

## ¿Quo vadis PAC?

### La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva política agrícola común

Albert Massot Martí\*

**El Acuerdo de Luxemburgo de junio de 2003 inició un profundo proceso de reformas, por etapas, de la política agrícola común (PAC), bajo el manto de las negociaciones multilaterales en curso (OMC) y la ampliación al Este. Hasta el momento se han cubierto cuatro fases, bien diferenciadas: la primera abarcó las principales organizaciones comunes de mercado (OCM) introduciendo las ayudas disociadas de la producción, la condicionalidad, la modulación obligatoria y el principio de la disciplina financiera; posteriormente, en abril de 2004, se adoptó el denominado «Paquete mediterráneo»; en 2006, la reforma cubrió el sector azucarero; y, finalmente, en mayo de ese mismo año, se aprobó el marco financiero plurianual 2007-2013 de los 27, estabilizando el gasto agrario. En estos momentos, tras las reformas de los sectores del plátano, el vino y las frutas y hortalizas, ya se anuncia una nueva revisión para 2008 (Health Check) que profundizará en la senda iniciada y, probablemente, sentará las bases para una nueva PAC a dirimir en 2013, con las nuevas perspectivas financieras.**



**Palabras Clave:** reforma de la PAC, disociación de las ayudas, disciplina financiera, presupuesto comunitario.

**Clasificación JEL:** E64, F36, Q14, Q18.

#### 1. Las primeras etapas de la reforma

##### 1.1. El pre-acuerdo financiero del Consejo de 2002 y las decisiones de junio de 2003

En octubre de 2002, el Consejo Europeo de Bruselas inició la cuenta atrás del actual

proceso de reformas de la política agrícola común (PAC), mediante un compromiso político que decretaba la práctica congelación al nivel existente en 2006 del apoyo a la política de mercados agrarios para el período 2007-2013 y, de refilón, lo distribuía entre los antiguos y los nuevos miembros de la Unión Europea (UE) a 25. Este proceder hacía patente el temor presupuestario que inspiraba la ampliación. De hecho, tan sólo después de este acuerdo se pudieron cerrar las negociaciones de adhesión

(\*) Administrador Principal. Parlamento Europeo. Las opiniones del autor se expresan a título personal y no comprometen a la Institución en la que trabaja. Manuscrito terminado el 27.2.2007.

con los Diez, en la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2002. Pero tal compromiso quedaba pendiente de confirmación hasta la adopción final, en 2006, de las futuras perspectivas financieras, precisando el acuerdo unánime de las dos ramas de la autoridad presupuestaria, el Consejo y el Parlamento, que más adelante comentaremos (Apartado 1.3).

Una vez sentado el marco presupuestario quedaba expedito el camino para afrontar las propuestas de reforma ya presentadas por la Comisión en ese mismo año 2002. Un arduo tira y afloja entre los 15 se tradujo finalmente en el acuerdo del Consejo de Ministros de Agricultura de 26 de junio de 2003, en Luxemburgo. Centrada en la política de mercados agrarios (primer pilar de la PAC), la reforma conformó un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones con tres nuevos instrumentos y dos nuevos principios, inscritos en el Reglamento (CE) 1782/2003 (1):

### **Tres nuevos mecanismos**

a) La *disociación de las ayudas respecto a la producción*, convertidas en un *pago único por explotación* calculado a partir de los montantes percibidos por sus titulares en el período 2000-2002. La disociación se veía a su vez acompañada por la libertad de producción de tal modo que el apoyo percibido fuera dirigido exclusivamente a la estabilización de la renta y no distorsionase las decisiones sobre producción y comercialización, tal

como preconizaba la OMC para calificar el pago como compatible e integrarlo dentro de su *Caja Verde*. Además, se facultaba a los Estados a aplicar una disociación parcial para determinados productos con riesgo de abandono e, incluso, de excluirlos completamente del nuevo régimen.

b) La *condicionalidad* de estas mismas ayudas al cumplimiento de determinados requisitos extra-productivos, plasmados en un rosario de normas ya en vigor (Anexo III del Reglamento CE 1782/2003) en materias tan dispares como la conservación de aves y *habitats* naturales, la protección de aguas contra la contaminación agraria, la identificación y registro de animales, el uso de productos sanitarios y fitosanitarios, las medidas de erradicación de la ESB, los principios de la legislación alimentaria, la notificación de epizootias, o las reglas de protección del bienestar de los animales.

c) La *modulación* o reducción de los importes de las ayudas percibidas por las explotaciones a partir del umbral de 5.000 euros, a fin de reforzar el presupuesto del desarrollo rural (segundo pilar de la PAC). El porcentaje de reducción a aplicar, descontada la franquicia general antedicha, era único y lineal: del 3 por 100 en 2005, del 4 por 100 en 2006 y del 5 por 100 de 2007 en adelante. Se exceptuaron de este régimen las regiones ultraperiféricas (Canarias) así como los nuevos miembros (en este caso sólo durante un período transitorio por no percibir aún la totalidad de las ayudas de mercados) (2).

(1) DOCE L 270 de 21.10.2003, modificado con posterioridad por los Reglamentos (CE) 583/2004 (DOCE L 91 de 30.3.2004), 864/2004 (DOCE L 161 de 30.4.2004), 2217/2004 (DOCE L 375 de 23.12.2004), 118/2005 (DOCE L 24 de 27.1.2005), 2183/2005 (DOCE L 347 de 30.12.2005), 319/2006 (DOCE L 58 de 28.2.2006), 1156/2006 (DOCE L 208 de 29.7.2006) y 953/2006 (DOCE L 175 de 29.6.2006).

(2) Bajo este esquema, las ayudas (que, recordemos, para los nuevos miembros equivalen inicialmente al 25 por 100 de las de los 15 para irse incrementando hasta converger totalmente al final del período transitorio, en 2103) se distribuyen hoy a tanto alzado por hectárea en función de las producciones declaradas. Sin embargo, Malta y Eslovenia se han decidido ya por aplicar el régimen de pago único (SPS) a partir de 2007. El resto de los



COLABORACIONES

## **Dos nuevos principios**

a) El principio de *disciplina presupuestaria*, a fin de garantizar el cumplimiento del marco del gasto agrario dispuesto por las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 (Cuadro 1). En el supuesto de sobrepasar los techos anuales establecidos, la Comisión propondría reducciones suplementarias de las ayudas a sumar a las derivadas de la modulación y de las reservas de derechos.

b) El principio de *flexibilidad* en la aplicación de la nueva política de mercados que equivalía a otorgar a las autoridades internas (estatales o regionales) la facultad de decidir sobre un amplio espectro de temas: las fechas de entrada en vigor de las nuevas medidas (2005, 2006, 2007), los niveles de disociación parcial a aplicar por sectores, la cuantía de la reserva nacional de derechos de pago, la posible retención de una parte de las ayudas para el fomento de productos de calidad o de interés medioambiental, o, en fin, la posible regionalización del nuevo régimen. En este contexto, solamente teniendo en cuenta el régimen de cálculo de los pagos disociados, aparecen, hoy por hoy, tres modelos diferentes de aplicación de la nueva PAC (3):

1) El *modelo de base, de pago único a la explotación (Single Payment Scheme - SPS)*, mediante el cual los derechos se asignan individualmente de acuerdo con los importes percibidos en el pasado (referencias históricas). Nueve Estados miembros (Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países

Bajos y Portugal) y dos regiones del Reino Unido (Escocia y Gales) han escogido esta fórmula.

2) El modelo regionalizado, fundado en una ayuda-base por zonas o sistemas productivos territoriales (pastos, montaña, llano...). Lo que comporta una redistribución inmediata de los importes asignados *a priori* en base a las referencias históricas, que no deja de ser coherente con el principio de libertad de producción que acompaña a la disociación. Destaquemos que los Estados que han optado por este modelo lo han hecho bajo la forma de «regímenes híbridos», redistribuyendo sólo una parte de las ayudas disociadas y dejando que el resto se calcule en función de las referencias históricas. A partir de este esquema, aparecen dos sub-modelos: los «híbridos dinámicos», a modo de regímenes transitorios que han de desembocar a medio plazo en una aplicación totalmente regionalizada con pagos únicos por hectárea según las zonas (caso de Alemania, Dinamarca, Finlandia y, dentro del Reino Unido, Inglaterra); y los «híbridos estáticos», que se circunscriben a calcular los importes de las ayudas desglosándolos en una parte histórica y otra a redistribuir (caso de Luxemburgo, Suecia y, dentro del Reino Unido, Irlanda del Norte).

