## 1. La política agrícola común (PAC): concepto, fundamento y diseño actual

La sección estudia el concepto y el fundamento jurídico de la PAC y su diseño para 2023-2027, valorado a la luz de su justificación.

### 1.1. Concepto y fundamento jurídico

**Definición**: la **Política Agrícola Común** es el conjunto de normas, mecanismos de intervención e instrumentos financieros con los que la UE regula la producción, el comercio y la transformación de los productos agrícolas en la Unión. Constituye una de las políticas más antiguas y con mayor dotación, en torno a un tercio del presupuesto.

**Objetivos**: los fija el art. 39 del Tratado de Roma, hoy art. 39 TFUE, y reflejan el contexto posbélico:

1. Incrementar la productividad agrícola.
2. Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en particular elevando la renta individual de los agricultores.
3. Estabilizar los mercados, reduciendo las fluctuaciones de precios y cantidades.
4. Garantizar la seguridad de los aprovisionamientos.
5. Asegurar precios razonables a los consumidores.

Las reformas han añadido objetivos medioambientales, de desarrollo rural, de seguridad alimentaria y de lucha contra el cambio climático.

**Justificación**: la intervención responde a la especificidad estructural de la actividad primaria y a la construcción del mercado común:

- **Renta baja**, por tres rasgos. Por la ley de Engel, la proporción del gasto en alimentos cae con la renta, de modo que la demanda crece menos que la economía. Por la ley de King, con demanda inelástica los aumentos de producción reducen más que proporcionalmente los precios, y las buenas cosechas empobrecen. Por la ley de Turgot, la tierra tiene rendimientos decrecientes, de modo que la productividad marginal del trabajo y del capital aplicados a una superficie dada disminuye a medida que aumenta su cantidad, lo que limita la renta por trabajador.
- *Renta inestable*: la escasa flexibilidad de la tierra y la baja movilidad intersectorial del trabajo, en un sector con muchas explotaciones familiares, generan rigideces a corto plazo. Por ellas, los *shocks* meteorológicos o de demanda repercuten más en los precios que en las cantidades, y una renta agraria que ya sufre un deterioro secular se vuelve muy volátil.
- *Dimensión comunitaria*: el mercado interior exigía llevar al nivel supranacional las intervenciones nacionales. Francia, con ventaja comparativa agrícola, habría salido perjudicada de una integración solo industrial. Ese nivel gestiona además mejor las externalidades positivas, como el paisaje o la biodiversidad, y negativas, como la erosión o los nitratos.

**Base jurídica**: los arts. 38 a 44 TFUE. Es una **competencia compartida** (art. 4.2.d TFUE), sujeta a subsidiariedad, frente a la doctrina de la Comisión, que trataba el primer pilar como exclusivo *de facto*. Rige el procedimiento legislativo ordinario, con el Parlamento como colegislador, pero el Consejo conserva la autorización de ayudas a explotaciones desfavorecidas (art. 42) y la fijación de precios, exacciones, ayudas y limitaciones cuantitativas (art. 43.3), cuyo alcance sigue en debate.

**Principios** (Conferencia de Stresa, 1958):

- *Unidad de mercado*: libre circulación de los productos agrarios con precios comunes, suprimiendo barreras y ayudas nacionales y armonizando las medidas sanitarias.
- *Preferencia comunitaria*: defensa en frontera que permitía precios internos superiores a los mundiales mediante exacciones reguladoras variables, los *prélèvements*.
- *Solidaridad financiera*: el presupuesto comunitario asume el gasto, salvo la política de estructuras, cofinanciada, y las exacciones agrícolas pasaron a ser recursos propios en 1970.

### 1.2. Diseño actual: la PAC 2023-2027

**Dos pilares y dos fondos**: la PAC vigente, acordada en 2021 y aplicada desde el 1 de enero de 2023, mantiene dos pilares. El primero, pagos directos y medidas de mercado, lo financia íntegramente el FEAGA, en torno al 75 % del gasto. El segundo, desarrollo rural, lo cofinancian el Feader, alrededor del 25 %, y los Estados. El presupuesto 2021-2027 ronda los 387.000 M€ corrientes, con unos 8000 M€ del NextGenerationEU para el desarrollo rural, en torno a un tercio del MFP.

**Nuevo modelo de aplicación**: cada Estado elabora un único **Plan Estratégico de la PAC**, que integra ambos pilares, fija objetivos cuantificados y aprueba y supervisa la Comisión. La Unión define los objetivos y los tipos de intervención, y los Estados su concreción (subsidiariedad reforzada), con rendición de cuentas por resultados y no solo por la legalidad del gasto.

