

XXVII CURSOS DE VERANO XX CURSOS EUROPEOS

UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO
DONOSTIA - S. SEBASTIÁN
7 JULIO 2008

UNA NUEVA POLITICA AGRICOLA COMÚN MÁS ALLÁ DEL "HEALTH CHECK"

Albert MASSOT MARTÍ. Parlamento Europeo (*)

"Los hombres siempre sobrestiman lo que va a cambiar en los tres próximos años y subestiman lo que va a cambiar en los diez siguientes"
Bill Gates

I. EL TELÓN DE FONDO: ORIGENES Y CONDICIONANTES DEL "HEALTH CHECK"

1. Los orígenes del "Health Check": el proceso (inacabado) de reformas de la PAC (2003/2008)

El "Health Check" (HC) o "Revisión médica" se inscribe en el proceso de reformas de la Política Agrícola Común (PAC) que se inició en 2003, bajo la égida del Comisario Fischler. Recordemos que la reforma de 2003 nació como una simple "revisión intermedia" ("mid term review") de los mecanismos de intervención pública agraria en vigor. Sin embargo, terminó convirtiéndose en la reforma de la PAC de mayor calado jamás aprobada ⁽²⁾ con la introducción de una larga serie de nuevos "principios" rectores ⁽³⁾:

- a) El "principio de disociación" del apoyo respecto de la producción ("decoupling"), con el oriente puesto en promover una mayor orientación al mercado de las explotaciones y la reducción de las distorsiones sobre la producción y el comercio agrarios. La disociación, bajo la pauta del vigente Acuerdo Agrícola de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ⁽⁴⁾, constituyó de hecho el meollo de la reforma hasta el punto de significar un cambio de paradigma en el sistema comunitario de apoyo ⁽⁵⁾ y convertir el grueso de las ayudas de la PAC en unos "simples pagos únicos a la renta de las explotaciones", independientes de los volúmenes producidos, aunque, al menos en una primera fase, calculados a partir de referencias (productivas) históricas, individuales o regionales ⁽⁶⁾.

(*) Las opiniones del autor se expresan a título personal y no comprometen a la Institución en la que trabaja. Manuscrito terminado el 30.6.2008 Correo de contacto: albert.massot@europarl.europa.eu.

² Reglamentos (CE) 1782 a 1788/2003 (DO L 270 de 21.10.2003).

³ MASSOT, A. (2003), "La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, Nº 1999, 2003: 11-60; MASSOT, A. (2005), "De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC. Por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado", Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Boletín Nº 72, DT Nº 34/2005, disponible en la página web: www.realinstitutoelcano.org/boletines/boletin72.htm#destacado.1. Para un análisis detallado de los mecanismos de la PAC en vigor, puede consultarse: GARCIA ÁLVAREZ COQUE, JM. (Ed.) (2006), "La reforma de la Política Agraria Común", EUMEDIA y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid. Desde una perspectiva jurídica es de consulta imprescindible: BIANCHI, D. (2006), "La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!", Pratique du droit européen, Bruylant, Bruxelles.

⁴ Decisión 94/800/CE (DO L 336 de 23.12.1994, pp. 22-39).

⁵ La disociación equivaldría al (primer) paso del paradigma "dependiente" al paradigma "competitivo". Ambas nociones, a su vez contrapuestas a los paradigmas "multifuncional" y "globalizado", fueron enunciadas en una célebre y ya antigua ponencia de JOSLING, T. (2000): "Competing Paradigms in the OECD and their Impact on the WTO Agricultural Talks", Conference in honour of Luther Tweeten on Challenging the Agricultural Economics Paradigm, Ohio State University, September 10-11, 2000.

⁶ El núcleo central del nuevo modelo de apoyo de la PAC que surge a partir de 2003 se concreta en el Reglamento (CE) 1782/2003 (DO L 270 de 21.10.2003).

- b) El "*principio de condicionalidad*" o "*cross-compliance*", por el cual los pagos disociados han de cumplir una larga ristra de requisitos extra-productivos para su cobro que, en última instancia, encarnarían las nuevas demandas sociales a la actividad agraria (en materia medio ambiental, salud pública, bienestar animal, etc.) (⁷).

- c) El "*principio de compatibilidad*" con la OMC, en la medida que el objetivo último de la disociación de las ayudas era su inclusión en la "*Caja Verde*" del Acuerdo Agrícola de la OMC (ayudas que en principio no distorsionan la producción y el comercio) (⁸) a fin de reforzar la posición comunitaria en las negociaciones en curso de la Ronda de Doha;

- d) El "*principio de redistribución pública de derechos de pago*", con efectos a dos niveles: en el seno de los pagos únicos disociados; y como transferencia entre los dos pilares de la PAC (ayudas y mercados, primer pilar, a cargo del FEAGA; desarrollo rural, segundo pilar, a cargo del FEADER). En cuanto al *primer nivel*, con el objetivo de aminorar la congelación estructural implícita en un apoyo disociado calculado en base a referencias históricas, se dispusieron tres mecanismos: 1) una reducción lineal de los pagos únicos para nutrir una *reserva nacional* en favor de nuevos agricultores, explotaciones en dificultades o programas de reestructuración y desarrollo agrario (⁹); 2) un *modelo regional* de pagos únicos con posibilidad de conversión de los derechos de pago disociados en ayudas a la Ha (¹⁰); y, finalmente, 3) una reconexión facultativa de los pagos únicos a favor de producciones de alto interés medioambiental o reconocida calidad (¹¹). Respecto al *segundo nivel*, se instauró un mecanismo-puente entre el primer y el segundo pilar de la PAC, la "*modulación obligatoria*" (¹²), a fin de permitir un paulatino traspaso de créditos desde el FEAGA hacia el FEADER y mejorar por consiguiente la financiación de la política de desarrollo rural (muy malparada, cabe reconocerlo, con la posterior adopción del marco plurianual 2007/2013).

- e) El "*principio de flexibilidad*" en la gestión de la PAC, otorgando la facultad a los Estados Miembros de aplicar de forma diferenciada una serie de parámetros de la nueva PAC (p.e. en cuanto a la fecha de entrada en vigor de la disociación, el modelo global de pagos únicos a instaurar, el grado de disociación por sectores, la magnitud de la reserva nacional de pagos únicos, la concreción de las buenas prácticas agrarias exigibles con la condicionalidad, etc.).

- f) El "*principio de disciplina presupuestaria*" (¹³), posteriormente consagrado con las perspectivas financieras 2007/2013 (¹⁴), por el que, ante el reto de las nuevas adhesiones, se congeló el gasto agrario y se impuso el respeto de unos techos anuales, con posibilidad de reducciones lineales de las ayudas vigentes para conseguirlo (CUADRO 1).

⁷ Artículos 3 a 9 del Reglamento (CE) 1782/2003. Las normas de obligado cumplimiento, citadas en el Anexo III del mismo Reglamento, se refieren a ámbitos tan dispares como la conservación de aves y hábitats 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 en las explotaciones, el transporte y el sacrificio.

⁸ Anexo 2 de la Decisión 94/800/CE (Vid. Nota (4)).

⁹ Artículos 42 (UE-15) y 71 quinquies (UE-12) del Reglamento (CE) 1782/2003.

¹⁰ Artículos 58 a 63 (UE-15) y 71 sexies a 71 nonies del Reglamento (CE) 1782/2003. Véase para mayor detalle el apartado II.6.

¹¹ Artículo 69 del Reglamento (CE) 1782/2003.

¹² Artículo 10 del Reglamento (CE) 1782/2003.

¹³ Artículo 11 del Reglamento (CE) 1782/2003.

¹⁴ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006). El marco financiero plurianual 2007/2013 transcrito en su Anexo I fue modificado posteriormente por la Decisión 2008/29/CE del Parlamento Europeo y el Consejo (DO L 6 de 10.1.2008). Actualmente se tramita una nueva actualización (COM (2008) 152 de 14.3.2008) que en el ámbito agrario se limita a incrementar (levemente) los importes en favor de la Rúbrica del desarrollo rural para los años 2009 a 2013 mediante un traspaso de los créditos no utilizados en los ejercicios anteriores.

- Y g) el "*principio de progresividad*", en tanto que 2003 constituyó la primera decisión de una reforma abierta, *por etapas*, que, una vez asentados los principios básicos, sirvió de referente para nuevos cambios sectoriales. En este contexto, le siguieron las reformas de llamado "*paquete mediterráneo*" (en 2004) ⁽¹⁵⁾, de las aves y los huevos (en 2006)⁽¹⁶⁾, del plátano (en 2006) ⁽¹⁷⁾, del azúcar (en 2006 y 2007) ⁽¹⁸⁾, de las frutas y hortalizas (en 2007) ⁽¹⁹⁾, del vino (en 2007) ⁽²⁰⁾ y del algodón (en 2008) ⁽²¹⁾. El HC constituye de este modo el último exponente de un proceso (inacabado) de reformas bajo el manto de las presentes perspectivas financieras plurianuales. Tiene sin embargo una *naturaleza horizontal*, a diferencia de las anteriores que se caracterizaron por su carácter *sectorial*, en la medida que bebe de las *contradicciones internas* constatadas en la aplicación del conjunto de los mecanismos instaurados desde 2003 hasta hoy y porque su objetivo último es su *profundización o adaptación general* con la vista implícitamente puesta en la "*nueva PAC*" que ha de salir de la negociación a 27 del marco financiero posterior a 2013.