3) El régimen simplificado, basado en un pago único a la hectárea (Single Area Payment Scheme - SAPS), que se aplica a los nuevos Estados miembros (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa) (2). Idéntico esquema se aplicará a Rumanía y Bulgaria a partir de 2007.

adherentes mantendrán en principio el régimen de *pago único por superficie* hasta 2008.

(3) Para una visión de conjunto de los diferentes modelos de disociación vigentes, consúltese el resumen de la Comisión disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfs/ms\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfs/ms_en.pdf).



## 1.2. **La segunda fase (2004-2007): las reformas sectoriales**

A modo de apéndice de la reforma de 2003, el Consejo adoptó el 22 de abril de 2004 el denominado paquete mediterráneo (4). Como era lógico suponer, se confirmó el enfoque de la disociación de las ayudas en los sectores afectados (aceite de oliva, algodón, tabaco y lúpulo) pero privilegiando por lo general la disociación parcial (5).

Posteriormente el Consejo extendió el régimen de la disociación a las nuevas ayudas del sector azucarero (6). En su virtud, una reducción de los precios del 36 por 100 en 4 años será compensada (parcialmente) por una ayuda disociada. Aunque se preservan las cuotas de producción, unificando las existentes hasta el presente, el objetivo es reducir la producción comunitaria para digerir sin grandes desequilibrios la progresiva entrada de azúcar importado. En este contexto, se han dispuesto algunas medidas adicionales como la creación de dos Fondos, de reestructuración y de diversificación para las regiones más afectadas por el abandono, y la instauración de una ayuda asociada a la producción durante cinco años para el caso que el abandono de las cuotas sea superior al 50 por 100, con la opción de otorgar ayudas nacionales.

Las últimas reformas sectoriales a registrar han sido las de: la *OCM de aves*

y *huevos*, a raíz de la crisis de la gripe aviar, donde se introdujeron las ayudas excepcionales cofinanciadas en caso de graves crisis sanitarias; y la del plátano, que consolidó las ayudas al sector frente al fuerte desarme arancelario impuesto por la OMC y se traspasaron a los Programas de las Regiones Periféricas (POSEI) (7).

Hay que resaltar que el proceso de reformas específicas no ha terminado aún. En 2007 deberán aprobarse las reformas de las OCM del vino (8) y de las frutas y hortalizas (9) al igual que un nuevo régimen para el algodón. Complementariamente, los actuales textos legislativos ya prevén la presentación de un largo listado de informes por parte de la Comisión sobre diferentes aspectos de la reforma de 2003 que terminarán concretándose en nuevas propuestas (10).

(7) Reglamento (CE) 679/2006 (DOCE L 119 de 4.5.2006) para las aves y los huevos; y Reglamento (CE) 2013/2006 (DOCE L 384 de 29.12.2006) para el plátano.

(8) Las propuestas de reforma, previstas para mediados de 2007, han sido precedidas por numerosos documentos (disponibles en [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/index_es.htm)) entre los que cabe resaltar la Comunicación COM(2006) 319 y SEC(2006) 770 y 780 de 22.6.2006.

(9) La propuesta legislativa se presentó en enero de 2007 (COM (2007) 17 de 24.1.2007). Una larga ristra de documentos preparatorios han permitido ya avanzar el sentido de la reforma: (COM (2001) 36 de 24.1.2001; COM (2004) 549 de 10.8.2004; SEC (2004) 1120 de 3.9.2004; COM (2006) 345 de 28.6.2006; y SEC (2006) 838 de 28.6.2006 (todos disponibles en [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/fruitveg/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/fruitveg/index_en.htm)).

(10) Informes sobre: la aplicación del régimen de cultivos energéticos (a presentar antes del 31 de diciembre de 2006 y que ya se ha formalizado en el COM(2006) 500 de 22.9.2006); la evolución de la condicionalidad de las ayudas (antes del 31 de diciembre de 2007); la utilización de las tierras en el régimen regional de disociación y su impacto en el sector de frutas y hortalizas (antes del 31 de diciembre de 2007); las perspectivas del mercado lechero y el régimen de cuotas (antes del 31 de diciembre de 2008); la evaluación del régimen de forrajes desecados (antes del 31 de diciembre de 2009); la aplicación de la disociación parcial (antes del 31 de diciembre de 2009); los resultados obtenidos por la reforma del paquete mediterráneo y en particular en el algodón (antes del 31 de diciembre de 2009); y, en fin, sobre el sistema de asesoramiento a las explotaciones (antes del 31 de diciembre de 2010).

(4) Reglamento CE 864/2004 (DOCE L 161 de 30.4.2004).

(5) Resaltamos que la reciente Sentencia del TJCE en el Asunto C-310/04, Reino de España contra Consejo de la UE, de 7 de septiembre de 2006, ha anulado el nuevo régimen de ayudas para el algodón en la medida que sus importes no garantizaban el mantenimiento de este cultivo, tal como establecen expresamente los Protocolos de Adhesión de Grecia, España y Portugal. La Comisión deberá por consiguiente proponer un nuevo régimen y justificarlo económicamente mejor que lo hizo con el anterior.

(6) Reglamentos (CE) 318 a 320/2006 (DOCE L 58 de 28.2.2006).



COLABORACIONES

CUADRO 1  
ACUERDO INTERINSTITUCIONAL DE PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013 DE LA UE-27  
En millones de euros a precios constantes de 2004, con deflactor del 2% (\*)