**Pagos directos**: la ayuda básica a la renta para la sostenibilidad se complementa con tres ayudas, todas reservadas al **agricultor activo**:

- Ayuda redistributiva, obligatoria, de al menos el 10 % de los pagos directos, hacia las explotaciones pequeñas y medianas.
- Ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores.
- Ayudas asociadas a la producción, limitadas a sectores en dificultades.

Cada Estado define al agricultor activo con criterios objetivos, excluyendo a quienes tienen una actividad agraria insignificante, pero no a los pluriactivos.

**Arquitectura verde**, en tres niveles:

- *Condicionalidad reforzada*: línea de base obligatoria de buenas condiciones agrarias y medioambientales, que absorbe el antiguo *greening*.
- *Eco-regímenes*: al menos el 25 % de los pagos directos remunera prácticas ambientales y climáticas ambiciosas, de suscripción voluntaria.
- *Intervenciones agroambientales del segundo pilar*: al menos el 35 % del Feader.

En conjunto, el 40 % del gasto se computa como contribución climática, en línea con el Pacto Verde y las estrategias "De la Granja a la Mesa" y de Biodiversidad. Como novedad, la **condicionalidad social** vincula las ayudas a la normativa laboral.

**Medidas de mercado**: la OCM única actúa como red de seguridad, con intervención pública y almacenamiento privado en circunstancias excepcionales, completada por la reserva agrícola y por el refuerzo de la posición del agricultor en la cadena alimentaria, con organizaciones de productores y la directiva contra prácticas comerciales desleales. La protección en frontera se limita a los aranceles consolidados en la OMC.

**Desarrollo rural**: el Feader financia la modernización, el relevo generacional, las zonas con limitaciones naturales y el enfoque LEADER de desarrollo local participativo.

### 1.3. Conclusiones

El diseño vigente responde a la justificación con otros instrumentos: la ayuda básica y la redistributiva sostienen la renta baja, y la OCM única y la reserva agrícola, la inestable. De los principios de Stresa siguen vigentes la unidad de mercado y la solidaridad financiera, pues el FEAGA financia íntegramente el primer pilar, mientras que la preferencia comunitaria ha quedado reducida a los aranceles consolidados en la OMC. El Plan Estratégico da, además, contenido a la competencia compartida, porque deja a los Estados la concreción de las intervenciones y aplica así la subsidiariedad que la doctrina de la Comisión no reconocía en la política de mercados. Los objetivos del art. 39 conservan, en cambio, su redacción posbélica, y los ambientales y climáticos se han sumado a ellos con los reglamentos de cada reforma.

## 2. Problemas económicos y procesos de reforma de la PAC

La evolución se articula en nueve hitos, cada uno con su contexto, su política de precios y mercados, la de estructuras, la financiación y un balance: la PAC tradicional, sus problemas y las reformas que respondieron a ellos.

### 2.1. La PAC tradicional (1962-1984): los Planes Mansholt

#### 2.1.1. Plan Mansholt I (1962): la edificación

**Contexto**: el Tratado de Roma previó un mercado común agrícola y una política común, pero confió su forma al derecho derivado. Stresa (1958) fijó los principios y en 1962 el Consejo aprobó el Plan Mansholt I.

**Precios y mercados**: buscaban para los agricultores ingresos determinados y estables con precios comunes y protección en frontera, articulados en **Organizaciones Comunes de Mercados** (OCM) por producto. Al comienzo de cada campaña, el Consejo fijaba tres precios:

- **Precio indicativo** o guía: el objetivo en el mercado comunitario.
- **Precio de intervención** o suelo: el mínimo garantizado, al que los organismos de intervención debían comprar y almacenar lo ofrecido.
- **Precio umbral** o de entrada: por debajo de él no podían entrar las importaciones.

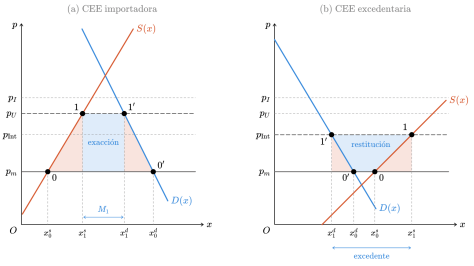
Los precios se completaban con compras de intervención, ayudas al almacenamiento privado, a la producción y a la eliminación de excedentes, y cuotas a la producción, que limitaban lo que podía producir cada agricultor o región, con multa. Las OCM eran de garantía total, con intervención obligatoria a requerimiento del productor, o parcial, solo cuando caían los precios.

