

La política agrícola de la Unión Europea

Especial referencia a la organización común de mercado única.

Ejercicio 3 · Esquema del tema 45 · Actualizado el 15 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN

02 LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN: ASPECTOS BÁSICOS

03 LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADO ÚNICA

04 EVOLUCIÓN Y REFORMAS DE LA PAC

05 LA PAC 2023-2027

06 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La **Política Agrícola Común (PAC)** está prevista desde los Tratados de Roma de 1957 y es la más antigua de las políticas plenamente integradas. Sustituyó a las políticas agrarias nacionales proteccionistas de los seis Estados fundadores, incompatibles con la libre circulación de productos agrícolas, por una política única gestionada y financiada en común, aplicada desde 1962. Hoy absorbe en torno a un tercio del marco financiero plurianual 2021-2027, por la cesión de soberanía que implica y por su relación con el mercado interior, la política comercial y la OMC.

02 LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN: ASPECTOS BÁSICOS

2.1 Origen, fundamento jurídico y objetivos

Los Estados desarrollados apoyan su agricultura porque la demanda de alimentos es rígida y el progreso técnico aumenta la oferta, lo que deprime precios y rentas, además expuestas a factores climáticos y sanitarios. La PAC se regula en los **artículos 38 a 44 del TFUE**, y el **artículo 39** fija sus objetivos, sin cambios desde 1957:

- Incrementar la productividad agrícola mediante el progreso técnico y el empleo óptimo de los factores de producción
- Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial aumentando su renta individual
- Estabilizar los mercados
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos
- Asegurar al consumidor suministros a precios razonables

El Tratado no precisaba los instrumentos: la **Conferencia de Stresa** (julio de 1958) sentó las bases de precios y mercados comunes, protección exterior, explotación familiar y política de estructuras. Desde Lisboa la PAC se adopta por el procedimiento legislativo ordinario (**art. 43.2 TFUE**), aunque el Consejo conserva la competencia para fijar precios, exacciones, ayudas y limitaciones cuantitativas (art. 43.3). Las normas de competencia solo se aplican al sector en la medida en que lo determinen el Parlamento Europeo y el Consejo (art. 42).

2.2 Principios y estructura

La PAC descansa sobre tres principios que siguen inspirando la OCM:

- **Unidad de mercado:** libre circulación de productos agrícolas sin derechos de aduana ni restricciones, con precios y normas de competencia comunes y armonización de las reglamentaciones técnicas, sanitarias y veterinarias

- **Preferencia comunitaria:** protección del mercado interior frente a importaciones baratas y a las fluctuaciones del mercado mundial
 - Se basó en exacciones reguladoras variables a la importación y restituciones a la exportación
 - Tras la Ronda Uruguay las exacciones pasaron a aranceles fijos, y las restituciones se fijaron en cero desde 2013 y quedaron prohibidas en Nairobi (2015)
- **Solidaridad financiera:** los gastos se financian en común con cargo al presupuesto de la Unión, con independencia del Estado donde se generen

Desde la Agenda 2000 la PAC tiene dos pilares. El **primer pilar** (medidas de mercado de la OCM y ayudas directas) lo financia íntegramente el FEAGA y es anual. El **segundo pilar** (desarrollo rural) es plurianual, lo financia el FEADER y lo cofinancian los Estados. En 2023-2027 ambos se programan conjuntamente en un plan estratégico por Estado miembro.

2.3 La financiación de la PAC

El **Reglamento (CE) 1290/2005** sustituyó el FEOGA, desde 2007, por dos fondos:

- **FEAGA:** financia el primer pilar (ayudas directas, medidas de mercado, promoción y determinadas medidas veterinarias), con unos 290.534 M€ en 2021-2027
- **FEADER:** cofinancia el segundo pilar (competitividad agraria y forestal, medidas agroambientales y climáticas, calidad de vida rural, LEADER), con unos 87.998 M€ más 8.070 M€ de Next Generation EU

La PAC dispone de **378.532 M€** a precios corrientes en el marco 2021-2027 (**Reglamento (UE) 2020/2093**), en torno al 31 % del marco financiero, frente al 38 % de 2014-2020. Desde Lisboa el Parlamento Europeo y el Consejo deciden conjuntamente sobre todo el gasto agrícola, y su gestión financiera y control se rigen por el **Reglamento (UE) 2021/2116**.