| CRÉDITOS DE COMPROMISO - RÚBRICAS                                                        | 2006<br>(**)             | 2007                     | 2008                     | 2009                     | 2010                     | 2011                     | 2012                     | 2013                     | 2007-2013                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| <b>1. CRECIMIENTO SOSTENIBLE</b> , del que                                               | <b>45.156</b><br>(39,1%) | <b>51.267</b>            | <b>52.415</b>            | <b>53.616</b>            | <b>54.294</b>            | <b>55.368</b>            | <b>56.876</b>            | <b>58.303</b>            | <b>382.139</b><br>(44,2%) |
| 1.a. Competitividad, crecimiento y empleo                                                | 7.570                    | 8.404                    | 9.097                    | 9.754                    | 10.434                   | 11.295                   | 12.153                   | 12.961                   | 74.098                    |
| 1.b. Cohesión, crecimiento y empleo                                                      | 37.586                   | 42.863                   | 43.318                   | 43.862                   | 43.860                   | 44.073                   | 44.723                   | 45.342                   | 308.041                   |
| <b>2. CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES</b> , del que:                    | <b>55.411</b><br>(47,9%) | <b>54.985</b>            | <b>54.322</b>            | <b>53.666</b>            | <b>53.035</b>            | <b>52.400</b>            | <b>51.775</b>            | <b>51.161</b><br>(40,2%) | <b>371.344</b><br>(42,9%) |
| 2.a. Medio ambiente (LIFE+) y pesca                                                      | 1.132                    | 1.155                    | 1.178                    | 1.202                    | 1.216                    | 1.230                    | 1.245                    | 1.263                    | 8.489                     |
| 2.b. Agricultura (política de mercados y pagos directos - FEAGA) para la UE-27, del que: | 43.735<br>(37,9%)        | 43.120                   | 42.697                   | 42.279                   | 41.864                   | 41.453                   | 41.047                   | 40.645<br>(32%)          | 293.105<br>(33,9%)        |
| - I. Bulgaria y Rumania (***)                                                            | ---                      | 380                      | 976                      | 1.075                    | 1.170                    | 1.261                    | 1.459                    | 1.648                    | 7.969                     |
| - II. UE-10 (***)                                                                        | 2.388                    | 2.812                    | 3.011                    | 3.481                    | 3.959                    | 4.417                    | 4.760                    | 5.171                    | 27.611                    |
| - III. UE-15 (***)                                                                       | 41.347<br>(35,3%)        | 39.928                   | 38.710                   | 37.723                   | 36.735                   | 35.775                   | 34.828                   | 33.826<br>(26,6%)        | 257.525<br>(29,7%)        |
| 2.c. Agricultura (desarrollo rural - FEADER) para la EU-27 (****), del que.              | 10.544<br>(9,1%)         | 10.710                   | 10.447                   | 10.185                   | 9.955                    | 9.717                    | 9.483                    | 9.253<br>(7,3%)          | 69.750<br>(8,0%)          |
| - Montante mínimo para las regiones del objetivo "convergencia" (ex Objetivo 1)          | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | 27.699                    |
| - Montante total previsto para la UE-15                                                  | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | 36.740                    |
| - Montante total previsto para la UE-12                                                  | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | ---                      | 33.010                    |
| <b>3. POLÍTICAS INTERNAS</b>                                                             | <b>1.119</b><br>(1,0%)   | <b>1.199</b>             | <b>1.258</b>             | <b>1.380</b>             | <b>1.503</b>             | <b>1.645</b>             | <b>1.797</b>             | <b>1.988</b><br>(1,6%)   | <b>10.770</b><br>(1,2%)   |
| <b>4. LA UE COMO ACTOR MUNDIAL</b>                                                       | <b>6.222</b><br>(5,4%)   | <b>6.199</b>             | <b>6.469</b>             | <b>6.739</b>             | <b>7.009</b>             | <b>7.339</b>             | <b>7.679</b>             | <b>8.029</b><br>(6,3%)   | <b>49.463</b><br>(5,7%)   |
| <b>5. ADMINISTRACIÓN</b>                                                                 | <b>6.499</b>             | <b>6.633</b>             | <b>6.818</b>             | <b>6.973</b>             | <b>7.111</b>             | <b>7.255</b>             | <b>7.400</b>             | <b>7.610</b>             | <b>49.800</b>             |
| Compensaciones                                                                           | 1.041                    | 419                      | 191                      | 190                      | —                        | —                        | —                        | —                        | 800                       |
| <b>TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO</b>                                                      | <b>115.448</b><br>(100%) | <b>120.702</b><br>(100%) | <b>121.473</b><br>(100%) | <b>122.564</b><br>(100%) | <b>122.952</b><br>(100%) | <b>124.007</b><br>(100%) | <b>125.527</b><br>(100%) | <b>127.091</b><br>(100%) | <b>864.316</b><br>(100%)  |
| Total créditos compromiso en % de la RNB                                                 | <b>1,10%</b>             | <b>1,10%</b>             | <b>1,08%</b>             | <b>1,07%</b>             | <b>1,04%</b>             | <b>1,03%</b>             | <b>1,02%</b>             | <b>1,01%</b>             | <b>1,048%</b>             |

Notas:

- (\*) En mayo de 2006, con la Presidencia austriaca del Consejo se llegó a formalizar el Acuerdo Interinstitucional de perspectivas financieras 2007/2013 (DOCE L 139 de 14.6.2006, p. 1) que, a instancias del Parlamento Europeo, incrementaba globalmente el acuerdo previo del Consejo de diciembre de 2005 en 2.000 millones de euros, lo que da lugar al presente Cuadro, más 2.000 millones suplementarios de carácter extra-presupuestario que no se reflejan en el mismo.
- (\*\*) La columna del ejercicio 2006 se basa en las cifras del Presupuesto ya en vigor para este año (DOCE L 78 de 15.3.2006).
- (\*\*\*) El Acuerdo Interinstitucional retoma las cifras propuestas inicialmente para la UE-25 para la política de mercados y pagos directos. Siguiendo esta misma lógica, se da por bueno el desglose inicial de la Comisión para la UE-10 y para Bulgaria y Rumanía, con lo que a su vez se pueden estimar los créditos agrarios para la UE-15.
- (\*\*\*\*) Decisión del Consejo 2006/493 de 19.6.2006 fijando el montante en favor del desarrollo rural entre 2007/2013 y su distribución anual (DOCE L 195 de 15.7.2006, p. 22).

Fuentes: Elaboración propia a partir de: los datos del Documento de la Comisión de 11 de abril 2006: «Working Document of the Commission Services: Indicative breakdown of expenditure within individual headings and sub-headings, after the trialogue of 4 April 2006», Fiche N° 94 REV1, 11 abril 2006; el Marco financiero 2007/2013 publicado con el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DOCE L 139 de 14.6.2006, p. 1 a 17, ANEXO I); y la Decisión del Consejo 2006/493 de 19.6.2006 fijando el montante en favor del desarrollo rural entre 2007/2013 y su distribución anual (DOCE L 195 de 15.7.2006, p. 22) (MASSOT, 2006).



COLABORACIONES

### 1.3. *El Acuerdo interinstitucional de mayo de 2006: el marco financiero 2007-2013*

El *Acuerdo interinstitucional sobre las nuevas perspectivas financieras 2007-2013* (11), formalizado tras un laborioso proceso de negociación entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, ha cerrado formalmente el ciclo de cambios iniciado con el acuerdo político de la Cumbre de octubre de 2002.

El nuevo marco financiero plurianual (Cuadro 1) confirma la estabilización del gasto agrario de mercados (primer pilar de la PAC) ya apuntada en 2002 y posteriormente refrendada por la disociación de las ayudas (que congela de *facto* el presupuesto al ser calculada sobre referencias históricas) así como por la introducción del principio de disciplina financiera en el Reglamento (CE) 1782/2003. De esta guisa se liberan recursos comunitarios para otras políticas y/o para financiar el coste de la adhesión de Bulgaria y Rumanía que, subrepticamente, aprovechando la actualización a precios de 2004 del preacuerdo del Consejo de 2002, se superpone al marco plurianual inicial que abarcaba solamente a los 25. Además, en contradicción flagrante con las expectativas creadas con la nueva PAC, el Acuerdo reduce la financiación de la política de desarrollo rural como consecuencia directa de la sustancial caída que padece el presupuesto comunitario en su conjunto (del 1,10 por 100 de la renta nacional bruto (RNB) en 2006 al 1,01 por 100 en 2013 (Cuadro 1) pese a los esfuerzos de la Comisión y el Parlamento Europeo en preservarlo (12). En resumidas

cuentas, se asiste a una reubicación presupuestaria de la política agraria común:

a) En *primer lugar*, la agricultura se integra dentro de una nueva rúbrica 2 (Conservación y gestión de los recursos naturales), al lado de la política medioambiental y la pesquera (Cuadro 1 y 2), con una clara distinción entre la política de mercados y pagos directos (primer pilar de la PAC, subrúbrica 2b) y la de desarrollo rural (segundo pilar, subrúbrica 2c). La primera, irá a cargo del FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía), que sustituirá al FEOGA-Garantía, mientras que la segunda se apoyará en el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural). De lo que se desprende un creciente sesgo ambientalista y rural en la PAC, que abre las puertas a futuras transferencias de créditos en el seno de la rúbrica 2.

b) En segundo lugar, pese a las adhesiones, la PAC pierde peso financiero, pasando de representar el 47 por 100 del Presupuesto global en 2006 (54.279 millones de euros) al 39,3 por 100 en 2013 (49.898 millones) (Cuadro 1 - 2b y 2c). En términos de la renta nacional bruta (RNB) comunitaria, el gasto agrario, que hoy representa un 0,51 por 100, bajará hasta el 0,39 por 100 en 2013, afectando comparativamente más a la política de desarrollo rural que a la de mercados y ayudas. La posible mejora del segundo pilar de la PAC se deja en manos de la modulación obligatoria que, una vez alcanzada su velocidad de cruce-ro, en 2013 ascenderá a 976 millones adi-

británica, impuso una reducción de los créditos de compromiso de la UE hasta un 1,046 por 100 de la RNB comunitaria, muy alejado del 1,24 por 100 propuesto por la Comisión o el 1,182 por 100 del Parlamento Europeo. La resuelta oposición de esta última Institución, haciendo valer su calidad de segunda rama de la autoridad presupuestaria de la Unión, llevó finalmente al compromiso de mayo de 2006, elevando (ligeramente) el tope global hasta el 1,048 por 100 de la RNB.