**Protección exterior**: la gestionaba la propia PAC, no la política comercial, con restituciones a la exportación, por la diferencia entre el precio en destino y el de la UE, y con **exacciones reguladoras**, el principal garante de la preferencia, abandonadas con la arancelización de la Ronda Uruguay. Había además tasas compensatorias y montantes suplementarios, y donde la CEE era importadora neta, como en las oleaginosas, *deficiency payments*:

$$\text{exacción} = p_{\text{CEE}} - p_{\text{mundial}}, \qquad \textit{deficiency payment} = p_{\text{objetivo}} - p_{\text{mercado}}$$

**Funcionamiento**: en el mercado de un cereal, mientras la CEE era importadora, la exacción elevaba el precio de las importaciones hasta el umbral y recaudaba la diferencia con el precio mundial. Cuando pasó a ser excedentaria, el precio de intervención sostenía el precio interior y el excedente se almacenaba o se exportaba con restitución, a cargo del

FEOGA-Garantía. En ambos casos hay una pérdida neta de bienestar frente al precio mundial.




Sistema de precios de la PAC tradicional en el mercado de un cereal.

**Estructuras y financiación**: una política de estructuras minoritaria y cofinanciada, que costeaba, sobre todo desde 1972, la modernización de las explotaciones, la capacitación profesional y el retiro anticipado, y el **FEOGA**, con la sección Garantía, que pagaba precios y mercados y absorbía en torno al 90 % del fondo, y la de Orientación.

**Balance**: la construcción fue rápida, pues en pocos años quedó regulada la mayor parte de la producción agraria, y en 1968, con los precios comunes, la PAC entraba en su fase definitiva.

#### 2.1.2. Plan Mansholt II (1968)

**Contexto**: dadas las grandes diferencias de productividad, unos precios que dejaran subsistir a las explotaciones marginales eran necesariamente altos, perjudicaban al consumidor e incentivaban la sobreproducción. El memorándum propuso una reforma estructural profunda, con ayudas a la inversión, jóvenes, prejubilaciones y menos población y superficie agrarias, pero sus directivas no llegaron hasta 1972 y dieron resultados decepcionantes, por las crisis de los setenta, el incumplimiento de los plazos y la falta de concreción en las regiones más atrasadas. Los precios de garantía, sin límite cuantitativo, siguieron igual y la PAC llegó a absorber más del 70 % del presupuesto a comienzos de los ochenta.

**Balance**: al final del periodo, y pese a sus problemas, la PAC cumplió en lo esencial cuatro de sus cinco objetivos fundacionales. Elevó la productividad y aseguró los aprovisionamientos, salvo en los productos tropicales. Dio también estabilidad a los mercados, aunque a cambio de distorsiones muy graves, y procuró a los agricultores un nivel de vida equitativo, que pagaron consumidores y contribuyentes y que se repartió de forma muy desigual. Solo quedó sin alcanzar el de precios razonables.

### 2.2. Los problemas económicos de la PAC tradicional

A finales de los setenta y comienzos de los ochenta, la PAC tradicional había generado siete problemas, de los que el primero explica casi todos los demás, y su diagnóstico llevó a la reforma de 1985:

1. *Excedentes*: los precios garantizados estimularon una oferta que crecía más que una demanda inelástica a la renta.
2. *Conflictos comerciales con terceros países*: las exportaciones subvencionadas deprimían los precios mundiales y suponían competencia desleal, en especial para los países en desarrollo.
3. Presión presupuestaria.
4. *Inequidad*: al pagarse por producción, el apoyo se concentró en las grandes explotaciones y en unas pocas producciones continentales. Cereales y ganadería sumaban el 70 % del gasto.
5. Insostenibilidad ambiental de la producción intensiva.
6. *Ineficiencia*: los consumidores pagaban precios superiores a los mundiales, con una pérdida neta de bienestar que los modelos de equilibrio general de la época cifraban entre el 0,3 % y el 1 % del PIB comunitario.
7. *Sistema agromonetario*: los precios comunes se convertían a cada moneda con *tipos verdes* distintos de los de mercado, y desde 1969 los **montantes compensatorios monetarios**, gravámenes y subvenciones en las fronteras interiores, compensaban la diferencia y reintrodución precios nacionales distintos, contra la unidad de mercado, hasta el mercado único (1993).

**Instrumentos**: el sostenimiento de precios lo pagan los consumidores, con pérdidas en la producción y el consumo; los pagos compensatorios pasan el coste al contribuyente y eliminan la del consumo; las ayudas desacopladas se acercan a una transferencia de suma fija. Solo en torno al 25 % del sostenimiento de precios llega a la renta de los agricultores (OCDE, 2003), las ayudas se capitalizan en el precio de la tierra y los excedentes subvencionados deprimían los precios mundiales.