En España gestiona los fondos el **FEAGA**, organismo autónomo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que coordina a los organismos pagadores de las comunidades autónomas. España recibe unos 47.700 M€ en 2021-2027, de los que unos 32.549 M€ corresponden al Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) 2023-2027.

03 LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADO ÚNICA

3.1 De las OCM sectoriales a la OCM única

El **artículo 40 TFUE** prevé una organización común de los mercados agrícolas, que puede ser de normas comunes de competencia, de coordinación obligatoria de las organizaciones

nacionales o una organización europea de mercado. Una **OCM** es el conjunto de normas y mecanismos de la Unión y de las administraciones nacionales que rigen la producción y el comercio de los productos agrícolas.

Las 21 OCM sectoriales creadas desde 1962 se refundieron en una OCM única (**Reglamento (CE) 1234/2007**), regulada hoy por el **Reglamento (UE) 1308/2013** y modificada entre otros por el Reglamento (UE) 2017/2393 (Ómnibus), el Reglamento (UE) 2021/2117, que la adaptó a la PAC 2023-2027, y el **Reglamento (UE) 2026/1739**, sobre la posición de los agricultores en la cadena de suministro. Cubre los productos del Anexo I de los Tratados: cereales, arroz, azúcar, frutas y hortalizas, vino, aceite de oliva, leche, carnes, huevos o plátanos.

La OCM se apoya en los tres principios de la PAC y busca estabilizar los mercados, asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores, mejorar la competitividad y garantizar el abastecimiento. Las ayudas directas no forman parte de la OCM: se regulan en el **Reglamento (UE) 2021/2115**, que desde 2023 acoge también las antiguas ayudas sectoriales como intervenciones sectoriales.

3.2 Instrumentos de la OCM

Normas de comercialización. Clasifican los productos. Son reglamentos de la Unión directamente aplicables en todas las fases de la comercialización, sin transposición, y existen para frutas y hortalizas, aceite de oliva, vino, huevos, carne de aves de corral o materias grasas para untar. En frutas y hortalizas las recoge el **Reglamento Delegado (UE) 2023/2429**, que sustituyó al Reglamento de Ejecución (UE) 543/2011, completado por el **Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2430** sobre controles de conformidad. Siguen las normas de la CEPE/ONU (WP.7) y el esquema de su norma marco:

- Definición del producto
- Disposiciones sobre calidad, calibrado, tolerancias, presentación y marcado

Los controles de conformidad se hacen en todas las fases de la comercialización y alcanzan a los productos de terceros países, que deben cumplir las normas de la UE o normas equivalentes. En España, el **Real Decreto 175/2004** designa la autoridad de coordinación de estos controles.

Organizaciones de productores (OP). Se constituyen a iniciativa de los productores para concentrar la oferta, planificar la producción y adaptarla a la demanda, reducir costes y reforzar su posición negociadora. En frutas y hortalizas ejecutan programas operativos cofinanciados por la UE mediante un fondo operativo, integrados desde 2023 en el Plan Estratégico. Las OP pueden planificar la producción y negociar contratos con excepciones a las normas de competencia, que el Reglamento (UE) 2026/1739 ha ampliado.

Organizaciones interprofesionales. Se reconocen conforme al **art. 157** del Reglamento (UE) 1308/2013 y, en España, a la **Ley 38/1994**. Su función es defender y promocionar el sector y mejorar su estructura y tecnología. FEPEX o FIAB son asociaciones sectoriales, no interprofesionales.