(11) Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DOCE C 139 de 14.6.2006).

(12) Un primer Acuerdo, alcanzado en el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2005, con la Presidencia



COLABORACIONES

cionales (a precios 2004) que, sumados a los 9.253 millones ya previstos para el FEADER (Cuadro 1), permitirán alcanzar una financiación equivalente a un 20,5 por 100 del presupuesto agro-rural (10.229 millones de euros).

c) Los principales paganos de estos cambios serán los créditos asignados a las agriculturas de los 15. Dentro de la política de mercados, de los 43.375 millones de euros previstos para 2006 (37,8 por 100 del total del Presupuesto) se pasará a 33.826 millones en 2013 (26,6 por 100) (Cuadro 1 - 2b.III). Y, por lo que respecta a la política de desarrollo rural, los créditos dispuestos para los Doce nuevos Estados miembros para el periodo 2007-2013 sumarán 33.010 millones de euros (equivalente al 47,3 por 100 del presupuesto total para el desarrollo rural de los 27, 69.750 millones) (Cuadro 1 -2c). Parece evidente que los beneficiarios directos de las nuevas perspectivas agro-financieras son los países del Este, especialmente por la vía del desarrollo rural (Cuadro 1 - 2c), créditos a los que cabría sumar los que dispondrán de los Fondos Estructurales y de Cohesión (rúbrica 1.b), que en alguna medida deberían también beneficiar a sus zonas rurales.

d) En este sentido, España, que hasta el día de hoy era de lejos la principal beneficiaria del Presupuesto Comunitario con el 26,5 por 100 de los créditos de la política de cohesión y el 14,1 por 100 de los del FEOGA-Garantía y con el mayor saldo neto (transferencias percibidas menos aportaciones) de los 15, será la gran sacrificada de las nuevas perspectivas financieras con la pérdida del 41 por 100 de los créditos que actualmente recibe de los Fondos Estructurales y de Cohesión y su ineluctable conversión en un país contribuyente neto a partir de 2013. Y ello pese a las (puntuales) mejo-

ras alcanzadas en las negociaciones de las nuevas perspectivas financieras (13). Tal situación es resultado de un doble fenómeno: primero, por haberse indudablemente convertido en un país más rico (14), y, segundo, por sufrir un efecto estadístico a causa de las adhesiones que incrementa (formalmente) su nivel de desarrollo económico y en última instancia sustrae algunas de nuestras regiones del llamado Objetivo de Convergencia (ex-Objetivo 1), las mayores beneficiarias de las contribuciones comunitarias en materia de cohesión y desarrollo rural (15). Si bien hay que reconocer que tal deriva ha de ser vista como un éxito colectivo más que como un fracaso, también es cierto que plantea un problema de redistribución interna o priorización de los créditos estructurales y de desarrollo rural para el periodo 2007-2013 y, de soslayo, la necesidad de que nuestras administraciones compensen con fondos propios la pérdida procedente del Presupuesto comunitario si quieren mantener el nivel de apoyo.

e) En último lugar, los doce nuevos Estados miembros obtendrán en 2013 de la política de mercados y de pagos direc-

(13) Tales como un *phasing out* para las regiones excluidas del Objetivo 1 y para el Fondo de Cohesión, o la creación de un Fondo tecnológico específico para nuestro país con criterios de cohesión. Durante el periodo 2007-2013 España recibirá un total de 35.216 millones de € de la política de cohesión (rúbrica 1.b), de los que 2.248 millones provendrán del Fondo Tecnológico.

(14) En 2005 alcanzó un 98,8 por 100 de la renta media *per cápita* de la UE-25 con 24.900 euros (medido en poder de paridad de compra - PPC). Aunque si nos comparamos con la UE-15, el porcentaje baja al 90,7 por 100.

(15) Solamente cuatro Autonomías entran en el nuevo Objetivo de Convergencia (regiones con renta *per capita* inferior al 75 por 100 de la media comunitaria) y disfrutará de la máxima contribución comunitaria: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia. Habrán salido del mismo otras siete: tres por su propio dinamismo económico (Canarias, Castilla y León y Comunidad Valenciana) y cuatro por el «efecto estadístico» (Asturias, Ceuta, Melilla y Murcia). Todas ellas se beneficiarán de ayudas compensatorias de *phasing out*. El resto de regiones, las más desarrolladas, percibirán dentro del Objetivo de competitividad de un menor apoyo.



COLABORACIONES

tos 6.819 millones, el 5,3 por 100 del total del Presupuesto comunitario para ese ejercicio (Cuadro 1 -2b, I y II). Un montante que puede parecer enorme para los agricultores de los 15 si consideran que son dineros que salen de sus bolsillos dentro de un presupuesto estabilizado. Pero recalquemos que esta cantidad es paragonable a la que hoy percibe del FEOGA-Garantía un país como España en un solo año. Para ser justos, hay que reconocer que el capítulo de mercados de la PAC ha sido tacaño con los nuevos miembros, aprovechándose de los bajos niveles de producción registrados en los años previos a la adhesión y haciendo caso omiso de su elevado número de agricultores y/o hectáreas de superficie agraria. Lo que sin duda añadirá presión en favor de un futuro rediseño del presupuesto del primer pilar, especialmente si el proceso de reestructuración que estos países están efectuando no obtiene de manera inmediata los resultados esperados en términos de empleo y mejora del nivel de vida para el conjunto del mundo rural.



COLABORACIONES

## 2. Los flecos del acuerdo de perspectivas financieras: hacia la revisión de 2008

A modo de apéndice del acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013, la Cumbre de mayo del Consejo Europeo añadió dos elementos nuevos de singular trascendencia: la introducción de una modulación facultativa de las ayudas agrarias; y el establecimiento de una *nueva Mid-Term Review* para la PAC en 2008.

a) La *modulación suplementaria* prevista para las ayudas directas de la PAC se caracteriza por tener un carácter voluntario, a aplicar a partir de 2007 hasta

un tope máximo del 20 por 100, y se destinaría a reforzar el desarrollo rural pero sin obligación de cofinanciación nacional adicional. Una propuesta británica surgida al calor de los enfrentamientos registrados en el Consejo sobre las perspectivas financieras y que, finalmente, se convirtió en la condición *sine qua non* para desbloquear la decisión final de mayo de 2006. Pese a su carácter facultativo, tal modulación levanta suspicacias en muchos Estados, el Parlamento Europeo y las organizaciones profesionales, por el precedente que significa y/o las modalidades de aplicación propuestas por la Comisión (16). Pero, no es un secreto para nadie, que en determinados medios la oposición a la modulación facultativa no pretende otra cosa que retrasar su adopción hasta 2008, para cuando se inicie en el Consejo Europeo la discusión de la nueva *Mid-Term Review* ya prevista para esta fecha. Con ello pretendían convertirla en una modulación obligatoria y/o remplazarla por un nuevo régimen financiero de la política de mercados, ya fundado en la cofinanciación. En noviembre de 2006 el Pleno del Parlamento rechazó el proyecto presentado, paralizando el procedimiento de decisión por dos meses. Una vez transcurrido este plazo sin una respuesta positiva de la Comisión y el Consejo, la Asamblea, haciendo valer su poder como segunda rama de la autoridad presupuestaria de la Unión, se pronunció en favor de bloquear un 20 por 100 de los créditos para el desarrollo rural año tras año durante las presentes perspectivas financieras. La amenaza parece que surtirá efecto y los más probable es que la modulación facul-

(16) COM (2006) 241 de 24.5.2006. Basta leer como muestra del rechazo a la propuesta el informe de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo (A6-0315/2006 y A6-0319/2006 de 5.10.2006).

tativa finalmente se convierta en obligatoria, hasta un 10 por 100, y dejando la potestad de una modulación adicional para el Reino Unido.

b) En principio la *revisión intermedia anunciada para 2008* debería centrarse en un análisis del conjunto del Presupuesto comunitario, incluido el devenir del cheque británico, una asignatura que quedó pendiente de solución en el Consejo Europeo de 2006. Será en consecuencia el presidente Durão Barroso y la Comisaria de Programación Financiera y Presupuesto, Dalia Grybauskaitė, quienes darán las primeras cartas, a inicios de 2008, avanzando las principales propuestas de reforma financiera que, según lo dispuesto en las Conclusiones de la Cumbre de 2006, se deberían aprobar por unanimidad y que, en principio, serían aplicadas solamente a partir de 2013. Pero, una vez lanzado el desafío al más alto nivel, hoy por hoy parece ya un hecho consumado que el futuro régimen presupuestario de la principal política de gasto de la Unión se convertirá en el catalizador de los debates entre los Estados y éstos a su vez serán aprovechados por la Comisión para plantear una reflexión en profundidad sobre los mecanismos de la nueva PAC. Lo que debería traducirse en la presentación, a mediados de la *primavera de 2008*, de un paquete específico de propuestas agrarias por la Comisaria Fischer Boel. Le seguiría un complejo proceso de negociación, y, finalmente, una decisión del Consejo (bajo Presidencia francesa) que, pese a poder ser adoptada por mayoría cualificada, probablemente se retroalimente de los debates financieros y quede ligada al buen resultado de la revisión presupuestaria.