### 2.3. Las reformas de 1985 a 2002: de los precios garantizados a las ayudas directas

Las tres reformas desplazan la PAC de los precios garantizados hacia las ayudas directas a la renta. Cada una responde a los problemas de la PAC tradicional y a una presión propia, la presupuestaria en 1985, la de la Ronda Uruguay en 1992 y la de la ampliación al este en la Agenda 2000.

#### 2.3.1. Libro Verde (1985)

**Contexto**: la Comisión Delors presentó el *Libro verde sobre las perspectivas de la PAC* para reducir los excedentes, frenar el gasto y promover el desarrollo rural.

**Medidas**: en precios y mercados, limitación de la producción, con tasa de corresponsabilidad y cantidades máximas garantizadas en cereales, arranque de viñas y cuotas lácteas (1984), y estabilizadores automáticos del gasto. En estructuras, para disminuir la oferta, retirada subvencionada de tierras, el *set aside*, extensificación de los cultivos y prejubilación de los mayores de 55 años. En 1988 las estructuras agrarias se integraron en la política de cohesión, con el Objetivo 1, regiones con PIB per cápita inferior al 75 % de la media, y el 5b, zonas rurales.

**Financiación**: el Consejo Europeo de febrero de 1988 introdujo la **línea directriz agrícola**, que limitaba el crecimiento del gasto agrícola al 74 % del crecimiento del PNB comunitario, en el Paquete Delors I.

**Balance**: controló el gasto y algunos excedentes, pero persistían las tensiones exteriores y ambientales, y el 80 % de las ayudas iba al 20 % de las explotaciones.

#### 2.3.2. Reforma MacSharry (1992)

**Contexto**: excedentes, gasto y medio ambiente, pero sobre todo la Ronda Uruguay, que exigía desmantelar las distorsiones de la PAC. Impulsada por el comisario Ray MacSharry, coincidió con Río (1992) y se guio por tres principios: desligar las ayudas del volumen de producción, incentivar una producción respetuosa con el medio ambiente y adaptar la PAC al futuro acuerdo agrícola del GATT. Bajo la influencia de Río incorporó, además, la **multifuncionalidad**, según la cual el agricultor no solo produce alimentos, sino que también protege el medio y ordena el territorio.

**Precios y mercados**:

- *Reducción gradual de los precios de garantía*: un 29 % en cereales, frente al 35 % propuesto, y un 15 % en vacuno.
- **Ayudas directas** por hectárea o cabeza, nunca por volumen producido, para compensar la bajada de precios. Para que no crecieran la superficie ni la cabaña, todas tenían topes, y los grandes productores solo las cobraban si retiraban de forma rotatoria parte de sus tierras arables, el *set aside*.
- *Adaptación al Acuerdo sobre la Agricultura (1994)*: arancelización, rebaja de aranceles y de subvenciones a la exportación, de impacto limitado porque las ayudas directas iban a la **caja azul** y la bajada de precios ya reducía las restituciones.

Las medidas de acompañamiento fueron agroambientales, con compromisos quinquenales, reforestación y jubilaciones anticipadas, y el peso de la PAC bajó del 59 % del gasto comunitario en 1991 al 52 % en 1995.

**Balance**: menos excedentes, menor coste relativo, más renta media e hizo posible el acuerdo agrícola, pero las ayudas, calculadas sobre rendimientos históricos, consolidaron primas mayores en las zonas más productivas.

#### 2.3.3. Agenda 2000

**Contexto**: la Declaración de Cork (1996) hizo de la PAC una política agraria y rural. Pesaban también las vacas locas, la ampliación al este, con un 55 % más de superficie cultivada, y las negociaciones de la OMC, que apuntaban a reducir la protección en frontera, las subvenciones a la exportación y las ayudas internas, y cuestionaban la caja azul.

**Medidas**: nuevas rebajas de los precios de garantía, compensadas con mayores ayudas directas, y supresión o limitación de los regímenes de intervención. Se introducen dos condicionalidades, la **ecocondicionalidad**, que supedita las ayudas a estándares medioambientales, y la **modulación**, que reduce los pagos directos para trasvasar los importes al desarrollo rural, aunque su carácter facultativo para los Estados limitó su impacto. El desarrollo rural se erige en **segundo pilar**, sostenible y cofinanciado, que reconoce la multifuncionalidad del entorno rural, con producción agrícola, turismo rural y artesanía, y fomenta su diversificación. Se endurecen, además, las normas de calidad y seguridad alimentaria, con la EFSA (2002).