CUADRO 1. Acuerdo de perspectivas financieras 2007/2013 para la PAC (Sub-rúbricas 2b y 2c)

(En millones de Euros a precios constantes de 2004, con deflactor del 2%; y % sobre el total de los compromisos de gasto)

CREDITOS DE COMPROMISO DE LA PAC Y TOTALS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007/2013
- 2.b. Agricultura (política de mercados y ayudas directas - FEAGA) de la UE-27, de la cual:	43.735 (37,9%)	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645 (32%)	293.105 (33,9%)
- I. Nuevos miembros (2006: UE 10; resto: UE 12)	2.388	3.192	3.987	4.556	5.129	5.678	6.219	6.819	35.580
- II. UE-15	41.347 (35,3%)	39.928	38.710	37.723	36.735	35.775	34.828	33.826 (26,6%)	257.525 (29,7%)
- 2.c. Agricultura (desarrollo rural - FEADER) de la EU-27, de la cual.	10.544 (9,1%)	10.710	10.447	10.185	9.955	9.717	9.483	9.253 (7,3%)	69.750 (8,0%)
- Montante total previsto para la UE-15	---	---	---	---	---	---	---	---	36.740
- Montante total previsto para la UE-12	---	---	---	---	---	---	---	---	33.010
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO PLURIANUALES PARA LA UE-27	115.448 (100%)	120.702 (100%)	121.473 (100%)	122.564 (100%)	122.952 (100%)	124.007 (100%)--	125.527 (100%)	127.091 (100%)	864.316 (100%)
Total créditos compromiso en % de la RNB	1,10%	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%

Fonts: Elaboración propia a partir del documento de la Comisión "*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 April 2006; el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO 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 2007/13 y su distribución anual (DO L 195 de 15.7.2006, p. 22) (MASSOT, 2007).

¹⁵ Reglamentos (CE) 864 y 865/2004 (DO L 161 de 30.4.2004) sobre el algodón, el tabaco, el lúpulo y el aceite de oliva.

¹⁶ Reglamento (CE) 679/2006 (DO L 119 de 4.5.2006). Esta reforma, causada por la crisis de la gripe aviar, introdujo ayudas excepcionales cofinanciadas en caso de graves crisis sanitarias y/o de mercados. Es, con el plátano (Vid. nota siguiente), el único caso de reforma reciente donde no se ha impuesto la disociación pero que, en contraprestación, dando cuenta de los problemas presupuestarios con que se topa la PAC, consagra la cofinanciación nacional en las intervenciones de mercados.

¹⁷ Reglamento (CE) 2013/2006 (DO L 384 de 29.12.2006). La reforma del plátano, en atención a su carácter de producción típica de las regiones ultraperiféricas y como solución al fuerte desarme arancelario impuesto por la OMC en este sector, consolida las ayudas directas al sector mediante su traspaso a los Programas de las Regiones Periféricas (POSEI), con el correspondiente vaciado de la OCM, y las sustrae del régimen general de disociación.

¹⁸ Reglamentos (CE) 318 a 320/2006 (DO L 58 de 28.2.2006), posteriormente complementados por los Reglamentos (CE) 1260, 1261, 1263 y 1264/2007 (DO L 283 de 27.10.2007).

¹⁹ Reglamento (CE) 1182/2007 (DO L 273 de 17.10.2007).

²⁰ Reglamento (CE) 479/2008 (DO L 148 de 6.6.2008).

²¹ La Sentencia del TJCE en el Asunto C-310/04, Reino de España contra Consejo de la UE, de 7 de septiembre de 2006, anuló el régimen de ayudas para el algodón inscrito en el Reglamento (CE) 864/2004 (Nota (15)), en la medida que sus importes no garantizaban el mantenimiento de este cultivo, tal como exigían los Protocolos de Adhesión de Grecia, España y Portugal, y no vino acompañado de los estudios de impacto ("*impact assessment*") que permitieran valorar la situación resultante para las desmotadoras. En estas circunstancias, la Comisión tuvo que proponer un nuevo régimen (COM (2007) 701 de 9.11.2007) y justificarlo económicamente mejor que lo hizo con el anterior (SEC (2007) 1481 y 1482). El nuevo sistema deberá adoptarse y ser publicado en el transcurso de 2008.

2. Los fundamentos materiales del HC: las contradicciones internas de las reformas aprobadas entre 2003 y 2008

El *modelo de sostenimiento a las explotaciones* consagrado a partir de 2003 contenía suficientes incongruencias para justificar la presentación de nuevas propuestas de revisión. Entre estas contradicciones internas se pueden reseñar:

- a) Un modelo de apoyo *disociado* de la producción y calculado a partir de *referencias históricas* que padece un *déficit de equidad* al cristalizar las desigualdades por explotaciones y territorios ⁽²²⁾ y que, a su vez, está condenado de antemano a sufrir un proceso *creciente de erosión de su legitimidad económica* en tanto que, de la mano de la *libertad de producción* reconocida para el cobro de los pagos disociados, diverja el apoyo percibido por las explotaciones de sus orientaciones económicas reales.
- b) Un apoyo disociado reconvertido en "*enveloppes*" nacionales, con montantes *muy distintos* según los países, en particular si se comparan los nuevos y los antiguos Estados miembros ⁽²³⁾, y, al mismo tiempo, *aplicados bajo formatos muy heterogéneos* (II.6), lo que plantea serias dudas sobre su viabilidad dentro de una política calificada como *común*.
- c) Un apoyo *congelado* desde 2006 pese a las sucesivas ampliaciones y que, a falta de nuevos recursos, se ve sometido a presiones procedentes de dos ángulos distintos: una estricta *disciplina financiera*, que conlleva la facultad de revisar los importes consolidados en favor de las explotaciones para hacer frente a cualquier necesidad sobrevenida (de los mercados, de nuevas adhesiones o de los compromisos comerciales o medioambientales internacionales) ⁽²⁴⁾; y, al unísono, unos *mecanismos de redistribución interna*, que, sin embargo, no pueden ser utilizados indiscriminadamente porque desvirtuarían el apoyo del primer pilar y, en última instancia, acelerarían la entrada en vigor de la disciplina financiera.
- d) Un apoyo de carácter *fijo*, que consagra la *estabilidad de la renta* como su principal objetivo, y que, de soslayo, es *incapaz de regular y orientar* unos mercados sometidos a crisis recurrentes y a una creciente volatilidad en los precios.
- e) Un apoyo en el primer pilar prácticamente circunscrito a ayudas disociadas que convergen paulatinamente en su *naturaleza y funcionalidad* con las ayudas del segundo pilar y que, en paralelo, se ven impelidas a converger en su *régimen financiero* (cofinanciación).
- Y 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, añadirán nuevas presiones en favor de su redefinición.

En resumidas cuentas, los principios de la nueva PAC que se instauraron desde 2003 y 2008, y muy en particular los relativos a la disociación, la disciplina financiera y la flexibilidad en la gestión, escondían ya una dialéctica interna capaz de alimentar un nuevo ciclo de cambios. A decir verdad, estos tres factores se retroalimentan: una disociación calculada en base a

²² ARKLETON INSTITUTE FOR RURAL DEVELOPMENT RESEARCH (2004), "*The territorial impact of CAP and Rural Development Policy*", Final Report, ESPON Project 2.1.3., European Spatial Planning Observatory Network, Aberdeen (www.espon.eu).

²³ Recordemos que, de acuerdo con sus respectivos Tratados de Adhesión, las ayudas de los 12 se calcularon inicialmente en función de las producciones registradas en el periodo inmediatamente anterior a su adhesión, muy lejos de su potencial teórico en la medida que se habían visto afectadas por una fuerte reestructuración desde 1989 y, por ende, sustancialmente más bajas que las existentes durante el régimen socialista. Además, a fin de no entorpecer el proceso de modernización estructural, estas ayudas en su origen equivalían solamente al 25% de las de los 15 para luego irse incrementando hasta converger totalmente al final del periodo transitorio, en 2103. En este contexto, los nuevos Estados miembros se sienten, en mayor o menor medida, discriminados y mantienen la reivindicación de una mejora de los importes reconocidos de las ayudas.

²⁴ Artículo 11 del Reglamento (CE) 1782/2003.

referencias históricas equivale a una asignación fija del grueso del apoyo a las explotaciones, de espaldas a las dinámicas productivas y espaciales, lo que en su momento dio pie a la introducción de la flexibilidad en su gestión; pero esta misma heterogeneidad en la aplicación de la disociación se vuelve a la postre progresivamente en su contra en la medida que permite ya redistribuir los montantes asignados individualmente sobre bases territoriales y apunta con ello unas nuevas bases de legitimidad para el apoyo agrario; finalmente, la paulatina orientación de las ayudas en favor de la renta (por Ha) y su aplicación nacional impulsan una aproximación entre los dos pilares de la PAC, lo que incluye la extensión de la cofinanciación, tendencia que a su vez refuerza el principio de disciplina financiera en tanto que, con un presupuesto estabilizado, apenas queda margen para desarrollar políticas de mercados y afrontar las crisis sistémicas de éstos.