¿Por qué ya puede aventurarse que lo que nació como un simple ejercicio de evaluación financiera en el fragor de la

negociación del marco presupuestario 2007-2013 desembocará paralelamente en una nueva reforma de los instrumentos de la PAC? Abundan en ello tres factores:

*Primero*, el hecho de que la revisión de 2008 haya sido bautizada por la Comisión con el significativo apelativo de «*Health Check*» (chequeo médico), por verse precedida o acompañada de los diferentes informes a presentar por la Comisión según lo dispuesto en los Reglamentos en vigor, oportunamente interpretados como verdaderas cláusulas de revisión del acervo agrícola, sobre la aplicación efectiva de los instrumentos de la PAC de 2003 (sobre los cultivos energéticos, la condicionalidad de las ayudas, el régimen regionalizado, las cuotas lecheras, la disociación parcial, entre otros) (17).

*Segundo*, que en 2008 se extingue el régimen de ayuda a la hectárea (SAPS) aplicado en los nuevos Estados miembros, así como serán ya tangibles los efectos en el Presupuesto agrario del principio de la disciplina financiera tras la entrada de Bulgaria y Rumanía, lo que conducirá inexorablemente a reabrir el debate de fondo sobre el régimen presupuestario de las ayudas agrarias, y muy en particular las disociadas, y, de refilón, sobre su naturaleza y funcionalidad.

*Tercero y último*, apuntalan el sesgo reformista los trabajos en curso en favor de la simplificación legislativa. Recordemos que la Comisión presentó entre 2003 y 2005 diversas Comunicaciones (18) en las que mostraba su interés en potenciar



COLABORACIONES

(17) Vid. Nota (10) para la ristra completa de informes previstos y su calendario. El primero de ellos, sobre el régimen de los cultivos energéticos, fue ya presentado con sus correspondientes propuestas legislativas (COM (2006) 500 de 22.9.2006). Sin embargo, en el mismo se anuncia que seguirán nuevas propuestas con la revisión de 2008.

(18) «*Actualizar y simplificar el acervo comunitario*» (COM (2003) 71), «*Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*» (COM (2005) 24) y «*Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*» (COM (2005) 97).

la calidad y transparencia de su legislación y en reducir la manifiesta complejidad del «*acquis communautaire*» como contribución a la consecución de los objetivos de Lisboa y a la mejora de la gobernanza comunitaria. A nivel agrario tal empeño se concretó posteriormente en una Comunicación específica titulada «*Simplificar y legislar mejor en el marco de la política agrícola común*» (19) que parte de la distinción entre una «*simplificación técnica*» y una «*simplificación política*». Por «*simplificación técnica*» se entiende la revisión de los textos legislativos, de los procedimientos administrativos y de los mecanismos de gestión corriente, para hacerlos más claros y coherentes sin alterar por ello las políticas subyacentes. La «*simplificación política*» por el contrario hace referencia a la reducción de la complejidad de la PAC mediante cambios en los instrumentos de intervención agrícolas y de desarrollo rural que deberán fundarse en la medida de lo posible en evaluaciones de impacto y que conducirán a una «*reelaboración de las políticas con un elemento simplificador*», citando los términos exactos de la Comunicación. Los trabajos de simplificación técnica han de desembocar en breve en medidas concretas: en primer término, el 18 de diciembre de 2006 se presentó una propuesta de creación de una única OCM con vistas a refundir en un solo texto los instrumentos de gestión de las 21 Organizaciones Comunes de Mercado hoy en vigor (20);

complementariamente, se ha elaborado un Plan de Acción de simplificación con una veintena de medidas legislativas a aprobar en los próximos meses (21). El hecho es que la simplificación técnica al día de hoy apenas ha tenido efectos prácticos. Por el contrario, la simplificación política se ha materializado en las últimas reformas aprobadas, fundamentalmente mediante la generalización de la disociación, se concreta en las propuestas de reforma de las OCM del vino, del plátano y de las frutas y hortalizas actualmente en discusión, y, en fin, arropará el «*chequeo médico*» previsto para 2008 como lo corroboran los últimos pronunciamientos públicos de la Comisaria Fischer Boel, efectuados de manera nada casual en sus discursos ante muy diversos foros, a modo de globos sonda para observar las reacciones de los actores políticos y profesionales (22). En realidad el discurso de

«*pago único por explotación*». El objetivo de la Comisión sería una PAC regulada en el futuro por 4 grandes textos básicos: uno para los pagos, otro para la financiación, otro para el desarrollo rural y el de la OCM. Está sin embargo por ver cómo se afrontará la simplificación a nivel nacional, a sabiendas que buena parte de la complejidad legislativa presente tiene su origen en disposiciones complementarias de las administraciones internas, facilitada por la flexibilidad impuesta para la gestión de la nueva PAC.

(21) «*Simplification of the Common Agricultural Policy. Action Plan*», DG Agriculture and Rural Development, Working Paper, October 2006. Entre sus medidas más relevantes se cuentan: la flexibilización de las licencias de importación y exportación, el uso de las tierras en *set aside* bajo condiciones climáticas excepcionales sin autorización previa de la Comisión; el fin de las restricciones para los cultivos energéticos; la creación de derechos de pago para los olivares plantados con posterioridad a 1998; la unificación de la superficie para los pagos disociados y asociados; la simplificación del sistema agromonetario para los Estados que no han implantado el euro; la armonización de las medidas de almacenamiento privado; o la simplificación de las medidas de promoción.

(22) Entre las medidas que la Comisaria ha ido desgranando con la vista puesta en 2008/2013 citemos: la conveniencia de avanzar hacia un único modelo de disociación, de carácter total y uniforme para los 27, permitiendo a los Estados que ajusten progresivamente las heterogéneas fórmulas hoy aplicadas con el oriente puesto en la instauración de una ayuda-base única y disociada por Ha en 2013; la consecuente eliminación de las numerosas excepciones introducidas y en particular, la disociación parcial; la oportunidad de redefinir la actual distribución del gasto agrario, hoy

(19) COM (2005) 509 de 19.10.2005. Comunicación a su vez complementada recientemente por la organización de una Conferencia en Bruselas destinada a transmitir (y refrendar) los pasos de la Comisión («*A simple CAP for Europe. A challenge for all*», 3-4 de octubre 2006). Para mayores detalles sobre la simplificación *vid.*: [http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm).

(20) Esta OCM del mercado único, que reemplazaría a los 35 reglamentos hoy existentes (es decir las 3/4 partes), sería el equivalente del Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo para las ayudas directas y que dio pie al



COLABORACIONES

la simplificación política sale a la luz para reforzar explícitamente la revisión de 2008 ante la evidencia de que la simplificación técnica no puede ser de ningún modo contrapuesta a unas orientaciones políticas que se imponen en el Consejo por la confluencia de intereses estatales y mediante compromisos de negociación al más alto nivel.

