionalmente se encuentran más deprimidas económicamente hablando. Esta idea de desarrollo de las zonas rurales a través de la inversión y de las ayudas a los pequeños municipios evita la posible despoblación de estas zonas, mejora la operatividad de estas zonas y permite que esa inversión se utilice para dinamizar su economía.

Esta inversión no sólo se realiza a través de la PAC, sino que también los propios Estados y los fondos de desarrollo regional (FEDER), son benefactores a través de los fondos de cohesión de dar a estas zonas las mismas oportunidades que a las grandes ciudades.

### **3.1. Los fondos europeos marítimos de pesca y acuicultura**

La pesca tiene sus propios fondos y programas, y, aunque tiene en ciertas partes similitudes con la agricultura al proteger el desarrollo sostenible y la calidad de los productos que pueden llegar a los consumidores, también tiene sus diferencias por las zonas de producción, es decir las zonas de pesca, que en algunos de los casos se encuentran incluso fuera del territorio europeo.

Asimismo, se encuentra regulada por el principio de estabilidad relativa, el cual pide de manera expresa que se pueda asegurar la supervivencia y el desarrollo de la especie que se va a pescar, a través de medidas como la prohibición de determinadas técnicas de pesca, el no permitir pescar cuando el tamaño es inferior al óptimo, la prohibición de pescar especies protegidas.

Pero todo lo mencionado se refiere a la propia regulación de la pesca, que como actividad elemental, tiene unos fondos en materia de pesca y acuicultura que se regulan a través del Reglamento 2021/1139, en este se destaca que la duración del mismo es desde el año 2021 hasta el 2027, que permite generar una economía sostenible en materia de pesca al enarbolar tanto la conservación de los recursos ecológicos con las necesarias capturas para abastecer a la población europea sin poner en peligro las especies marinas.



Su principal objetivo es aunar en esta norma el resto de ellas, con el fin de simplificar los procedimientos y la normativa existente, que deberán llevar a cabo de manera conjunta tanto la Unión Europea como los Estados participantes. España recibe de estos fondos europeos casi el 15% de ellos, aupado por su gran industria pesquera.

Este Reglamento tiene dos prioridades que divide para exponer los objetivos específicos de cada una de ellas, la primera respecto al fomento de la pesca sostenible y la recuperación de los recursos biológicos, y la segunda sobre las actividades sostenibles de acuicultura y la seguridad alimentaria.

### *Objetivos específicos de pesca y acuicultura*

<b>Pesca sostenible y conservación de recursos</b>	<b>Acuicultura, transformación y comercialización sostenible</b>
<i>Reforzar las actividades pesqueras</i> que sean económica, social y medioambientalmente sostenibles.	Promover <i>actividades acuícolas sostenibles</i> , especialmente reforzando la competitividad de la producción acuícola, garantizando al mismo tiempo que las actividades sean sostenibles a largo plazo.
Aumentar la <i>eficiencia energética</i> y <i>reducir las emisiones de CO<sub>2</sub></i> mediante la sustitución o <i>modernización</i> de los motores de los buques pesqueros.	Fomentar la <i>comercialización, la calidad y el valor añadido</i> de los productos de la pesca y la acuicultura, así como de la transformación de dichos productos.
Promover el <i>ajuste de la capacidad de pesca</i> a las <i>posibilidades de pesca</i> en caso de paralización definitiva de las actividades y contribuir a un nivel de vida adecuado en caso de paralización temporal.	<i>Compensar a los operadores del sector pesquero</i> y del sector de la acuicultura por lucro cesante o costes adicionales.
Fomentar un <i>control eficiente en el sector pesquero</i> , incluyendo la <i>lucha</i> contra la pesca <i>INDNR</i> (ilegal, no declarada y no reglamentada), y la obtención de datos fiables que permitan decisiones basadas en conocimiento.	<i>Compensar a las organizaciones de productores reconocidas y sus asociaciones</i> que almacenen productos de la pesca enumerados en el anexo II del Reglamento (UE) n.º 1379/2013, siempre que se almacenen conforme a los artículos 30 y 31 del mismo.
Promover <i>condiciones de competencia equitativa</i> para los productos de la pesca y la acuicultura de las regiones ultraperiféricas.	Solo se podrá optar a la ayuda si la Comisión determina, mediante una <i>decisión de ejecución, la existencia de un acontecimiento excepcional</i> . Los gastos solo podrán optar a ayudas durante el período establecido en dicha decisión de ejecución.
Contribuir a la <i>protección y la recuperación de la biodiversidad</i> y los <i>ecosistemas acuáticos</i> .	Podrá prestarse a <i>intervenciones que contribuyan a la prestación de servicios medioambientales</i> por parte de la acuicultura, así como a garantizar la salud y el bienestar de los animales en la acuicultura dentro del ámbito del Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo.



#### 4. Nuevos retos de la PAC

La PAC ha ido evolucionando conforme las necesidades y las oportunidades que se presentan en el ámbito europeo lo han requerido. Como ya se ha puesto de manifiesto en el año 2003 se modificó el sistema de ayudas directas y como este ejemplo, desde su creación ha habido numerosos cambios que buscaban una mejor utilización de los recursos públicos.

Considerando nuevamente la agricultura como un elemento central de la Unión Europea se plantearía en el año 2023 un nuevo modelo de PAC con una serie de reformas que agilicen el sistema de ayudas y se adapten a las nuevas realidades derivadas de los cambios sociales de los últimos años, en las que la eficiencia de la administración y la simplificación de los procedimientos para los ciudadanos son partes fundamentales de cualquier acción o programa.