Sentadas estas premisas, podemos ya avanzar que el HC, tal como ha sido planteado por la Comisión, se encuentra lejos de poder abordar el cúmulo de contradicciones internas de la nueva PAC en tanto que, encuadrado dentro de un escenario de fondo de naturaleza presupuestaria, renuncia de forma expresa a una "*reforma fundamental*" por temor a levantar la veda sobre los créditos agrarios por parte del Consejo de Economía y Finanzas.

3. El escenario de fondo: los flecos de las perspectivas financieras 2007/2013

El 17 de mayo del 2006, tras un arduo tira y afloja entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, se formalizó el *Acuerdo Interinstitucional sobre las nuevas perspectivas financieras para el periodo 2007/2013* ⁽²⁵⁾. En una de las Declaraciones anexas al Acuerdo, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a realizar para el ejercicio 2008/2009 una revisión "*completa y en profundidad*" de todos los gastos de la Unión Europea, "*incluida la Política Agraria Común*" (PAC), así como de los recursos propios, con explícita referencia al denominado 'cheque británico' ⁽²⁶⁾.

Este re-examen, en principio de carácter estrictamente presupuestario, se inició bajo la batuta de la Comisaria de Programación Financiera y Presupuesto, Dalia Grybauskaitė, a finales de 2007 y debería desembocar en 2009, antes de las elecciones al Parlamento Europeo, en el diseño de un marco financiero más acorde con una UE del siglo XXI.

Significativamente las Conclusiones del Consejo Europeo de 2006 citaban expresamente dentro de su mandato la revisión de la PAC, en atención a su carácter de primera política común de gasto (con el 42% de los créditos de compromiso del periodo 2007/2013) (CUADRO 1). Pero, asimismo, tal mención evidenciaba la profunda controversia que suscita la inserción de esta política dentro de un proyecto de integración supranacional hoy sacudido por un proceso de ampliación completamente abierto y que, al alimón, diluye su capacidad de respuesta (política y financiera) para hacer frente a los nuevos retos que le impone un mundo globalizado. Ambos procesos sumados, *globalización y ampliación*, tienen de hecho como efecto final la rotura de las hechas de las políticas comunes en vigor y muy en particular de aquéllas, como la PAC, con mayor peso financiero y más dependientes del desarrollo de las negociaciones de liberalización comercial en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En el fragor de los preparativos del re-examen financiero la Comisaria Grybauskaitė no perdió la ocasión para difundir las prioridades de un hipotético Presupuesto del Siglo XXI. En su opinión, para afrontar la globalización y revitalizar el crecimiento económico, la Unión debía

²⁵ Véase Nota (14).

²⁶ 3. Declaración sobre la revisión del marco financiero plurianual: "1. De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo, se ha invitado a la Comisión a realizar una revisión completa y en profundidad que cubra todos los componentes del gasto de la Unión Europea, incluida la Política Agraria Común, así como los recursos propios, incluida la corrección británica, y que informe al respecto para el ejercicio 2008/2009. Esa revisión debe ir acompañada de una evaluación de la aplicación del Acuerdo Interinstitucional actual".

priorizar la Investigación y la Innovación, la Educación, el Medio Ambiente, afrontar resueltamente la Inmigración y avanzar en una Política Energética Común (PEC), todo lo cual sólo sería posible incrementando los recursos propios y/o, de forma complementaria o alternativa, reduciendo los créditos asignados a la PAC.

Este planteamiento de hecho no es nuevo. Se inscribe en la línea del controvertido *Informe Sapir* ⁽²⁷⁾ que el anterior Presidente de la Comisión, Romano Prodi, encomendó en 2003, casi como colofón a su mandato, a un grupo de expertos. Éstos se pronunciaron por un fuerte trasvase de los gastos agrarios en favor de tres nuevos fondos: uno para el *crecimiento económico* (investigación, educación e infraestructuras), otro para la *convergencia* (a fin de ayudar a los Estados miembros con menores rentas a superar su retraso) y otro para la *reestructuración* (dirigido al sector agrario y a los sectores en declive) (CUADRO 2). El Grupo Sapir argumentaba literalmente en apoyo de sus tesis que era preciso “*descentralizar hacia los Estados miembros la función distributiva de la PAC*” aunque, en paralelo, se daba por descontado que estas “*ayudas nacionales descentralizadas a los agricultores tendrían que estar sometidas a las normas comunitarias sobre ayudas de Estado y no deberían ni falsear la competencia ni ser incompatibles con el mercado común*”.

CUADRO 2. El Presupuesto Comunitario según el Informe Sapir

Objetivos de Gasto por Nuevos Fondos	% s/ el Presupuesto UE (1% del RNB)
FONDO DE CRECIMIENTO	45
Investigación y desarrollo	25
Educación y Formación	7,5
Infraestructuras	12,5
FONDO DE CONVERGENCIA	35
Para los Nuevos Miembros	20
Ajuste progresivo de los fondos regionales (Objetivo 1)	10
Fin del proceso para las macro-regiones	5
FONDO DE REESTRUCTURACIÓN	20
Para trabajadores parados	5
Ajuste progresivo del gasto agrícola	5
Gasto agrícola	10

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe SAPIR, A. (Dir.) (2003), “*An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*”.

Como es sabido, las Instituciones europeas apenas retomaron estas ideas en su negociación de las perspectivas financieras 2007/2013, atadas como estaban por el acuerdo político del Consejo Europeo de octubre de 2002, que había preservado (congelado) el grueso del presupuesto agrario hasta 2013. Sin echarlo completamente en saco roto, se limitaron a bautizar con nueva terminología la clásica estructura presupuestaria con algunos retoques de contenido, en favor de la rúbrica de “*Competitividad para el crecimiento y el empleo*” y a costa de la PAC. En suma, las perspectivas financieras 2007/2013 aprobadas se inspiraron nominalmente en el *Informe Sapir* pero estuvieron lejos de respetar sus objetivos. Lo que no quita que con la revisión financiera de 2009 y, sobretudo, a partir de 2013, éste pueda resucitar y que, como El Cid, pueda incluso ganar la batalla final cuando ya se le daba por muerto.

No olvidemos al respecto la resuelta oposición que la PAC suscita entre muchos Estados Miembros, con el Reino Unido a la cabeza. Los sucesivos gobiernos británicos se han caracterizado tradicionalmente por su enfoque librecambista en cuanto a la construcción supranacional, donde la PAC no tendría cabida. Y ante el hecho consumado de una revisión financiera en 2009 que pondrá expresamente en cuestión las compensaciones ('cheque') que hoy percibe, el Reino Unido condiciona el resultado de su negociación a una reforma previa de la PAC que, en su opinión, debería conducir a la práctica extinción del presupuesto agrario en

²⁷ 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.

2020. Fecha que, no por casualidad, coincide con el final de las próximas perspectivas financieras, dándose por supuesto que el periodo entre 2013 y 2020 constituiría un obligado periodo transitorio para la abolición progresiva de los pagos directos ⁽²⁸⁾.

4. Los fundamentos formales del HC de la PAC de 2008

Ante el difícil panorama que la revisión financiera de 2009 dejaba vislumbrar para la PAC, la Comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural, Mariann Fischer Boel, se vio impelida a reaccionar y se sacó de la manga un '*Chequeo médico*' (*Health Check*) a cargo de los Ministros de Agricultura de los 27 que debería finalizar lo más tarde en *diciembre de 2008*. En última instancia se contaba con que este acuerdo previo coartaría a los Ministros de Economía y Finanzas que intentaran en 2009 convertir el gasto agrario en una de las cartas de ajuste financiero y, en definitiva, consolidaría el actual marco agro-presupuestario hasta al menos el ejercicio 2013, tal como apuntan las últimas perspectivas financieras plurianuales.

Este Chequeo médico de la PAC se materializó en primer término en la presentación de una *Comunicación*, en noviembre de 2007 ⁽²⁹⁾, a la que han seguido, en mayo de 2008, las correspondientes *propuestas legislativas* acompañadas de su imperativa evaluación de impacto ⁽³⁰⁾. Ciertamente, en ningún momento estos documentos reconocen sus objetivos primordiales, avanzarse a la revisión financiera y condicionar la decisión del Consejo de Economía y Finanzas. Tampoco se aducen argumentos de pragmatismo político que, sin embargo, se encuentran siempre presentes en el devenir comunitario: garantizar un marco estable a los empresarios agrarios que facilite su toma de sus decisiones; la profunda división de opiniones sobre el futuro de la PAC que se atisba en el Consejo Agrícola, incapaz de forjar una mayoría clara en favor de un modelo distinto al esbozado entre 2003 y 2008; y, en fin, el poco entusiasmo mostrado por Francia, que ostentará a la sazón la Presidencia del Consejo durante el semestre en que se abordará el HC, por otra cosa que no sea unos cambios puntuales ⁽³¹⁾.