### 3. El relanzamiento de un nuevo ciclo de reformas (2008-2013)

Según lo visto, todo indica que las propuestas de la Comisión para el horizonte 2008 incluirán el rediseño de los mecanismos introducidos a partir de 2003 a la luz de las incongruencias detectadas en su aplicación. Se desprende, además, cómo la reforma de la PAC iniciada en 2002-2003 fue diseñada desde sus orígenes para su aplicación escalonada. Sobre esta base, se pueden extraer tres conclusiones adicionales:

---

cristalizado según las referencias históricas, mediante la modulación y la imposición de techos máximos de ayuda a la explotación; la búsqueda de una nueva legitimidad de los pagos disociados, fundada en los handicaps territoriales y/o de competitividad de una agricultura comunitaria que, por querer preservar su carácter multifuncional, se ve sometida a unos sobrecostos en comparación a sus competidores por los bienes y servicios públicos que suministra y que el mercado, vía precios, no remunera; la posible supresión de las medidas de regulación de los mercados existentes, paralela a la extinción de las restituciones a la exportación que la OMC impondrá más pronto que tarde, y, aunque no parece existir la voluntad de adelantar la eliminación de las cuotas lecheras, previstas para más allá del 2013, es probable que en 2008 se dé una señal inequívoca al sector sobre su no prolongación; la imperiosa urgencia de dotarse de mecanismos de gestión de crisis y riesgos; o, en fin, un probable adelgazamiento de los niveles de apoyo agrario en favor de otras políticas a partir de 2013, con el consecuente rediseño de una PAC «*low cost*» y más selectiva. Para una panorámica completa de los más recientes discursos de la Comisión, vid. [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/fischer-boel/speeches/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/fischer-boel/speeches/index_en.htm).

### ***La reforma de una PAC sometida a fuertes presiones se ha convertido en el paliativo más asequible de la crisis institucional supranacional***

El Ejecutivo Comunitario, siguiendo el «modelo» de revisión intermedia aplicado por el Comisario Fischler en 2002, aprovecha cualquier resquicio legal para acelerar las reformas y romper las resistencias al cambio que subsisten en una Unión en crisis, atenazada por un procedimiento de toma de decisiones esclerotizado. Parece en suma evidente que es más fácil proponer remedios a los achaques que aquejan a la PAC que afrontar las graves enfermedades institucionales que padece la Unión (vía un relanzamiento de la Constitución y del proyecto de integración en su conjunto).

La razón última de la actual crisis radica en la progresiva pérdida de fuelle del espíritu europeísta y la ausencia de un proyecto de integración renovado y compartido por el conjunto de los Estados miembros. Una falta de discurso político, y, en última instancia, financiero, que ya se puso de manifiesto con las últimas adhesiones. El hecho es que una ampliación sin parangón respecto a las anteriores rompió las débiles costuras que sostenían las finanzas europeas. Ante el reto histórico y, añadiríamos, insoslayable, de la unificación política del Viejo Continente, los 15 optaron por la huída hacia adelante, a sabiendas de los límites del Tratado de Niza para digerir las adhesiones y del impacto financiero que implicarían. Con tales mimbres se abría una verdadera guerra de posiciones dentro del Consejo, a dos niveles: el institucional, entre los librecambistas (partidarios de un gran mercado paneuropeo sin apenas políticas comunes) y los integracionistas (favorables a una profundización y extensión de éstas); y el nivel financiero, entre los países



COLABORACIONES

contribuyentes netos al Presupuesto comunitario (con una parte de ellos a la sazón con problemas para cumplir el Pacto de Estabilidad) y sus beneficiarios netos (con los mayores receptores de la PAC a la cabeza, convertida de *facto* en el colchón amortiguador de las contribuciones estatales al Presupuesto una vez asumida la pérdida del grueso de la política de cohesión a modo de peaje por las adhesiones). Una guerra de posiciones que, una vez se decidió a la baja el marco financiero para el periodo 2007-2013, se vio confrontada a solventar una verdadera cuadratura del círculo: ¿Cómo hacer más Europa con menos Presupuesto?. Y la única respuesta consensuada, por ser la más fácil, fue la reforma de la principal política de gasto, la PAC, con un enfoque «*low cost*» capaz de liberar recursos adicionales para otras políticas, resucitando implícitamente el (controvertido) *Informe Sapir* que el anterior presidente de la Comisión, Romano Prodi, encomendó en 2003 a un grupo de expertos que se pronunciaron por un fuerte trasvase de los fondos agrarios a otros objetivos (investigación, infraestructuras, sociedad del conocimiento,...) (23).

***Un primer ciclo de reformas (2002-2007) ha concluido, con las negociaciones de Doha como catalizador del proceso de reinstrumentación***

La reforma por etapas de la PAC iniciada con el pre-acuerdo financiero de la Cumbre de octubre de 2002 cierra un primer ciclo con la adopción de las perspectivas plurianuales de mayo del 2006 y las reformas sectoriales aún pendientes (plá-

tano, vino, frutas y hortalizas y algodón). Este período tuvo su mayor impulso en la evolución del multilateralismo en la medida que desde 1994, con el AA de Marrakech, se derogó la tradicional «excepción agraria» y se superpuso el ordenamiento de la OMC, que impuso su ley a las políticas nacionales. Proceso que, de soslayo, convirtió la desregulación de los mercados y la disociación del apoyo en los ejes centrales de la nueva PAC. En este contexto, el gran reto que tienen ante sí las Instituciones supranacionales es cómo erigir una nueva política agro-rural común para una UE ampliada que sea compatible con la globalización. Un empeño que, en última instancia, las obliga a confrontarse con los fundamentos históricos de la PAC (objetivos y principios).

El hecho es que, pese al largo abanico de objetivos que formalmente establece el artículo 33.1 del Tratado, las intervenciones de la nueva PAC hoy tienen prácticamente como única finalidad el apoyo a la renta (mediante los pagos disociados). La pregunta, hoy por hoy aún sin respuesta, es si es posible calificar de «política agraria» a un conjunto de ayudas fijas, diseñadas de espaldas a toda preocupación sobre la regulación, la orientación y el equilibrio de los mercados y, por igual motivo, incapacitadas para combatir las fluctuaciones sistémicas de precios y producciones.

Por otro lado, la progresiva pérdida de su vertiente regulatoria pone en cuestión los principios rectores de la PAC, sustituyéndolos, por la vía de los hechos consumados, por otros nuevos: la unidad de mercado, garantizada en el pasado por el carácter común y uniforme de los mecanismos de gestión de los mercados, ha dejado paso al principio de flexibilidad en la aplicación de su principal instrumento, los pagos únicos; la preferencia comunitaria, aunque nunca ha sido considerada



COLABORACIONES

(23) SAPIR, A. (Dir.) (2003): «*An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*», Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003, Brussels.

por la jurisprudencia comunitaria como un principio absoluto, pierde paulatinamente toda virtualidad de la mano del multilateralismo y los acuerdos comerciales preferenciales; y, *last but not least*, la solidaridad financiera, que antaño comportaba el pago de todos los gastos de mercados a cargo del presupuesto comunitario, a medida que se circunscribe a las medidas de apoyo a la renta, se ve reemplazada por el principio de disciplina financiera abriendo el paso a la cofinanciación por parte de los Estados y/o a la búsqueda de mecanismos de redistribución de los montantes atribuidos en el pasado.

En definitiva, se apunta ya una posible refundación de la PAC que podría materializarse bajo el paraguas financiero del nuevo marco plurianual a definir a partir de 2013 y el soporte institucional de un nuevo Capítulo agrícola en el Tratado, mediante un Proyecto de Constitución Europea renovado.

***Un segundo ciclo de reformas (2008-2013) se abre como preámbulo a una refundación de la PAC al final de las actuales perspectivas financieras***

La primera etapa de reformas puede actualmente darse por terminada por el efecto combinado de tres factores: el bloque del Ciclo de Doha, que desactiva temporalmente el impulso en favor de las reformas procedente del multilateralismo; la consolidación de un marco financiero plurianual que, como vimos, estabiliza el gasto agrario, le impone una estricta disciplina financiera, y, en fin, reduce el presupuesto para el desarrollo rural; y, por último, la adhesión de Bulgaria y Rumanía en 2008, que añade presión financiera y refuerza las tendencias a la redistribución del apoyo.