**Financiación**: la directriz agrícola entró en las perspectivas 2000-2006, con techo congelado, y el SAPARD, con 520 M€ anuales, extendió el modelo a los candidatos.

**Balance**: preparó el terreno, pero la magnitud de la ampliación y Doha obligaron a anticipar la revisión intermedia.

### 2.4. Las reformas desde 2003: desacoplamiento y orientación ambiental

Desde 2003 las ayudas directas dejan de depender, en su mayor parte, de la producción y se condicionan a requisitos ambientales. El chequeo médico completa esa arquitectura, la reforma de 2013 añade el pago verde y la PAC vigente integra los dos pilares en planes estratégicos.

#### 2.4.1. Reforma de 2003 (Fischler)

**Contexto**: la revisión intermedia, la adhesión de diez Estados y la Ronda de Doha ante Cancún llevaron al comisario Fischler a una propuesta ambiciosa, para muchos la reforma de mayor calado.

**Medidas**:

- Nuevas rebajas de intervención, en arroz y lácteos, y fin de compras para algunos productos, como el centeno.
- **Pago único por explotación**, por lo cobrado de media en 2000-2002, que sustituye a las ayudas de las OCM. El pago ya no depende del volumen, las cabezas ni el cultivo (aunque exige hectáreas admisibles), cambio conocido como **desacoplamiento**, y el agricultor gana así margen para producir lo que pida el mercado.
- Ecocondicionalidad y modulación obligatorias. El incumplimiento de la primera reduce las ayudas en proporción al daño causado, y la segunda reduce los pagos superiores a 5000 € anuales para reforzar el desarrollo rural.

**Financiación**: el Consejo Europeo de Bruselas (2002) limitó el gasto de mercado de 2007-2013 a un crecimiento nominal del 1 % anual sobre 2006, una ligera reducción real, y la modulación institucionalizó la transferencia del primer al segundo pilar.

**Balance**: ganó eficiencia y llevó el apoyo de la caja azul a la **caja verde**, con legitimidad exterior, pero las referencias históricas restaban equidad, y el riesgo de abandono de cultivos obligó a introducir numerosas excepciones, de modo que el desacoplamiento fue solo parcial.

#### 2.4.2. Chequeo médico (2008)

Más que una reforma, profundizó la orientación al mercado: fin del *set aside*, ampliación gradual de las cuotas lácteas hasta su desaparición en 2015, más desacoplamiento y más modulación para los "nuevos retos" (clima, agua, biodiversidad y renovables). Desde 2007, el FEAGA y el Feader sustituían al FEOGA, y el Reglamento 1234/2007 fusionó las 21 OCM en una única.

#### 2.4.3. Reforma de 2013 (MFP 2014-2020)

**Contexto**: la propuesta de 2011, negociada durante dos años, fue la primera gran reforma aprobada por el procedimiento legislativo ordinario, con el Parlamento como colegislador pleno. El acuerdo llegó en junio de 2013 y la reforma se aplicó desde 2014, y los nuevos pagos directos, desde 2015.

**Pagos directos**, en torno al 70 % del presupuesto de la PAC:

- *Obligatorios*: el **pago básico**, desacoplado, por hectárea admisible y reservado al agricultor activo, definido en negativo, pues excluye a quien no realiza una actividad agraria mínima. La convergencia interna, que aproxima el valor de los derechos dentro de cada Estado, abandona las referencias de 2000-2002. Se suman el **pago verde** o *greening*, el 30 % del sobre nacional, por diversificación de cultivos, pastos permanentes y superficies de interés ecológico, y un pago durante cinco años a los jóvenes de 40 años o menos que se instalan por primera vez como jefes de explotación.
- *Voluntarios*: ayudas asociadas, zonas con limitaciones naturales, pago redistributivo por las primeras hectáreas y régimen simplificado a tanto alzado para pequeños agricultores.

**Mercados y estructuras**: las medidas de mercado, en torno al 5 %, quedan como red de seguridad. Desaparecen las cuotas lácteas (2015) y del azúcar (2017), y Nairobi (2015) abole las subvenciones a la exportación. El desarrollo rural, en torno al 25 %, se integra en los Fondos EIE, y la convergencia externa aproxima los importes por hectárea entre Estados.

**Financiación**: unos 408.000 M€, alrededor del 38 % del MFP. España, con unos 47.000 M€, fue la segunda beneficiaria tras Francia.