En consecuencia, formalmente nos hallamos ante un simple ejercicio interno de evaluación y, a lo sumo, de adaptación de los mecanismos de la PAC en vigor con vistas a: simplificar su diseño y aplicación; reforzar su contribución en favor de un sector agrario europeo sostenible y más orientado hacia el mercado; y, finalmente, garantizar que la PAC pueda hacer frente a nuevos desafíos. Para respaldar las propuestas se invocan diferentes *fundamentos jurídicos*:

- a) Los (llamados) nuevos *retos de la agricultura*

La Comisión aprovecha los compromisos ya contraídos en ámbitos externos a la PAC para introducir nuevos objetivos y ejes de actuación en la política de desarrollo rural bajo el apelativo

²⁸ Véase al respecto el documento del FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE (2007), "*Global Europe. Meeting the Economic and Security Challenges*", October 2007, p. 23. Escueta y abiertamente, el 'Cabinet Office' plantea una radical reducción de las dos principales políticas comunes de gasto, con una PAC '*low cost*' por un lado y una política de cohesión exclusivamente concentrada en los Estados menos prósperos de la Unión por otro. Puede consultarse asimismo: HM TREASURY - DEFRA (2005), *A Vision for the Common Agricultural Policy*, December 2005 (www.hm-treasury.gov.uk y www.defra.gov.uk).

²⁹ COMISION CE (2007), "*Preparándose para el 'chequeo' de la reforma de la PAC*", Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM (2007) 722 de 20.11.2007). Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm. Esta Comunicación dio paso a la correspondiente Resolución del Parlamento Europeo del 12 de marzo de 2008 (P6_TA-PROV(2008)0093 - A6-0047/2008) que, en líneas generales, se pronunció en favor del enfoque de la Comisión con tres importantes salvedades: el mantenimiento de la disociación parcial para el conjunto de las producciones animales (§19 y §26) ; el incremento hasta un 12% (en lugar del 10% previsto por la Comisión) de las ayudas susceptibles de re-conexión a la producción en el marco del ex- Artículo 69 (nuevo Artículo 68 en las propuestas legislativas) (§31); y, en fin, la introducción de una "*modulación única y progresiva*" de las ayudas percibidas en lugar de las reducciones porcentuales por tramos a partir de los 100.000 € ("*degradividad*") propuestos por la Comisión en su Comunicación (§77).

³⁰ COMISION CE (2008a), "*Propuestas legislativas sobre el 'chequeo médico' de la PAC*" (COM (2008) 306 de 20.5.2008), "*Commission Staff Working Document - Impact Assessment*" (SEC (2008) 1885 de 20.5.2008), y "*Commission Staff Working Document - Impact Assessment Summary*" (SEC (2008) 1886 de 20.5.2008). Documentos disponibles en: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm.

³¹ La posición de principios de Francia respecto al HC puede encontrarse en los dos ya famosos discursos pronunciados por el Presidente Sarkozy el 11 de septiembre y el 25 de octubre de 2007 (<http://www.elysee.fr>) y el informe del Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2008), "*Vers une nouvelle Politique Agricole Commune: ouvrons le débat*" (<http://agriculture.gouv.fr>).

de "nuevos retos". Son los casos del cambio climático, la energía, la gestión del agua y la biodiversidad.

Recordemos en cuanto al *cambio climático* y a la *energía* que la Unión aprobó en 2007 ⁽³²⁾: 1) una reducción de las emisiones de CO₂ del 20% de aquí al 2020, de tal modo que se llegara con buen pie a la renovación del Protocolo de Kyoto ⁽³³⁾ previsto para 2013; 2) se puso igualmente como meta para 2020 un 20% del conjunto del abastecimiento energético comunitario para las fuentes renovables; y, en fin, 3) se estableció la incorporación obligatoria de un 10% de biocarburantes en la gasolina y el gasoil ⁽³⁴⁾. Con el HC se trataría en suma de garantizar la contribución del sector agrario en la consecución de estos objetivos. En lo que se refiere al *agua*, el HC invoca los ambiciosos planes dispuestos en la Directiva-marco del 2000 ⁽³⁵⁾, a alcanzar en su totalidad entre 2010 y 2012, con vistas a garantizar la sostenibilidad en el uso de los recursos hídricos por la agricultura, de lejos el primer sector consumidor de los mismos. Finalmente, se citan los compromisos ya existentes en defensa de la *biodiversidad*, a cumplir en el horizonte del 2010 ⁽³⁶⁾.

En estas circunstancias tildar de "nuevos retos" las energías renovables, la gestión del agua o la biodiversidad es una exageración manifiesta cuando implícitamente se encuentran ya subsumidas dentro de las exigencias de la condicionalidad y pueden ya encontrar fácil acomodo (si los Estados lo desean) en el segundo pilar (dentro de las acciones agroambientales, Natura 2000,...). Su rimbombante mención responde, ante todo, a un ejercicio de mercadotecnia para sustentar la presentación del HC y dar cobijo a los créditos que saldrán de la nueva modulación que se propone (II.8) sin que sea preciso revisar el cuerpo de unos programas de desarrollo rural que acaban de ser aprobados a inicios de 2008 ⁽³⁷⁾. En realidad, la nueva modulación es un reconocimiento implícito del maltrato financiero sufrido por el segundo pilar cuando se definieron las perspectivas financieras 2007/13. Y con ella, aunque sea bajo un nuevo paraguas, los Estados que por falta de cofinanciación renunciaron entonces a reforzar las acciones en favor de la energía, el agua o la biodiversidad en su planificación rural, tienen ahora una segunda oportunidad para hacerlo. Pero puede también ocurrir que el Consejo decida finalmente ampliar el abanico de acciones a nutrir dentro del segundo pilar con la nueva modulación. Lo que, de confirmarse, convertiría la formulación de los "nuevos retos" por parte de la Comisión en un brindis al sol.

La única novedad del paquete de desafíos presentado sería el "*cambio climático*" que, no obstante, se merecería un mejor engarce con los mecanismos centrales de la nueva PAC y,

³² Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007 (7224/1/07/REV 1). Véase además el estudio externo contratado por la Comisión: "*Adaptation to Climate Change in the Agricultural Sector*", Final Report, December 2007 (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/climate/index_en.htm); y para una visión de conjunto sobre la estrategia general de la Unión sobre el cambio climático http://ec.europa.eu/environment/climat/home_en.htm.

³³ Decisión 2002/358/CE, DO L 130 de 15.5.2002.

³⁴ COMISION CE (2006a), "*Estrategia de la UE para los biocarburantes*" (COM (2006) 34 de 8.2.2006, con su correspondiente "*Impact assessment*" - SEC (2006)142). Para un análisis comparativo sobre las políticas de fomento de los biocombustibles aplicadas en los países de la OCDE: STEENBLIK, R. (2007), *Biofuels - At What Cost?. Government support for ethanol and biodiesel in selected OECD countries*, International Institute for Sustainable Development, GSI-IISD, September 2007.

³⁵ Directiva 2000/60/CE, DO L 327 de 22.12.2000. . Sobre la defensa la situación de la calidad del agua en los Estados Miembros, véase el informe: EC COMMISSION (2008), *Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 20078*, European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, November 2007 (en particular los Cuadros 3.4.11 a 3.4.13.1).

³⁶ El Reglamento (CE) 870/2004 (DO L 162 de 30.4.2004) establece el Programa Comunitario de conservación de recursos genéticos en agricultura, con 17 acciones a implementar en 4 años a contar desde 2007. Sobre la defensa de la biodiversidad en el segundo pilar por los Estados miembros véase el informe: EC COMMISSION (2008), *Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 20078*, European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, November 2007 (en particular los Cuadros 3.4.5 a 3.4.8).

³⁷ La reciente Ley 45/2007 de 13 de diciembre para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE 299 de 14 de diciembre de 2007), en la medida que incluye expresamente entre sus medidas el fomento de las energías renovables y el agua, y está desvinculada de los programas de desarrollo rural aprobados en cada Autonomía, podría beneficiarse de la nueva modulación para su desarrollo. Véase sobre el tema: REGIDOR, J.G. (Coord.) (2008), "*Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío*", Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Centro de Publicaciones, Madrid.

sobre todo, un mejor apoyo financiero que el que se le otorga ⁽³⁸⁾. Especialmente en un contexto como el presente, con unos mercados agrarios en desequilibrio y donde la producción de alimentos compite encarnizadamente con la producción energética, lo que incrementa el coste de oportunidad de las acciones públicas en favor del medio ambiente.

En este mismo sentido parece sorprendente que no se cite como un nuevo desafío de la PAC el que, en nuestra opinión, hoy mejor merecería este apelativo: la *inflexión* registrada desde 2006/07 en unos *mercados agrarios* globalizados confrontados a una pujante demanda alimentaria y energética (muy en particular en cereales y oleaginosas) que, sumada a una serie de catástrofes climáticas y prácticas proteccionistas en muchos países exportadores, han disminuido la oferta disponible, abocado a unas existencias mundiales a niveles históricamente bajos, y, en última instancia, han desembocado en una situación de penuria con el consecuente incremento de los precios de los alimentos de la mano de los mercados de futuros y la especulación financiera ⁽³⁹⁾.