Régimen de intervención. Busca la estabilidad del mercado y comprende:

- Intervención pública (compra y almacenamiento), limitada a trigo blando, trigo duro, cebada, maíz, arroz con cáscara, vacuno, mantequilla y leche desnatada en polvo

- Ayuda al almacenamiento privado y umbrales de referencia de precios que activan estas medidas
- Medidas excepcionales ante perturbaciones o crisis sanitarias y, en frutas y hortalizas, prevención y gestión de crisis, como la retirada de productos
- Reserva agrícola de al menos 450 M€ anuales, financiada por el FEAGA y gestionada en España por el FEAGA

Medidas de intercambio con terceros países. Son aranceles, contingentes arancelarios, salvaguardias y certificados de importación y exportación, con los derechos adicionales de la cláusula de salvaguardia especial de la OMC y, en frutas y hortalizas, el régimen de precios de entrada, que modula el arancel según el precio de la partida. Las restituciones a la exportación siguen previstas, pero su importe es cero desde 2013.

Otras materias. La OCM regula las normas de competencia del sector (arts. 206 a 210 bis), las relaciones contractuales, las autorizaciones de plantaciones de viñedo, prorrogadas hasta 2045, y las menciones reservadas de calidad. El Reglamento (UE) 2026/1739, en vigor desde agosto de 2026, generaliza los contratos escritos, con revisión de precios en los de más de un año, crea las menciones «justo», «equitativo» y «cadena de suministro corta» y obliga a los Estados a disponer de mediación. Complementa la **Directiva (UE) 2019/633** sobre prácticas comerciales desleales, incorporada en España por la **Ley 12/2013**.

3.3 El control de las normas de comercialización y el SOIVRE

La inspección y el control de la calidad comercial del Servicio de Inspección SOIVRE, de las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio, se regulan en la **Orden PRE/3026/2003**. Su anexo de productos sometidos a control fue sustituido por la **Orden ECM/1002/2026**, de 9 de septiembre, para adaptarlo a los Reglamentos (UE) 2023/2429 y 2023/2430. El nuevo anexo distingue:

- Productos sujetos al control de conformidad con las normas de comercialización, en importación y en exportación con terceros países
- Productos en los que solo se verifica el país de origen, como frutos secos sin cáscara, frutas desecadas o frutas y hortalizas cortadas listas para el consumo

La selección de partidas se basa en un análisis de riesgos, que modula los controles documentales, de identidad y físicos. El resultado es el **certificado de conformidad** del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2430, necesario para el despacho aduanero. Este Reglamento permite además aprobar los controles que determinados terceros países hagan antes de exportar a la Unión si ofrecen garantías equivalentes. Así la preferencia comunitaria no se limita al arancel y los productos importados y exportados compiten con las mismas reglas de calidad comercial.

04 EVOLUCIÓN Y REFORMAS DE LA PAC

4.1 La etapa de construcción y de los excedentes (1962 a 1983)

En 1962 se adoptaron las primeras OCM y se creó el FEOGA, con precios institucionales garantizados protegidos por exacciones, restituciones y compras de intervención. La PAC logró sus objetivos iniciales, pero el apoyo ilimitado vía precios

generó desde los años setenta excedentes estructurales, gasto creciente, tensiones comerciales por las exportaciones subvencionadas y un reparto desigual del apoyo.

4.2 Las medidas de control de la producción (1984 a 1991)

Para frenar excedentes y gasto se introdujeron tasas de corresponsabilidad, cuotas de producción (las lácteas, de 1984, desaparecieron el 31 de marzo de 2015 y las del azúcar el 30 de septiembre de 2017), cantidades máximas garantizadas y retirada voluntaria de tierras. Los resultados fueron limitados y coincidieron con la apertura de la Ronda Uruguay del GATT (1986), la primera con la agricultura como objeto central.

4.3 La Ronda Uruguay y la reforma MacSharry de 1992

La reforma de 1992 quiso desligar los ingresos de los agricultores del volumen producido. Redujo los precios de garantía (en torno a un 30 % en cereales y un 15 % en vacuno) y los compensó con pagos por hectárea y por cabeza de ganado, condicionados en los cultivos herbáceos a la retirada obligatoria de tierras, salvo para los pequeños productores, más medidas de acompañamiento cofinanciadas. Facilitó el **Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay** (Marrakech 1994, aplicable desde 1995), que para los países desarrollados exigió durante seis años:

- Acceso a mercados: arancelización de las barreras no arancelarias y reducción media de aranceles del 36 %, con un mínimo del 15 % por línea
- Ayuda interna: reducción del 20 % de la medida global de ayuda, con exclusión de las cajas verde y azul
- Subvenciones a la exportación: reducción del 36 % en valor y del 21 % en volumen

La reforma de la OCM de frutas y hortalizas de 1996 convirtió a las **organizaciones de productores** en el eje del sector y creó los **fondos operativos**, financiados por las OP y por la Unión.