**Balance**: consolidó la legitimación ambiental, pero el *greening* resultó poco exigente, pues la gran mayoría de las explotaciones cumplía sin cambios significativos, como constató el Tribunal de Cuentas, y la convergencia externa fue solo parcial.

#### 2.4.4. MFP 2021-2027 y PAC vigente

**Contexto**: la propuesta de 2018, negociada en plena pandemia y con dos años transitorios, dio la PAC 2023-2027, cuya novedad central es de gobernanza (el Plan Estratégico por resultados).

**Protestas de 2024**: motivadas por la burocracia, el coste de la transición verde y la competencia exterior, de Ucrania y Mercosur, llevaron a un paquete de simplificación (Reglamento 2024/1468), que eximió de controles y sanciones de condicionalidad a las explotaciones de 10 hectáreas o menos, y a un segundo (Reglamento 2025/2649), vigente desde 2026, que limita en lo posible los controles sobre el terreno a uno por beneficiario y año. El debate posterior a 2027 lo marcan la propuesta de integrar la PAC en los planes nacionales de un fondo único del MFP 2028-2034 y la eventual adhesión de Ucrania.

### 2.5. Conclusiones

**Balance de la PAC**: cumplió con creces la mayoría de sus objetivos fundacionales, la autosuficiencia y la seguridad alimentaria, la modernización del sector y el sostenimiento de las rentas. Demostró, además, una notable capacidad de reforma, de sostener precios a sostener rentas y a remunerar bienes públicos ambientales, bajando de más del 70 % a un tercio del presupuesto y ganando legitimidad exterior al trasladar las ayudas a la caja verde de la OMC. Pero las ayudas siguen concentradas en una minoría de perceptores, herencia de las referencias históricas, persiste la tensión entre ambición ambiental y viabilidad, que las protestas de 2024 hicieron visible, y la renta agraria depende de las ayudas. A ello se suman las fricciones comerciales que genera la preferencia comunitaria residual, como con Mercosur.

## 3. La política pesquera común (PPC)

La PPC, inicialmente integrada en la PAC, se estudia con el esquema de las secciones 1 y 2.

### 3.1. Concepto y fundamento jurídico

**Definición**: la **Política Pesquera Común** es el conjunto de normas con las que la UE gestiona en común el acceso, la conservación y la explotación de los recursos pesqueros, las flotas, los mercados de la pesca y la acuicultura y las relaciones pesqueras con terceros países.

**Objetivos**: preservar las poblaciones de peces, proteger el medio marino, garantizar la viabilidad económica de las flotas y proporcionar alimentos de calidad.

**Justificación**:

- *Dimensión comunitaria*: la pesca explota un recurso común y móvil, arquetipo de la **tragedia de los comunes** (Hardin, 1968), y sin gestión supranacional el libre acceso conduce a la sobreexplotación. Tiene además alta prioridad política, por el empleo en regiones sin alternativa, la seguridad alimentaria y el impacto ambiental, lo que explica fondos muy superiores a su peso en el PIB.
- *Dimensión nacional*: su importancia se concentra en zonas dependientes. Destaca España, primera en capturas, empleo, tonelaje y valor desembarcado. Pesa también en Grecia, con más barcos, aunque pequeños, y en Dinamarca, con mucha producción, sobre todo de harina de pescado.

**Base jurídica**: los mismos artículos que la PAC. La PPC es competencia compartida, salvo la conservación de los recursos biológicos marinos, **competencia exclusiva** (art. 3.1.d TFUE). Rige el procedimiento legislativo ordinario, pero el art. 43.3 reserva al Consejo la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.

### 3.2. Diseño actual

La PPC vigente se basa en el Reglamento de base de 2013 y sus desarrollos.

**Gestión de los recursos**: descansa en los **Totales Admisibles de Capturas** (TAC) anuales por especie y zona, fijados según el **rendimiento máximo sostenible** (RMS), el máximo de capturas que puede obtenerse indefinidamente sin poner en riesgo la regeneración de la población, en planes plurianuales de gestión ecosistémica.

- *Estabilidad relativa*: cada TAC se reparte entre Estados por un porcentaje fijo según capturas históricas, con intercambio de cuotas.
- *Obligación de desembarque*: salvo exenciones, prohíbe los descartes de las especies con límites de captura, que se desembarcan y se deducen de las cuotas.
- *Acceso*: igualdad entre 12 y 200 millas; dentro de las 12, pesca artesanal tradicional, y en torno a las regiones ultraperiféricas, restricciones hasta las 100 millas.

**Política de flota**: un régimen de entradas y salidas con techos de capacidad por Estado impide todo aumento neto, con planes nacionales de ajuste a los recursos.