De hecho, la Comunicación de noviembre de 2007 que, en principio, debía de fijar el campo de juego del HC, no incluyó la más mínima reflexión sobre la reciente evolución de los mercados alimentarios, su impacto en la inflación o las estructuras de costes de producción, y, en definitiva, sobre cómo debería la PAC abordarlos. La razón era simple: la Comisión era consciente que la inclusión en el HC del contexto global en que hoy se mueven las políticas agrarias y alimentarias le obligaría a admitir una reforma de fondo sobre los mecanismos de la PAC y su funcionalidad (quizás incluso en clara contradicción con algunas de las decisiones tomadas en los últimos años). Finalmente, ante la evidencia que la agricultura se instalaba por vez primera desde los tiempos de las "*vacas locas*" como un tema relevante del debate social y político, y que la Comisión no podía mostrarse indiferente a las preocupaciones de los ciudadanos, se encontró una solución salomónica: por un lado, el HC siguió ignorando la cuestión y de hecho la evaluación de impacto que acompañó a las propuestas legislativas no dedica una sola línea al análisis de los posibles cambios estructurales que se registran en los mercados alimentarios; y, por otro, presentó, fuera de las propuestas legislativas aunque el mismo día, una Comunicación ⁽⁴⁰⁾ en la que, tras comentar escuetamente las causas, en la oferta y en la demanda, que pueden explicar los actuales desequilibrios en los mercados y su impacto en el medio y en el largo plazo, invitaba nada menos que al Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno a fijar las orientaciones que considerara oportunas.

En otros términos, se sustraía definitivamente el tema del HC sin dar por ello la sensación que la UE se lavaba completamente las manos del asunto. Proceder que, si bien salva formalmente la propuesta del HC, entreabre las puertas a que el Consejo Europeo exija a la Comisión nuevos cambios en la PAC, más allá de 2009, extienda el mandato negociador

³⁸ . Sobre el cambio climático y la agricultura en los Estados miembros véase el informe: EC COMMISSION (2008), *Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 20078*, European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, November 2007 (en particular los Cuadros 3.4.18.1 a 3.4.20).

³⁹ Numerosos análisis han sido publicados para explicar las causas y efectos de la actual deriva de los mercados. Por lo general prevén que los precios internacionales agrarios se mantendrán altos a medio plazo, aunque a niveles inferiores a los conocidos en los dos últimos años. Véase: OECD-FAO (2008), "*Agricultural Outlook 2008-2017*" (<http://www.agri-outlook.org>); FAPRI - FOOD AND AGRICULTURAL POLICY RESEARCH INSTITUTE (2007), "*FAPRI Agricultural Outlook 2007*" (<http://www.fapri.org/outlook2007>); FAPRI (2008), "*US Baseline Briefing Book*", FAPRI-MU Report 03-08 (http://www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2008/FAPRI-MU_Report_03_08.pdf); SCNEPF, R. (2008), *High Agricultural Commodity Prices: What Are the Issues*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, May 6, 2008; TROSTLE, R. (2008), *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*, USDA-ERS, WRS-0801, May 2008 (www.ers.usda.gov); WITZKE, NOLEPPA, SCHWARZ (2008), *Global agricultural market trends and their impacts on European agriculture*, Humboldt-Universität zu Berlin, Working Paper, N° 84/2008, May; y MARM (2008), *Materias primas agrícolas: evolución reciente y perspectivas*, AgrInfo N° 10, Junio 2008, disponible en www.mapa.es/ministerio/pags/analisis_prospectiva/Agrinfo10.pdf. Los análisis de la Comisión son mucho más comedidos: EC COMMISSION (2008), *Prospects for agricultural markets and income in the European Union 2007-2014*, March, disponibles en http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capep/prospects2007b/index_en.htm y http://ec.europa.eu/agriculture/foodprices/index_en.htm.

⁴⁰ EC COMMISSION (2008b), "*Tackling the challenge of rising food prices. Directions for EU action*", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM (2008) 321, 20.5.2008). Para los análisis que acompañan a la Comunicación, véase: http://ec.europa.eu/agriculture/foodprices/index_en.htm.

agrícola para Doha que permita dar una respuesta multilateral a las crisis alimentarias y/o se decida por sustraer, siquiera temporalmente, los dineros no utilizados por la PAC en uno o varios ejercicios presupuestarios para financiar la política de desarrollo.

- b) Los trabajos en curso de "*simplificación legislativa*" de la PAC

Recordemos que la Comisión presentó entre 2003 y 2005 diversas Comunicaciones ⁽⁴¹⁾ en las que mostraba su interés en potenciar la calidad y transparencia de su legislación y en reducir su manifiesta complejidad 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 ⁽⁴²⁾ que partía de la distinción entre: 1) una "*simplificación técnica*" que estaría orientada a la simple revisión de los textos legales, de los procedimientos administrativos y de los mecanismos de gestión corriente para hacerlos más claros y coherentes ⁽⁴³⁾; y 2) una "*simplificación política*", dirigida a reformar los *mecanismos* propiamente dichos de la PAC. Es esta última, que ya arropó el proceso de sustitución de los sistemas de apoyo aplicado desde 2003, la que ahora deviene uno de los puntales del discurso legitimador de las propuestas legislativas del HC.

Estos trabajos de *simplificación legislativa* han permitido, además, acotar el grueso de la normativa agraria en *cinco grandes textos*: 1) el Reglamento (CE) 1290/2005, que regula la *financiación de la PAC* en general ⁽⁴⁴⁾; 2) el Reglamento (CE) 1783/2003 sobre el desarrollo rural ⁽⁴⁵⁾; 3) el Reglamento (CE) 1782/2003, que establece todos los *regímenes de ayudas directas* a los agricultores ⁽⁴⁶⁾; 4) el Reglamento (CE) 1234/2007 sobre la '*Organización Común única*' ⁽⁴⁷⁾, que codificó los mecanismos de gestión de 21 Organizaciones Comunes de Mercado precedentes; y 5) el Reglamento (CE) 1698/2005, que establece el régimen financiero al *desarrollo rural a cargo del FEADER* ⁽⁴⁸⁾. Como era de esperar, las propuestas del HC se circunscriben a modificar estos Reglamentos-base y en concreto, los tres últimos.

Sin embargo, como luego comentaremos (II.6 y II.7), a la vista de las propuestas presentadas, se requiere mucha fe para concluir que la *simplificación* se encuentra en la base del HC. Para no avanzarnos basta de momento argüir que, en paralelo a la eliminación de ciertas ayudas y una uniformización (facultativa) del régimen de disociación, se refuerzan las competencias de decisión en manos de los Estados sobre el primer pilar, lo que, a la postre, conduce finalmente a un modelo de apoyo (disociado y asociado) con 27 formatos distintos de aplicación. Podríamos incluso afirmar que, lejos de armonizar el apoyo del primer pilar, se consagran los "*híbridos*" a la carta, o, lo que es lo mismo, una PAC a diferentes velocidades que, paradójicamente, desconocen, de momento, su destino final (*Vid.* I.5). A mayor abundamiento, el HC, enfrascado en flexibilizar la gestión interna para adecuar las ayudas a realidades muy heterogéneas, se olvida de la "*simplificación nacional*", aún a sabiendas que buena parte de la complejidad legislativa presente tiene su origen en las disposiciones de las administraciones internas. Aun asumiendo que no le incumbe, en aras del principio de subsidiariedad, cuando menos resulta paradójico que, conociendo sus consecuencias, el HC

⁴¹ COMISION CE (2003), "*Actualizar y simplificar el acervo comunitario*" (COM (2003) 71); COMISION CE (2005a), "*Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*" (COM (2005) 24); y COMISION CE (2005b) "*Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*" (COM (2005) 97).

⁴² COMISION CE (2005c), "*Simplificar y legislar mejor en el marco de la política agrícola común*" (COM (2005) 509 de 19.10.2005). Para mayores detalles sobre los trabajos de simplificación *vid.*: http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm.

⁴³ Lo que en 2006 se tradujo en la publicación de un *Plan de Acción* a modo de preparación del HC con una veintena de puntuales medidas a implementar (EC COMMISSION (2006b), "*Simplification of the Common Agricultural Policy. Action Plan*", DG Agriculture and Rural Development, Working Paper, October 2006).

⁴⁴ DO L 209 de 11.8.2005.

⁴⁵ DO L 270 de 21.10.2003.

⁴⁶ DO L 270 de 21.10.2003, modificado en último término por el Reglamento (CE) 479/2008 (DO L 148 de 6.6.2008).

⁴⁷ DO L 299 de 16.11.2007, modificado en última instancia por los Reglamentos (CE) 248/2008 (DO L 76 de 19.3.2008) y 361/2008 (DO L 121 de 7.5.2008).

⁴⁸ DO L 277 de 21.10.2005.

insista en extender las competencias internas bajo la bandera de la simplificación sin poner apenas ningún coto.