Los objetivos de la PAC para estos años son:



*Fuente:* información obtenida de la página web de la Comisión Europea.

La PAC ha creado planes estratégicos para cada uno de los Estados (excepto en Bélgica que hay dos) ayudando así a comprender las necesidades de cada territorio y la posibilidad que tiene la Unión de prestar la ayuda necesaria, mejorando así la flexibilidad de los Estados miembros a la hora de adaptar las medidas a las condiciones locales.

Nuevamente la relación de estos con el medioambiente se afianza a través de las medidas que aparecen en el pacto verde europeo, así como en otras estrategias o programas como la Estrategia sobre Biodiversidad. Este tipo de acciones



que se han ido prolongando a lo largo del tiempo tienen su justificación en la necesaria inclusión de los objetivos de desarrollo sostenible, pero que a su vez estos permiten asegurar un trabajo digno para los trabajadores del campo.

Dentro de los cambios de la nueva PAC se sigue manteniendo los pagos a los agricultores, el control del mercado y las ayudas a las zonas rurales para su desarrollo, todo ello financiado a través de los presupuestos europeos y de los fondos europeos como el *Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)*, y el *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)*.



## 5. Conclusiones

La política agraria común en la que se incluye la pesca es una de las políticas más antiguas de la Unión Europea. La importancia social que tuvo al principio en plena construcción del proyecto europeo, y con los graves daños que tardaron tiempo en recuperar después de la segunda guerra mundial, originaron la necesidad de implantar medidas urgentes en esta materia.

Aunque de la importancia con la que se trata esta materia podría indicar que es competencia exclusiva de la Unión, se ha buscado un sistema de competencia compartida en la que, aunque la Unión tiene un gran peso, se permite a los Estados que implementen sus propias medidas siempre de acuerdo al Derecho comunitario.

El desarrollo de esta se orienta principalmente a las ayudas de la PAC, que son elementales para asegurar el campo en Europa frente a otras regiones mundiales. El mercado globalizado provoca que el transporte de determinados productos agrícolas sea viable desde terceras regiones, sin importar el coste ambiental ni las condiciones sanitarias de producción de estos lugares.

Para proteger el producto europeo, la salud de sus ciudadanos y el medioambiente, se han implementado una serie de normas que ayuda a la comercialización de los productos europeos gracias a un mercado común, permitiendo una mayor competitividad con estas zonas del planeta, además de asegurar unos estándares de calidad y seguridad alimentaria.

En el ámbito pesquero las ayudas y la regulación también es acorde a esta política común, las cuotas de pesca para mantener un equilibrio medioambiental, así como las zonas protegidas han sido los puntos más criticados, pero han permitido a medio-largo plazo un desarrollo equilibrado del comercio y, sobre todo, ha ayudado a mantener el ecosistema marino sin perjudicar ni a los pescados ni a los ciudadanos por falta de producto marítimo.



# AGRICULTURA Y PESCA

## Evolución

Pesca ↔ Agricultura

Unidas a partir del Tratado de Roma

1960: Impulso del tratado  
• Comienza la implantación



Artículo 3 Tratado Constitutivo CEE

(incluye normas esenciales)

- 1 normas comunes sobre la competencia;
- 2 coordinación obligatoria de las organizaciones nacionales de mercado;
- 3 organización europea del mercado



(Gasto de la PAC)

= 23% del presupuesto total de la EU actualmente



## Características principales

Comparativa PAC-PPC

### Objetivo principal



garantizar alimentos asequibles, seguros y de alta calidad



asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la pesca y acuicultura

### Beneficio social



mejorar el nivel de vida de los agricultores



generar beneficios económicos, sociales y de empleo

### Sostenibilidad ambiental



conservación de recursos naturales y respeto por el medio ambiente



promover una pesca sostenible

### Contribución a la sociedad



apoyo a la seguridad alimentaria para los ciudadanos de la UE



asegurar la disponibilidad de alimentos provenientes del mar

## Base jurídica



### Art. 4

Establece la pesca y PAC como competencias compartidas UE-estados

### Art. 38-43

Desarrollo de las políticas como elemento central del Mercado Interior

### Art. 39

Comprensión de la importancia de adaptación de las políticas a nuevos retos

### Art. 41

Destino de recursos a la organización de la industria agrícola

## Nuevos retos



## Programas PAC

Mayor esfuerzo y control para financiar retos:

- Seguridad alimentaria
- Protección medioambiental
- Intereses de los agricultores
- Desarrollo del mercado

Se combaten a través de:

- El desarrollo rural
- Ayudas directas a agricultores
- Ayudas al mercado (Reglamento UE 2021/2117)

### Objetivos específicos pesca y agricultura

Pesca sostenible y conservación de recursos

Reforzar actividades pesqueras, eficiencia energética, lucha contra la pesca INDNR...

Acuicultura, transformación y comercialización sostenible

Promover actividades sostenibles, compensar al sector pesquero, fomentar comercialización y calidad...



## Bibliografía

- CASAS, Nerea Gil. «La nueva política agraria común (PAC) de la Unión Europea». *Derecho y Cambio Social*, 2015, vol. 12, n.º 42, p. 6.
- GARCÍA, Eduardo Cuenca y PABSDORF, Margarita Navarro. «Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común». *Boletín Económico de ICE*, 2015, n.º 3060.
- LARRUBIA VARGAS, Remedios. «La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma de 2014-2020». *Cuadernos Geográficos*, 2017, vol. 56, n.º 1.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europea*. 2010.