4.4 La Agenda 2000

Aprobada por el Consejo Europeo de Berlín en marzo de 1999, rebajó los precios institucionales, compensados en parte con ayudas directas, y creó el **segundo pilar** de desarrollo rural (Reglamento (CE) 1257/1999). Permitió a los Estados aplicar, con carácter voluntario, la ecocondicionalidad y la modulación.

4.5 La reforma de 2003 y el chequeo médico de 2008

La reforma de 2003 (**Reglamento (CE) 1782/2003**, aplicada desde 2005) dio libertad para producir según la demanda del mercado. Sus elementos clave fueron:

- **Desacoplamiento:** las ayudas directas pasaron a un Régimen de Pago Único por explotación, independiente de la producción
- **Condicionidad obligatoria:** el cobro íntegro quedó ligado a requisitos de gestión en medio ambiente, salud pública, sanidad y bienestar animal y a buenas condiciones agrarias y medioambientales
- **Modulación obligatoria** de las ayudas directas para financiar el desarrollo rural, y disciplina financiera hasta 2013

El chequeo médico de 2008 (**Reglamento (CE) 73/2009**) generalizó el desacoplamiento, aumentó la modulación, suprimió la retirada obligatoria de tierras, dispuso el fin gradual

de las cuotas lácteas en 2015 y limitó la intervención pública a una red de seguridad.

4.6 La PAC 2014-2020 y el Reglamento Ómnibus

La reforma de 2013 fue la primera con el Parlamento Europeo como colegislador en pie de igualdad con el Consejo, y se plasmó en los Reglamentos (UE) 1305/2013 (desarrollo rural), 1306/2013 (financiación y control), 1307/2013 (pagos directos) y 1308/2013 (OCM). Los pagos directos se aplicaron desde el 1 de enero de 2015:

- Pago básico, con convergencia interna de los importes por hectárea
- Pago verde (greening), el 30 % de la dotación nacional, ligado a diversificación de cultivos, pastos permanentes y superficies de interés ecológico
- Pago para jóvenes agricultores, definición de agricultor activo, pago redistributivo y ayudas acopladas voluntarias

En mercados se confirmó el fin de las cuotas lácteas y del azúcar y el viñedo pasó a un régimen de autorizaciones desde 2016. El **Reglamento (UE) 2017/2393 (Ómnibus)**, aplicable desde 2018, flexibilizó el agricultor activo y las ayudas acopladas, elevó el complemento para jóvenes al 50 % y amplió a todos los sectores la posibilidad de que las OP planifiquen la producción y negocien contratos.

05 LA PAC 2023-2027

5.1 El nuevo modelo de aplicación y sus objetivos

La nueva PAC se adoptó el 2 de diciembre de 2021 mediante tres reglamentos:

- **Reglamento (UE) 2021/2115**, sobre los planes estratégicos de la PAC
- **Reglamento (UE) 2021/2116**, sobre financiación, gestión y seguimiento
- **Reglamento (UE) 2021/2117**, que modifica entre otros el de la OCM

Su novedad es un modelo orientado a resultados: la Unión fija objetivos y tipos de intervención, y cada Estado elabora un único plan estratégico que programa ambos pilares, aprobado por la Comisión y con seguimiento por indicadores. El PEPAC de España se aprobó el 31 de agosto de 2022 y redujo de 50 a 20 las regiones de la ayuda básica. La PAC persigue **diez objetivos específicos**: tres económicos (renta justa, competitividad y equilibrio de poder en la cadena alimentaria), tres medioambientales (clima, medio ambiente, paisajes y biodiversidad), tres sociales (relevo generacional, zonas rurales dinámicas, calidad alimentaria y bienestar animal) y uno transversal (conocimiento, innovación y digitalización).