- c) Las *cláusulas de revisión* de la legislación en vigor

Los textos legislativos aprobados entre 2003 y 2008, y muy especialmente el Reglamento (CE) 1782/2003, dispusieron la presentación de diferentes *informes* por parte de la Comisión sobre la aplicación efectiva de los instrumentos introducidos con las reformas, a modo de guía para nuevas propuestas. Informes que abarcaban: la aplicación de *régimen de cultivos energéticos* (a presentar antes del 31 de diciembre de 2006) ⁽⁴⁹⁾; la evolución de *la condicionalidad* de las ayudas (a presentar antes del 31 de diciembre de 2007) ⁽⁵⁰⁾; 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) ⁽⁵¹⁾; las perspectivas del *mercado lechero y el régimen de cuotas* (antes del 31 de diciembre de 2008) ⁽⁵²⁾; 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); la revisión del sistema de zonificación aplicable al desarrollo rural (antes del 31 de diciembre de 2009); el *sistema de asesoramiento* a las explotaciones (antes del 31 de diciembre de 2010); la aplicación de los planes estratégicos nacionales de desarrollo rural (de carácter bianual, a partir de 2011); y, en fin, la última *reforma vitivinícola* (antes del 31 de diciembre de 2012).

La Comisión interpretó este rosario de informes como verdaderas *cláusulas de revisión* del acervo agrícola, lo que sumado a la *progresividad* de la reforma iniciada en 2003, caracterizada como vimos por su implementación por etapas (*Vid.* I.1.g), le daba la coartada final para presentar un paquete de propuestas de *alcance limitado* pero, a su vez, *suficiente* para guardar las formas ante los Ministros de Economía y Finanzas y preservar el actual marco presupuestario agrario hasta 2013. Abunda en el mismo sentido el hecho que la revisión de 2008 haya sido (significativamente) bautizada con el apelativo de "*Health Check*", dando a entender que, por lo general, los mejores chequeos son aquellos que parten de un diagnóstico previo. Y en esta ocasión el diagnóstico de la Comisión se fundaba en el supuesto de que *no* era necesaria, ni conveniente, una verdadera reforma de la PAC. Bastaba, simplemente, un ajuste de los compromisos ya adquiridos por los Ministros de Agricultura que aminorasen algunas de las incongruencias detectadas en la aplicación más reciente de la PAC ⁽⁵³⁾.

El hecho es que, hoy por hoy, nadie puede garantizar que el esfuerzo desplegado tenga éxito y que los procesos de revisión financiera y de mini-reforma agraria se mantendrán separados, en el tiempo y en el contenido. Pero incluso en el supuesto que se consiguiera este objetivo, podría ocurrir que el HC se convirtiera en un catalizador añadido de una reforma radical en 2013 que acabara con la PAC en el quirófano para una extirpación completa de órganos. Pasamos a explicarlo.

5. Acotaciones sobre el enfoque del HC y sus efectos: el riesgo del "*funcionalismo inverso*"

⁴⁹ Ya formalizado en el documento COM (2006) 500 de 22.9.2006, donde se incluían sus correspondientes propuestas legislativas.

⁵⁰ COM (2007) 147 de 29.3.2007.

⁵¹ Informe subsumido en las propuestas de reforma de la OCM de frutas y hortalizas (COM (2007) 17 de 24.1.2007) y su evaluación de impacto (SEC (2007) 74 y 75 de 24.1.2007).

⁵² COM (2007) 800 de 12.12.2007 y propuestas legislativas para la modificación de las cuotas lecheras (COM (2007) 802).

⁵³ El estudio de impacto presentado por la Comisión a propósito del HC ("*Impact assessment*" - SEC (2008) 1885) adolece en este sentido del mismo vicio de fondo que las propuestas legislativas: queriendo ser exhaustivo en su análisis, sus conclusiones se ven predeterminadas por el enfoque general elegido.

En puridad la pregunta del millón a resolver es si el HC responde a lo que la PAC necesita en las actuales circunstancias (⁵⁴). A fin de cuentas para llevar adelante una reforma, por pequeña que sea, tanto o más importante es conocer las deficiencias a superar como saber a *dónde queremos ir*, o, si se prefiere, *qué PAC pretendemos* (para más allá del 2013). Por otro lado, citando al filósofo Giacomo Marramao (⁵⁵), la idea de la historia como una línea continua de acontecimientos es falsa, porque el futuro depende de nosotros en el presente. La Comisión con su HC se empeña en entender el tiempo como progreso lineal, renunciando a modificarlo y, en suma, se dedica a esperar que en 2103 las contradicciones acumuladas se resuelvan mediante una voluntad política renovada que hoy por hoy se constata que no existe. Lo que es mucho esperar ciertamente.

De todos modos, podríamos aceptar que es demasiado pronto para que el Consejo cierre un modelo alternativo de apoyo agrario y el tipo de política capaz de afrontar con éxito la globalización y la ampliación. Podemos asimismo reconocer que es arriesgado traer hoy a colación las prioridades financieras de una eventual PAC "low cost" y sus modalidades en vísperas de una revisión presupuestaria en manos de los Ministros de Economía. Pero, sentadas estas premisas, nos parece también que con la *Comunicación del HC* de noviembre de 2007 se perdió una gran oportunidad para lanzar *un debate estratégico* sobre, al menos, las grandes *asimetrías* que tiene planteadas el actual diseño de la PAC y que, querámoslo o no, van a planear sobre los Ministros del Consejo de Agricultura y de Economía:

- a) La asimetría entre el *apoyo territorial y la multifuncionalidad*, o, lo que es lo mismo, la *funcionalidad o legitimidad futura de un apoyo disociado a 27*;
- b) La asimetría entre el *primer pilar y el segundo pilar* de la PAC, en función de las convergencias (y divergencias), materiales y financieras, constatadas entre las ayudas disociadas y las medidas compensatorias hoy insertas dentro del desarrollo rural, con la posible aparición de un único pilar agro-rural para el apoyo a las explotaciones;
- c) La asimetría entre la *financiación comunitaria completa* de la que goza el primer pilar, y, en su seno, las ayudas disociadas, y la *cofinanciación nacional* dispuesta para las medidas del segundo pilar;

⁵⁴ El actual proceso de reforma ha dado ya lugar a numerosos estudios, sobre las intenciones de la Comisión, y sobre los posibles diseños de la futura PAC: BUREAU, D. y CHALMIN, P. (2007), *Perspectives agricoles en France et en Europe*, Conseil d'Analyse économique, La Documentation Française, Paris; EUROCARE (2007), *Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, IP/B/AGRI/FWC/2006-146-Lot01-C01-SC1, PE 397.241; MATTHEWS, A. (2007), *More on who benefits from farm subsidies* (<http://caphealthcheck.eu/2007/10/14/more-on-who-benefits-from-farm-subsidies>), COOPER, BALDOCK, FARMER (2007), *Toward the CAP Health Check and the European Budget Review*, The German Marshall Fund of the United States, October 2007 (www.ieep.eu/publications/pdfs/2007/health_check_12_10_07.pdf); ÔIR (2007), *Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP - the Rural Development Perspectives*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, IP/B/AGRI/FWC/2006-146-Lot03-C01-SC1, December; MASSOT, A. (2007), "*¿Quo vadis PAC?*. La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva Política Agrícola Común", *Boletín Económico de ICE*, N° 2903, del 16 al 31 de enero de 2007, p. 11 (www.revistasice.com/RevistasICE/BICE/pagResBusqueda); GARCIA AZCARATE, T. (2007), "De l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace...", *Economie Rurale*, N° 300, 2007 (<http://www.sfer.asso.fr>); EDWARDS, T. (2008), *A Healthy CAP? The Health Check of the Common Agricultural Policy*, Scottish Parliament Information Centre (www.scottish.parliament.uk); GARCIA AZCARATE, T. (2008), Le bilan de santé de la Politique Agricole Commune, *Revue du Marché Commun*, N° 515, Février 2008, pp. 73-79; GARCIA ALVAREZ COQUE, JM (2008), *The Financing and Effectiveness of Agricultural Expenditure*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-12, PE 397.258, 28.3.2008; CHATELLIER, V. (2008), *The Financing and Effectiveness of Agricultural Expenditure*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-13, PE 397.259, 28.3.2008; REGIDOR, J.G. (2008), "*Analysis of the Health Check Proposals: the Reform of the decoupling system*", European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-57, PE 405.400, June 2008; BUCKWELL, A. (2008), "*Analysis of the Health Check Proposals: the Reform of the mechanisms for direct support*", European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-56, PE 405.399, June 2008.

⁵⁵ MARRAMAIO, G. (2008), "*Apología del tiempo oportuno*", Editorial Kairós.

- d) La asimetría entre el *intervencionismo público y los fallos del mercado* o, lo que es lo mismo, sobre el papel de la *regulación de los mercados y sus mecanismos* en una política que se autodenomine agraria, especialmente en un contexto como el presente, de cambios estructurales en la oferta y la demanda;
- e) La asimetría entre un *modelo social del bienestar*, con altas exigencias y costes, y unos *mercados cada día más abiertos y globales*, lo que equivale a cuestionarse la compatibilidad de la *PAC tras el HC con la OMC* y, más en concreto, *con la oferta presentada* por la UE en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha;
- f) La asimetría entre *la PAC y otras políticas comunes* (salud pública, medio ambiente, cohesión, competencia, desarrollo, energía, etc.), que equivale a reubicar la PAC en el seno del proyecto de construcción europea en función de las demandas de sus ciudadanos;
- Y g) la asimetría entre la PAC y las *políticas nacionales* (sobre fiscalidad, seguridad social, ordenación territorial, agua, bosques, inmigración, etc.), sinónimo de la búsqueda del punto de equilibrio entre la supranacionalidad y la subsidiariedad.