**Mercados**: la OCM, orientada a la competitividad y la transparencia, da protagonismo a las organizaciones de productores, con planes de producción y comercialización, y exige etiquetado de origen y arte de pesca.

**Dimensión exterior**: los **acuerdos de colaboración de pesca sostenible**, desde 2014, dan acceso a caladeros de terceros. Las OROP gestionan las poblaciones de alta mar y migratorias, y la UE participa en 18, cinco atuneras y 13 no atuneras, dos de ellas consultivas. Se completa con la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), con tarjetas amarillas y rojas a terceros países.

**Financiación**: el FEMPA (2021-2027), con unos 6100 M€ cofinanciados, apoya la pesca costera artesanal, la acuicultura sostenible y la economía azul, y prohíbe ayudas que aumenten la capacidad.

**Gobernanza y control**: decisiones regionalizadas con consejos consultivos y control por los Estados, coordinados por la Agencia Europea de Control de la Pesca, en Vigo, con el Reglamento de control revisado (2023): localización de buques, declaración electrónica de capturas y monitorización remota de los de mayor riesgo.

### 3.3. Evolución histórica

La evolución sigue el esquema de la PAC, adaptado a sus cuatro ejes: recursos, estructuras, mercados y exterior.

#### 3.3.1. Origen (1957-1983)

**Contexto**: el Tratado de Roma encuadró la pesca en la PAC, y los seis fundadores tenían flotas poco potentes que faenaban cerca de sus puertos base, de modo que al principio no hizo falta una política pesquera propia. La situación empezó a cambiar a finales de los sesenta, y

en los setenta la adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (1973), tres países con sectores pesqueros relevantes, y la generalización de las **zonas económicas exclusivas** (ZEE) de 200 millas transformaron el panorama.

**Medidas**: los reglamentos de 1970 fijaron la igualdad de acceso a las aguas comunitarias, una política de estructuras incipiente y una primera OCM. La resolución de La Haya (1976) adoptó las ZEE de forma coordinada, con "preferencias" para las regiones especialmente dependientes de la pesca, y la CNUDM (1982), de la que son parte la UE y sus Estados, las consagró, obligando al ribereño sin capacidad para explotar toda la captura permisible a dar acceso a su excedente mediante acuerdos (art. 62.2). Las acciones estructurales se financiaban con el FEOGA, que las sostuvo hasta 1994. Flotas relevantes, aguas comunitarias multiplicadas por las ZEE y recursos compartidos hicieron inevitable la PPC, nacida en 1983 tras años de negociación.

#### 3.3.2. PPC de 1983 (1983-2002)

**Recursos**: igualdad de acceso entre 12 y 200 millas, TAC anuales repartidos por estabilidad relativa y normas técnicas, como tallas mínimas y mallas, para proteger juveniles y especies no comerciales. No garantizó la sostenibilidad, por las presiones políticas, porque el Consejo elevaba los TAC propuestos por la Comisión, y por excluir las aguas territoriales y el Mediterráneo.

**Estructuras**: los Planes de Orientación Plurianuales debían modernizar la flota, pero POP I (1983-1986) y POP II (1987-1991) llegaron a ampliarla. Tras la fuerte ampliación de 1986 esa lógica expansiva dejó de tener sentido, aunque la resistencia política impidió reducciones apreciables hasta finales de los noventa, cuando un censo cerrado condicionó la nueva construcción al desguace de un tonelaje y una potencia al menos equivalentes. Desde 1994, las medidas estructurales se financiaron con el IFOP.

**Mercados**: la OCM, mejor diseñada que la agrícola, fijaba precios de garantía claramente inferiores a los de mercado, de modo que servían de seguro frente a las oscilaciones y no llegaban a ser una fuente regular de renta. El sector es, además, de los menos protegidos en frontera, dada la elevada demanda europea de productos importados. La reforma de 1999 exigió programas operativos y, desde 2002, informar de denominación, método de producción y zona de captura.

**Exterior**: acuerdos de reciprocidad, como con Noruega, de contrapartida comercial, como con Canadá, y financiera, como con Marruecos, además de las OROP. Celebrados por la UE, vinculan a instituciones y Estados (art. 216.2 TFUE).

**Balance**: marcaron el periodo la retirada de Groenlandia (1985), motivada precisamente por la gestión pesquera y precedente del Brexit, y la adhesión de España y Portugal (1986), que duplicó los pescadores y amplió considerablemente la capacidad pesquera. El sistema funcionó como mecanismo de reparto, no de conservación, y al final del periodo el deterioro de las poblaciones y el exceso de capacidad exigían una reforma en profundidad.