5.2 Arquitectura verde y ayudas directas

La PAC refuerza su contribución al Pacto Verde Europeo con una arquitectura verde de tres niveles:

- **Condicionidad reforzada:** los pagos se vinculan a los requisitos legales de gestión y a las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (**BCAM**), que integran el antiguo greening, y desde 2025 a una condicionidad social sobre normas laborales
- **Eco-regímenes:** pagos anuales voluntarios por prácticas beneficiosas para clima y medio ambiente, con al menos el 25 % de los pagos directos

- **Desarrollo rural:** al menos el 35 % del FEADER a objetivos ambientales, climáticos y de bienestar animal

Las ayudas directas (Reglamento (UE) 2021/2115) se organizan en torno a la **Ayuda Básica a la Renta para la Sostenibilidad (BISS)**, que sustituyó al pago básico, completada con la ayuda redistributiva (al menos el 10 % de los pagos directos), la ayuda a jóvenes agricultores (al menos el 3 %) y las ayudas asociadas. Las intervenciones sectoriales (frutas y hortalizas, vino, apicultura, aceite de oliva, lúpulo) se integran en el plan estratégico, y los programas operativos de frutas y hortalizas destinan al menos el 15 % de su gasto a medidas ambientales.

5.3 Simplificación y reformas recientes

Las protestas agrarias de 2024 llevaron a revisar la PAC sin esperar al nuevo periodo:

- **Reglamento (UE) 2024/1468:** suprimió la obligación de dedicar tierra arable a elementos no productivos, flexibilizó otras BCAM y eximió de controles y sanciones de condicionalidad a las explotaciones de menos de 10 hectáreas
- **Visión para la Agricultura y la Alimentación** (febrero de 2025): comunicación de la Comisión con las prioridades del sector (relevo generacional, rentabilidad, simplificación y competitividad)
- **Reglamento (UE) 2025/2649 (Ómnibus III)**, de 19 de diciembre de 2025: aumenta los pagos a pequeños agricultores, simplifica la condicionalidad, reduce los controles sobre el terreno y crea un pago por crisis ante catástrofes o fenómenos climáticos adversos
- **Reglamento (UE) 2026/1739:** contratos escritos, mediación y organizaciones de productores

En el plano comercial, el Acuerdo Interino de Comercio con Mercosur, firmado en enero de 2026, se aplica provisionalmente desde el 1 de mayo de 2026 en su pilar comercial, con liberalización arancelaria progresiva,

contingentes para productos agrícolas sensibles y salvaguardia bilateral.

5.4 Perspectivas: la PAC 2028-2034

La propuesta de marco financiero plurianual 2028-2034, presentada por la Comisión en julio de 2025, supone el cambio estructural más profundo de la PAC en décadas: dejaría de tener fondos propios y se integraría, con la cohesión y la pesca, en planes de asociación nacionales y regionales. Reservaría al menos 300.000 M€ para la agricultura (293.700 M€ de ayuda a la renta y 6.300 M€ de reserva de crisis), con degresividad obligatoria y un techo de 100.000 euros por explotación. Ha recibido críticas del Parlamento Europeo, de varios Estados y de las organizaciones agrarias, que temen una renacionalización, y su contenido final depende de la negociación en curso.

06 CONCLUSIÓN

La PAC nació como una política de precios garantizados y protección exterior que logró la autosuficiencia, pero generó excedentes, gasto creciente y conflictos comerciales. Desde 1992 ha evolucionado hacia el desacoplamiento, la orientación al mercado, la compatibilidad con la OMC y la integración de objetivos ambientales y climáticos. La OCM única concentra los instrumentos de mercado: normas de comercialización, organizaciones de productores e interprofesionales, intervención como red de seguridad y medidas de intercambio con terceros países.

Los retos son conciliar sostenibilidad y rentabilidad, simplificación y control, relevo generacional y apertura comercial con protección de los sectores sensibles. El control de conformidad del SOIVRE contribuye a que los productos importados y exportados compitan con las mismas reglas de calidad comercial, mientras la negociación del marco 2028-2034 decidirá el modelo de las próximas décadas.