El HC no da una respuesta satisfactoria a los interrogantes de fondo que la PAC tiene hoy planteados. Peor aún, la Comisión, al no inscribir sus propuestas en unos escenarios de futuro que les den sentido, aboca a los Estados, y a las organizaciones profesionales, a la prudencia y el cortoplacismo. Por otro lado, el Ejecutivo Comunitario, al desvincular el HC de las decisiones que se deberán tomar al término de las actuales perspectivas financieras, y al fundar sobre una base voluntaria la mayor parte de sus propuestas, está objetivamente favoreciendo la extensión de una PAC "a la carta", mucho más compleja y, a la postre, mucho más difícil de reconducir (en términos comunitarios) llegado el momento.

Obviamente, en una UE a 27 las componendas en el Consejo para adoptar cualquier reforma de la PAC, por corta que sea, son inevitables. El problema radica en que tales componendas en los últimos tiempos utilizan el método de los pequeños pasos, tradicional en la construcción comunitaria, para deconstruir la que aun hoy es la principal política común. Asistimos de facto a un "*funcionalismo inverso*" que sin conocer su destino final nos puede conducir a un punto de no retorno. Además, las transacciones de vuelo gallináceo, se acumulan en el tiempo y se acrecientan bajo el paraguas del principio de flexibilidad en la gestión a favor de los Estados. El HC lleva este proceso a su extremo y, en la medida que no define un mínimo referente sobre el apoyo agrario en el medio plazo, puede socavar irremisiblemente la coherencia económica y los fundamentos de una política agraria que se pretende aún común y coherente con un eventual modelo social europeo a 27. Si la hipótesis es correcta, las decisiones que el Consejo tome a raíz del HC podrían colocar a la PAC ante el hecho consumado de una reforma radical en 2013, léase una renacionalización de la política de rentas agrarias, tal como sugirió en su momento el Grupo Sapir (I.3), como única salida al galimatías resultante.

Last but not least, en el horizonte 2013 confluirán, aparte de las asignaturas de la PAC que deje pendientes el HC, la concreción de las nuevas perspectivas financieras a nivel agro-rural (con independencia de cuál sea el acuerdo del Consejo de Economía y Finanzas en 2009), la revisión del protocolo de Kyoto, y la más que probable entrada en vigor de un nuevo Acuerdo Agrícola de la OMC. Un escenario en suma con demasiadas aristas para que pueda ser cerrado en clave exclusivamente agrícola y que seguramente precisará del concurso del Consejo Europeo, con el riesgo añadido que ello conlleva. En este contexto, es imperativo que en diciembre de 2008 el Consejo Agrícola haga un esfuerzo de responsabilidad, busque respuestas coherentes con el medio y largo plazo, y, en fin, subsane, hasta donde sea posible, las incógnitas sobre el futuro modelo de política agraria de la UE.

Estas mismas razones justifican que el análisis de *la PAC más allá del HC*, que es el título que encabeza estas páginas, no se circunscriba al comentario de las propuestas de la Comisión ni deje de lado los retos profundos que la PAC deberá afrontar en 2013 como complemento (o paliativo) a las decisiones que se tomen en 2008. En consecuencia, en la segunda parte de este artículo repasaremos el contenido del HC bajo el tamiz de *cinco grandes retos*: el de la funcionalidad del apoyo disociado (II.6); el de la flexibilidad en la gestión (II.7); el de la equidad (II.8); el presupuestario (II.9); y el de la regulación de los mercados (II.10).

II. MAS ALLÁ DEL "HEALTH CHECK": LOS RETOS ESTRATÉGICOS DE LA PAC

6. El reto de la funcionalidad del apoyo disociado: de la territorialización a la multifuncionalidad

La reforma de 2003 convirtió la disociación de las ayudas respecto de la producción en el núcleo duro de una nueva PAC (I.1.a), confirmada, y ampliada, en los años sucesivos (I.1.g). Sin embargo, en aras del *principio de flexibilidad en la gestión* (I.1.e), se permitieron hasta *tres modelos de aplicación* diferentes para el nuevo régimen de apoyo (⁵⁶):

- a) 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 según referencias históricas (por lo general 2000/2002) bajo la forma de ayudas a la producción. 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 en su vertiente pura que, complementariamente, puede tomar diversas modalidades en función de los niveles de *disociación parcial* aplicados en determinados sectores.

- b) El *modelo regionalizado*, fundado en una ayuda-base ("*flat rate*") por regiones administrativas, zonas o sistemas productivos territoriales (pastos, montaña, espacios naturales,...). Tal opción equivale a una significativa redistribución de los importes percibidos en el pasado por los agricultores en función del número de hectáreas admisibles que ostenten dentro de su respectiva zona o región y el montante-base que se les atribuya. Por esta razón, salvo los casos de Estados como Eslovenia o Malta que por su reducida dimensión podían acogerse a este régimen, el resto de países que han apostado por esta vía lo han hecho a plazo, con un modelo final basado en una ayuda-base territorializada al que confluirán tras un periodo transitorio más o menos largo.

- Y c) el *régimen simplificado*, basado en un pago único a la superficie a tanto alzado (*Single Area Payment Scheme - SAPS*), definido en el transcurso de las adhesiones de 2004 (en la medida que los países entonces candidatos no tenían referencias históricas sobre las que calcular los pagos disociados) y que hoy se aplica a los nuevos Estados miembros con las excepciones, ya citadas, de Eslovenia y Malta (⁵⁷).

A estas alturas es evidente que la diversidad de formatos que surgió de la reforma de 2003 y la ampliación de 2004 escondía ya en su seno el germen de una *posterior armonización* que pusiera coto a su deriva y, en última instancia, que preservara el carácter *común* de la principal función de los nuevos pagos disociados, a saber, el apoyo a la renta. Circunstancia que se vio,

⁵⁶ 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/sfp/pdf/2008_01_dp_capFVrev.pdf, al igual que el "*Impact assessment of alternative Policy Options*" presentado con las propuestas legislativas del HC (EC COMMISSION, 2008a), en particular su apartado C.a. Complementariamente véase: GAY, S.H. *et al.* (2005), *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential*, MEACAP WP6 D4b, disponible en la página web del IEEP: http://www.ieep.eu/publications/pdfs/meacap/WP6/WP6D4B_CAP.pdf; y KROLL, J.C., Dir. (2006), "*La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union Européenne*", Convention d'étude MAP - ENESAD n° 06-H1-01.01, Octubre 2006.

⁵⁷ Véase Nota (23).

si cabe, agravada por la *aplicación efectiva* que del marco legal consolidado hicieron los Estados miembros. El hecho es que un nutrido grupo de países optaron desde el primer momento por "*regímenes híbridos*", con una parte de los pagos que se calculaban en función de las bases históricas individuales, y otra parte que se establecía a partir de parámetros regionales, según los sectores. Tras lo cual aparecieron dos sub-modelos: los "*híbridos dinámicos*", regímenes transitorios que, tal como avanzamos, debían de desembocar en el modelo regional, con ayudas únicas territorializadas por Ha (caso de Alemania, Dinamarca, Finlandia y, dentro del Reino Unido, Inglaterra); y los "*híbridos estáticos*", que se circunscribieron a calcular los importes de las ayudas disociadas desglosándolos en una parte histórica y otra a redistribuir zonalmente (caso de Luxemburgo, Suecia y, dentro del Reino Unido, Irlanda del Norte).