Entramos por consiguiente en un segundo ciclo de reformas a partir del *Health check* de 2008 que servirá como preámbulo a la ya citada refundación de la PAC a diseñar una vez concluidas las actuales perspectivas financieras y se aborde en toda regla la entrada de Turquía. Un segundo ciclo que tendrá un marcado sesgo presupuestario, poniendo de refilón en entredicho la estrategia de la defensa a ultranza de la financiación del primer pilar de la PAC que caracterizó a numerosos Estados (España entre ellos) en la etapa anterior. Éstos, empeñados en garantizar los saldos agrofinancieros a sus Haciendas, infravaloraron que los dispositivos instaurados adquirirían con el tiempo vida propia y, repletos de insuficiencias para hacer frente tanto a las demandas ciudadanas como a la evolución de los mercados y, en fin, a los desafíos estructurales y territoriales de una Unión cada vez más diversa, escondían ya en su seno un impulso inexorable en favor de nuevos cambios, materiales y financieros que echarían en saco roto sus esfuerzos.

**4. Corolario: las contradicciones del actual modelo de apoyo disociado, bases de unos nuevos desafíos estratégicos para la PAC**

El modelo de sostenimiento a las explotaciones consagrado a partir de 2003 incluye dentro de sí suficientes incongruencias para justificar la presentación de propuestas por parte de la Comisión para el «chequeo médico» de 2008 y que pueden resumirse en los siguientes puntos: a) un apoyo disociado de la producción y calculado a partir de referencias históricas, cristalizando las desigualdades por explotaciones y territorios; b) reconvertido en «*enveloppes*» nacionales pero, al unísono, aplicado



COLABORACIONES

bajo muy diferentes modalidades y con diferentes mecanismos incluso de redistribución interna; c) congelado pese a las ampliaciones y bajo una estricta disciplina financiera que impone la revisión de los importes ya atribuidos a las explotaciones para hacer frente a cualquier necesidad sobrevenida procedente de los mercados, el desarrollo rural, las adhesiones o de los compromisos comerciales; d) de carácter fijo, que entroniza la estabilidad de la renta como su principal objetivo, y que es incapaz de regular y orientar unos mercados sometidos a recurrentes crisis sanitarias y de precios; e) con ayudas que convergen en su naturaleza y funcionalidad con las ayudas del segundo pilar y, en paralelo, sometidas a fuertes presiones para igualmente converger en su régimen financiero (cofinanciación); y, por último, f) un apoyo que se encuentra aun pendiente de la reforma de su vertiente externa, vía OMC o acuerdos bilaterales, que en tanto que reduzcan la protección en frontera y eliminen las restituciones a la exportación, alimentarán los argumentos en favor de su redefinición.

De tal cúmulo de contradicciones internas de la nueva PAC se derivan cuatro grandes desafíos, de carácter estratégico, que deberán ya manifestarse en el chequeo de 2008 y resolverse al término de las presentes perspectivas financieras (2013):

***El reto de la legitimidad por razones de equidad, que conduce a la redistribución o una mayor selectividad del apoyo***

Mencionemos que, con datos del ejercicio 2004 (24), 4,2 millones de agriculto-

res de los 15 (equivalentes al 86,1 por 100 de los *perceptores* registrados) recibían una ayuda anual inferior a 10.000 euros que a la postre sólo representaba un 26,6 por 100 del total de las ayudas de mercados. Al unísono, 595.500 agricultores (un 12,1 por 100 del conjunto de los beneficiarios) percibían entre 10 y 50.000 euros, cubriendo el 44,4 por 100 de las ayudas. Y, finalmente, un poco más de 83.000 agricultores (equivalentes a un 1,7 por 100 del total) obtenían más de 50.000 euros, con un montante que significaba el 26,9 por 100 del total (!!), en gran parte explotaciones especializadas en cultivos herbáceos, vacuno y aceite de oliva, o grandes empresas de transformación de azúcar y destilación vitivinícola. Si nos circunscribimos a España los datos no son muy diferentes. Lo que nos lleva a buscar remedio a tales desigualdades si pretendemos justificar la pertinencia de una política agro-rural común ante una ciudadanía que hace suyos los valores de progresividad fiscal de una Europa del Bienestar.

***El reto de la legitimidad por razones de eficiencia, que apunta a la territorialización del apoyo disociado (ayuda-base a la hectárea) como fórmula de superación de la actual diversidad de formatos, siguiendo las pautas del modelo regionalizado***

Un modelo de apoyo común disociado con el territorio como referente, más allá de la redistribución implícita que comportaría, tendría otras ventajas: a) permitiría formalizar los pagos disociados mediante tramos, por funciones (p.e. handicaps de sobre costes territoriales; handicaps de sobrecostes

(24) Elaboración propia a partir del documento de la COMMISSION EC (2006): *Indicative figures on the distribution of aids, by size-class of aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg.*

(EC) N° 1259/1999 (Financial Year 2004). Disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2004/annex1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2004/annex1_en.pdf).



COLABORACIONES

de competitividad, fundamentalmente medioambientales, a raíz del carácter multifuncional del modelo agrario europeo) a los que se podrían sumar suplementos específicos asociados a producciones específicas necesitadas de apoyo (p.e. productos biológicos, biocombustibles, con denominación de origen o de calidad, etcétera; b) daría pie a un mejor tratamiento de los diversos problemas estructurales del conjunto de las explotaciones europeas al permitir una diferenciación de naturaleza zonal (montaña, secano, espacios naturales,...); c) facilitaría el desarrollo endógeno del mundo rural mediante la valorización de los bienes y servicios, productivos y no productivos (multifuncionalidad), que ofrecen las explotaciones agrarias a los espacios geográficos adyacentes; d) aprovecharía mejor las sinergias entre los dos pilares de la PAC y sería compatible con políticas internas contractuales, descentralizadas y fundadas sobre el apoyo a proyectos empresariales, de adaptación a los mercados y/o de diversificación, dentro o fuera del marco de la actual política de desarrollo rural (PDR); e) podría subsumir los modelos regionalizados existentes así como los regímenes SAPS en vigor en los 8 nuevos miembros que aun no tienen el pago único, al tiempo que disiparía los temores de abandono en las zonas deprimidas por la eliminación de la disociación parcial; y f) sería compatible además con la OMC, al poder ser integrado en las funciones medioambiental y territorial incluidas expresamente en la Caja Verde (puntos 12 y 13 del Anexo 2 del AA de Marrakech).

### ***El reto de la disciplina financiera, que confluye en la cofinanciación de las ayudas disociadas***

En el supuesto que los Estados no osen redistribuir los montantes hoy asig-

nados por explotaciones y Estados, e, incluso, en la nacionalización de todo el capítulo de apoyo a las rentas, si fracasa la territorialización. Como dijimos, bajo la férula de la disciplina financiera, la PAC no tiene ya hoy posibilidad alguna de incrementar su presupuesto con nuevos fondos comunitarios para hacer frente a cualquier necesidad financiera sobrevenida y deberá cubrirse en su seno. Por otro lado, hay que constatar la progresiva caída del colchón disponible para medidas distintas a los pagos únicos que se registra durante el actual periodo de perspectivas financieras (25): si en el ejercicio de 2007 los umbrales de pagos únicos comprometidos (SPS + modelo regional + SAPS de los 12 nuevos miembros) apenas dejan para el resto de gastos del primer pilar (suplementos asociados a la producción, intervenciones, subvenciones a la exportación...) un margen de maniobra de 6.433 millones de euros (a precios corrientes, equivalente a un 14,4 por 100 de la Rúbrica 2b efectiva, es decir tras la aplicación de la modulación), en 2013, el margen se reduce hasta los 3.786 millones (equivalente a un 8,2 por 100 de la Rúbrica 2b efectiva), lo que apenas permitiría financiar las restituciones a la exportación, de persistir en esa fecha. Con tales cifras en la mano se puede ya augurar que, más pronto que tarde, quizás incluso ya con el *Health*

(25) Datos elaborados a partir de: los Anexos VIII y VIIIbis del Reglamento CE 1782/2003, modificados en última instancia por el Reglamento CE 1156/2006 (DO L 208 de 29.7.2006) tras la última reforma azucarera; las estimaciones de la Comisión presentadas a raíz del Anteproyecto de Presupuesto del ejercicio 2007; y la propuesta de pagos a Bulgaria y Rumanía (COM (2006) 677 de 8.11.2006) y la propuesta de reforma de la OCM de frutas y hortalizas (COM 2007) 17 de 24.1.2007. En este contexto, en 2007 con una Rúbrica 2b efectiva que asciende a 44.775 millones de euros, los umbrales de pagos únicos de los 27 se comen 38.342 millones; y en 2013, de un total de 47.582 millones de euros, están ya comprometidos 44.177.