#### 3.3.3. Reforma de 2002

**Contexto**: el libro verde de 2001 constató la mala conservación, el control insuficiente, la contradicción entre cuotas comunes y control nacional y el exceso de capacidad.

**Medidas**:

- *Recursos*: orientaciones plurianuales para despolitizar los TAC, planes de recuperación, como el del bacalao del mar del Norte, y Consejos Consultivos Regionales. El control se reforzó con una división de competencias más clara y la facultad de la Comisión de auditar, verificar e inspeccionar, con la Agencia de Control (2005) y el Reglamento de control (2009).
- *Estructuras*: el régimen de entradas y salidas sustituye a los POP. Toda entrada se compensa con una retirada igual, 1,35 veces si el buque, de más de 100 GT, recibe ayuda, y desaparecen las ayudas a la renovación de buques, sustituidas por otras al desguace, la jubilación anticipada o la acuicultura.
- *Exterior*: tras Johannesburgo (2002), **acuerdos de asociación pesqueros**, orientados a la pesca sostenible en interés mutuo, que dan acceso preferente al excedente de las ZEE, sobre todo de países ACP, a cambio de una contrapartida a tanto alzado y de cánones de los armadores. Buscan, además, transferir capital, tecnología y conocimientos, en coherencia con la cooperación al desarrollo. Se suma el Reglamento INDNR (2008), con certificados de captura y tarjetas.

**Financiación**: el FEP (2007-2013) sustituyó al IFOP y alineó las ayudas con la contención de la capacidad.

**Balance**: mejoró la gobernanza, con una despolitización parcial, una regionalización incipiente y más control, pero no frenó el deterioro biológico ni resolvió los descartes.

#### 3.3.4. Reforma de 2013

**Contexto**: según la Comisión (2012), estaban sobreexplotadas el 80 % de las poblaciones mediterráneas y el 47 % de las atlánticas, frente a cerca del 30 % mundial, y el descarte, que devuelve al mar las capturas no deseadas por no alcanzar la talla, por falta de cuota o por normas de composición de las capturas, alcanzaba proporciones inaceptables.

**Medidas**: se refuerza la gestión plurianual ecosistémica y el RMS pasa a regir las cuotas, con 2020 como límite. Se introduce gradualmente la obligación de desembarque (2015-2019), los Estados deben ajustar sus flotas a los recursos con planes de reducción, la OCM se centra en las organizaciones de productores y los acuerdos pasan a ser de pesca sostenible. El FEMP, con unos 6400 M€ para 2014-2020, tuvo a España como primer receptor, con unos 1160 M€, en torno a la quinta parte del total y el doble que el segundo, Francia. La reforma desplaza la política del reparto a la sostenibilidad.

#### 3.3.5. Desarrollos recientes (2014-)

**Recursos**: el RMS se ha alcanzado mayoritariamente en el Atlántico nororiental, pero no en el Mediterráneo. Allí, el plan del Mediterráneo occidental (2019) introdujo una gestión por esfuerzo con reducciones vinculantes, que limita la capacidad de la flota y el tiempo en el mar:

$$\text{esfuerzo} = \text{capacidad (GT o kW)} \times \text{días en el mar}$$

La obligación de desembarque es difícil de controlar, y el Reglamento 2023/2842, aplicado de forma escalonada desde enero de 2026, completa la gestión digitalizada.

**Brexit**: supuso el mayor choque externo. El Acuerdo de Comercio y Cooperación (2020) transfiere gradualmente al Reino Unido el 25 % del valor de las capturas de la UE en sus aguas hasta mediados de 2026, y la cumbre de mayo de 2025 prorrogó el acceso recíproco hasta el 30 de junio de 2038, con TAC en consultas anuales. La Reserva de Adaptación al Brexit compensó en parte a las flotas.

### 3.4. Conclusiones

**Balance de la PPC**: es un sistema completo de gestión común de un recurso compartido, único en el mundo, con cuotas científicas, un reparto estable que ha evitado conflictos distributivos permanentes y una capacidad ya reducida. La dimensión exterior ha alineado, además, el acceso a caladeros con la cooperación al desarrollo, y en el Atlántico la gestión al RMS funciona. Pero el Mediterráneo sigue lejos, el control de descartes es el punto débil, la estabilidad relativa congela repartos ante los desplazamientos por el cambio climático y el Brexit mostró la vulnerabilidad del régimen común frente a la renacionalización de las aguas, atenuada solo en parte por la prórroga del acceso recíproco.