COLABORACIONES

*check* de 2008, el Consejo se verá obligado para cubrir los agujeros que aparecen a: a) fijar techos de ayuda por explotación; b) a reforzar la modulación (mediante un incremento de sus porcentajes, con o sin carácter progresivo); o c) a invocar la disciplina financiera (con una reducción lineal de todas las ayudas ejercicio por ejercicio). Alternativamente, resta incluso una cuarta opción, de la que nadie de momento quiere hablar, pero que planea cada vez más bajo, a modo de espada de Damocles: la introducción de la cofinanciación en el FEAGA. Al respecto en España convendría desdramatizar lo que significa la cofinanciación del primer pilar, sobre todo si tenemos en cuenta que a partir de 2013 nos convertiremos en contribuyentes netos al Presupuesto de la Unión lo que, sin duda, avivará el interés de nuestros responsables de Hacienda por tal opción. De entrada, la cofinanciación, si se garantiza la adicionalidad, puede incluso comportar un incremento de los créditos públicos a favor del mundo agro-rural. En segundo término, puede ayudar a convencer a nuestras administraciones públicas de la conveniencia de una redistribución del apoyo frente a las lógicas resistencias sectoriales. Y, en tercer y último lugar, alejaría el riesgo de nacionalización completa del capítulo de apoyo (disociado) a las rentas.

tuaciones de precios y rentas. Lo paradójico es que esta situación se da al tiempo que se incrementan los riesgos de crisis mediante la importación de la inestabilidad del exterior en una economía cada vez abierta y globalizada. La negativa experiencia de la *Fair Act* norteamericana de 1996, *a posteriori* cubierta por la expansión sin control de los pagos anticíclicos, parece que nunca ha sido tomada en cuenta en la UE. A decir verdad, quizás el mayor error de la reforma aprobada en 2003 fue que la instauración de la disociación no se acompañara con un mecanismo de gestión de crisis capaz de sustituir a la intervención. En su ausencia y con el estricto marco presupuestario adoptado hasta 2013, el Consejo se ve ahora abocado a un complejo debate sobre qué formato sería el más conveniente para afrontar puntuales desequilibrios de los mercados (26) y, lo que es más delicado, cómo financiarlo. Las opciones hoy barajadas se mueven en torno a un instrumento de gestión de las crisis agrarias, sanitarias o climáticas, horizontal o independiente de las OCM en vigor, bajo un régimen de cofinanciación y en las que la contribución comunitaria se alimentaría de un 1 por 100 adicional de la modulación, que pasaría a reforzar el eje de mejora de la competi-



COLABORACIONES

***El reto de los mercados, que impulsa la definición de un nuevo intervencionismo compatible con la globalización, capaz de regular la oferta y de gestionar las crisis de mercados***

El hecho es que un apoyo disociado equivale a un apoyo de carácter fijo, incapaz de por sí para hacer frente a las fluc-

(26) La Comisión presentó en marzo de 2005 sus primeros informes en este sentido (COM (2005) 74 y SEC (2005) 320) donde se apuntaban tres opciones para la gestión del riesgo agrario: 1) la implantación de un seguro contra desastres naturales con participación financiera en el pago de la prima a los agricultores y un sistema de reaseguro público; 2) el establecimiento de fondos mutualizados, nutridos por las aportaciones de los productores con un apoyo público, temporal y decreciente, para facilitar su despegue; y 3) la instauración de un fondo de estabilización para crisis de rentas de carácter grave, cifradas en un 70 por 100 menor de la renta bruta media de los tres años anteriores, que se cubrirían con pagos procedentes del fondo hasta un máximo del 70 por 100 de la pérdida de renta registrada. Sin embargo, hasta el día de hoy, la Comisión no ha presentado aún propuestas legislativas concretas.

vidad de la política de desarrollo rural. Con este diseño se salvan dos escollos nada despreciables: en primer lugar, al nutrir la aportación comunitaria los programas de desarrollo rural por país, se disipan posibles reticencias a crear un mecanismo común (y, por ende, redistributivo) para combatir unas crisis que tendrían con frecuencia una incidencia nacional, regional o local, y muy en particular en el Sur (tanto por la variabilidad del clima mediterráneo como por su especialización en producciones con menores ayudas); y, en segundo término, al pasar por el tamiz de la política de desarrollo rural, las medidas podrían ser compatibles con la OMC e insertarse dentro de su *Caja Verde*. Aún cuando quedan en el aire numerosos interrogantes (v.g. cómo incorporar el nuevo mecanismo en las agriculturas de los nuevos miembros a sabiendas que la modulación no es hoy aplicable; o cómo se compaginarían los programas nacionales de fomento de los seguros agrarios existentes con el nuevo régimen comunitario), la principal incógnita a resolver respecto a la instauración de un marco instrumental contra el riesgo en la PAC es de carácter financiero. De entrada cabe resaltar que cualquier mecanismo para que sea efectivo debería fundarse en un porcentaje de modulación muy superior al 1 por 100 esbozado por la Comisión, con el que apenas se obtendrían 200 millones de euros anuales. Aún cuando con la cofinanciación nacional se pudieran duplicar los recursos, se estaría aún muy lejos del apoyo público que, por ejemplo, los EEUU otorgan a sus programas de seguros (4.000 millones de dólares, con una

producción final agraria comparable en valor a la europea). Con lo que desembocamos, una vez más, en la necesidad de jugar con la redistribución del apoyo vigente y/o una introducción de la cofinanciación en el primer pilar de la PAC para la instauración de un nuevo mecanismo con cara y ojos.

A modo de conclusión, está por ver si, tras el chequeo de 2008, la PAC pasará por el quirófano para un simple remozamiento (*lifting*) o, por el contrario, para una cirugía de extirpación de órganos. Ante la magnitud de los desafíos que se atisban en el horizonte, es de esperar que las Instituciones supranacionales y, muy especialmente, los responsables del Consejo, hagan prueba de altura de miras y empiecen a sentar desde 2008 las bases para una nueva política que, sin perder su carácter común y en coherencia con un nuevo proyecto de integración, sea a su vez más acorde con las demandas ciudadanas, las necesidades de unos mercados agrarios globalizados y con la sostenibilidad de un mundo agro-rural tan diverso como el europeo.

Lo que debería ir precedido en España de la elaboración de un diseño propio, y consensuado, sobre el modelo de política agro-rural común que nos interesa para el siglo XXI. Entendemos que las defensas numantinas del *statu quo*, a las que históricamente somos tan dados, no tienen hoy ya cabida y, por consiguiente, ha llegado el momento de elegir nuestros objetivos prioritarios para la PAC del futuro y, una vez definidos, de trenzar las complicidades necesarias (en las Instituciones y en la sociedad civil) que permitan alcanzarlos. Nada más y nada menos.



COLABORACIONES

# EL SECTOR EXTERIOR

- *Capítulo 1*  
ANÁLISIS MACROECONÓMICO DEL SECTOR EXTERIOR ESPAÑOL
- *Capítulo 2*  
EL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS Y SERVICIOS EN 2005
- *Capítulo 3*  
EL COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA EN 2005
- *Capítulo 4*  
EL COMERCIO DE SERVICIOS
- *Capítulo 5*  
INVERSIONES EXTRANJERAS
- *Capítulo 6*  
LA POLÍTICA COMERCIAL ESPAÑOLA
- APÉNDICE ESTADÍSTICO  
Evolución histórica  
Comercio exterior por sectores  
Comercio exterior por secciones arancelarias  
Comercio exterior por capítulos arancelarios  
Comercio exterior por áreas geográficas  
Comercio exterior por áreas y países  
Comercio exterior por Comunidades Autónomas  
Turismo  
Inversiones extranjeras  
Balanza de pagos  
Comercio internacional  
Competitividad



Información:  
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio  
Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo  
28071 Madrid  
Teléf.: 91 349 36 47