Retengamos por otro lado que tanto el modelo regional, como el modelo simplificado a la superficie y los mismos híbridos desplegados apuntaban ya un *pívor de referencia alternativo* al apoyo basado en referencias históricas, el *territorio*, a partir del cual la Comisión construye, como no podía ser de otro modo, su argumentario para las propuestas legislativas del HC⁽⁵⁸⁾. Tanto es así que en su evaluación de impacto se analizan cinco opciones de mejora del régimen de disociación: el *statu quo* (Opción 0), la adopción de una *ayuda-base por Ha elegible* a nivel comunitario, descartada de antemano por su enorme impacto redistributivo (Opción 1); la *generalización del SAPS* a los 27, que también se desestima porque empeoraría la ya desigual distribución de los pagos en los 15 en beneficio de los grandes propietarios (Opción 2); una *ayuda-base regional por hectárea elegible*, parangonable con el actual modelo regional (Opción 3); y una *ayuda-base regional por derecho*, a modo de una opción híbrida entre los modelos histórico y regional, que reconocería a los agricultores activos (a los que identifica (?) con los poseedores de derechos históricos de cobro) frente a los simples propietarios (Opción 4). La propuesta de la Comisión se inspira finalmente en estas dos últimas opciones y se materializa de la siguiente forma:

- Para empezar la Comisión recuerda que un apoyo disociado calculado en función de referencias históricas no tiene sentido económico si se aleja de los parámetros productivos originarios y está por consiguiente condenado a perder su legitimidad social (Considerando 28 de la propuesta de Reglamento codificado que sustituirá el Reglamento (CE) 1728/2003);
- Acto seguido, permite la revisión de las decisiones de aplicación tomadas en 2003 sobre el modelo de apoyo disociado e invita a los Estados que apostaron por el modelo histórico (puro o híbrido) y no deseen una regionalización inmediata y completa de sus ayudas, a que uniformicen progresivamente, en tres etapas (2010 a 2013), los valores unitarios de sus pagos disociados al nivel geográfico que estimen pertinente (Artículo 46);
- Paralelamente, se da una segunda oportunidad a los Estados con modelo histórico para que basculen hacia el modelo regional (en otros términos, que conviertan algunas de sus ayudas aun hoy calculadas sobre referencias pasadas en ayudas territorializadas) y a los que ya optaron por el régimen regional para que modifiquen sus presupuestos originales; (Considerando 29 y Artículos 47, 48 y 49);
- Finalmente, la Comisión permite que los nuevos Estados miembros extiendan hasta 2013 el SAPS, que ya garantiza un alto grado de uniformización de las ayudas pero que tenía los años 2011 (UE-10) o 2012 (Rumania y Bulgaria) como fecha de caducidad (Artículo 111).

La propuesta de la Comisión significa una mejora respecto a la situación actual y permitirá avanzar hacia el modelo regional de disociación que, visto con perspectiva histórica, ahora comprobamos que desde el momento que fue introducido con la reforma del 2003 estaba

⁵⁸ Punto 2.2 de la Exposición de Motivos de las propuestas y apartado C.a.5 de su evaluación de impacto (COMISION CE 2008a y SEC (2008) 1885). Para una visión alternativa a la propuesta por la Comisión: REGIDOR, J.G. (2008), *op. cit.*

orientado a convertirse *de facto* en el referente para toda la UE. En su virtud los Estados podrán deducir selectivamente derechos de determinados sistemas productivos territoriales para reforzar aquellos otros que estimen oportuno e, implícitamente, reequilibrar el apoyo sectorial. A modo de ejemplo, aprovechando la actual coyuntura de los mercados, en España podría dar lugar a un trasvase de las zonas de regadío especializadas en grandes cultivos a zonas desfavorecidas (montaña/secano) y/o especializadas en ganadería, hoy con ayudas muy bajas (p.e. la Cornisa Cantábrica). Yendo aún más lejos, aunque sin movernos de los parámetros de un modelo híbrido estático, sería posible generalizar unos importes medios de ayuda por sistemas productivos territoriales con exclusión de algunas ayudas puntuales. En cualquier caso, parece evidente que cualquier decisión en este sentido encontrará una enconada resistencia de muchas CC.AA si se pretende hacer a nivel estatal y modificar por consiguiente los *enveloppes* regionales sin su concurso. Pero no hacer nada por este motivo constituiría, a nuestro modesto entender, una irresponsabilidad política. Como botón de muestra, ¿qué racionalidad económica podría alegarse para que el sistema montañoso pirenaico terminara con cuatro sistemas de apoyo distintos, según la CA?. Creemos no obstante que España tiene un "*enveloppe*" de pagos suficientemente grande (CUADRO 4-V) para permitir una solución basada en criterios objetivos y satisfactoria tanto desde la perspectiva de la política agraria como a nivel autonómico.

Reconocidas las virtudes y potencialidades de la propuesta de la Comisión, ésta adolece asimismo de numerosas *deficiencias* que limitan notablemente su alcance:

- De entrada, frente a la pretendida uniformización de los sistemas de disociación, en la práctica se *entronizan los modelos híbridos* de tal modo que, si actualmente contamos ya con 6 variantes, es muy posible que en 2010 convivamos con muchos más. Circunstancia que puede pasar factura en 2013, una vez consolidada la diversidad de formatos. Sin duda hubiera sido más conveniente proponer directamente una transición al modelo regional.
- En segundo término, basar el futuro régimen de disociación solamente en criterios territoriales, pese a constituir un avance, plantea problemas, en especial en los países más grandes y con sistemas agrarios más complejos, de zonificación, equidad (en beneficio exclusivo de los propietarios) y sectoriales (ganadería intensiva, cultivos especializados). Lastimosamente, como avanzamos (I.5), la Comunicación de noviembre de 2007 no planteó ninguna reflexión sobre la *funcionalidad de los pagos disociados* ⁽⁵⁹⁾ ni sobre los posibles *beneficiarios prioritarios* ⁽⁶⁰⁾. Al lado de la consabida *estabilidad de la renta* (con el HC, de carácter territorial, a partir de una ayuda-base), éstos pagos podrían incorporar hipotéticamente otros objetivos legitimadores como: 1) la *compensación de los sobrecostes derivados de las nuevas demandas* de la sociedad europea (en bienestar animal, medio ambiente, trazabilidad, etc.) que no sufren los terceros países competidores; 2) su conversión completa en *pagos por servicios medioambientales* realizados a la sociedad más allá de las exigencias de la condicionalidad, en especial en aquellas zonas de alto valor paisajístico, rica biodiversidad, alto riesgo climático o elevados costes de oportunidad; y/o 3) la compensación de *sobrecostes por hándicaps físicos* (al modo de las actuales indemnizaciones compensatorias de zonas de montaña - ICM) que preserven la presencia de la actividad agraria en el territorio y, de soslayo, una equilibrada ordenación del espacio.

Fijémonos que todos estos posibles objetivos de un apoyo disociado significan la vuelta (por la puerta de atrás) de la *multifuncionalidad agraria*, hoy restringida en el primer pilar a los

⁵⁹ Sobre la posible funcionalidad del apoyo disociado, véase: BUCKWELL, A. (2008), *op. cit.*; GUYOMARD *et al.*, *La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne: quel avenir pour les droits à paiement unique?*, en BUREAU-CHALMIN (2007), *op. cit.* pp. 125-175.

⁶⁰ La Comisión en su propuesta hace un amago de definición de explotación prioritaria, aunque sea en un sentido negativo. En el Artículo 30.2 de su propuesta de Reglamento codificado dispone que los Estados miembros podrán excluir de los pagos disociados a aquellas sociedades que no tengan como objeto social el ejercicio de una actividad agrícola. Es evidente que se hubiera podido ir más lejos y, como ya se hace de hecho en el segundo pilar, privilegiar a determinados *tipos de explotaciones*, por razones de empleo por ejemplo.

criterios de condicionalidad exigibles a los pagos únicos y re-convertida *de facto* en *multifuncionalidad rural* dentro del segundo pilar (⁶¹). Por otro lado, todos estos objetivos podrían ser subsumidos en un apoyo disociado de *matriz territorial* como el que pergeña la propuesta del HC (⁶²). Este debate queda sin embargo relegado hasta 2013 de donde podría surgir un *apoyo territorial-multifuncional* que ostentaría algunas *ventajas*:

- a) Permitiría subsumir la totalidad de modelos disociados existentes y formalizar un apoyo por *tramos o funciones*, al que podrían eventualmente sumarse algunos suplementos asociados a determinadas producciones o explotaciones (tal como plantea la propuesta en su Artículo 69) (II.7).
- b) Aprovecharía mejor las sinergias entre los dos pilares de la PAC, que actualmente ya pueden ser considerados como un *continuum* en tanto que: primero, el grueso del primer pilar (ayudas disociadas) y las medidas de desarrollo rural ya se ubican en la Caja Verde de la OMC; segundo, en buena parte se fundamentan ambos capítulos en ayudas fijas a la Ha, de naturaleza estructural (compárese en este sentido las ICM o las medidas agroambientales por reducción de insumos con los pagos únicos disociados; las diferencias conceptuales son nimias); y tercero, con las recientes reformas sectoriales del tabaco, las frutas y hortalizas y el vino (⁶³) se han difuminado aun más sus fronteras mediante los fondos operativos y las medidas de reestructuración. En última instancia, estas convergencias podrían incluso permitir la integración del *apoyo a las explotaciones en un único pilar agro-rural*, sobre todo si en el 2103 se generalizara la *cofinanciación* en la PAC, que a su vez permitiría abolir el mecanismo de la *modulación* (por lo demás, cada día más difícil de justificar bajo un modelo territorial).
- c) Daría pie a un mejor tratamiento de los diversos problemas estructurales del conjunto de las explotaciones europeas al brindar un trato diferenciado de naturaleza zonal (montaña, seco, espacios naturales, regiones árticas, islas,...) según criterios objetivos (⁶⁴);
- d) Facilitaría el desarrollo endógeno del mundo rural mediante la valorización de los bienes y servicios, productivos y no productivos, que ofrecen las explotaciones agrarias a los espacios geográficos adyacentes;
- e) Sería compatible con la OMC, al poder ser integrado simultánea o complementariamente tanto en el apartado del apoyo disociado de la Caja Verde (Punto 6

⁶¹ Es significativo que la multifuncionalidad agraria no sea citada una sola vez ni en la Comunicación de noviembre de 2007 ni tampoco en el memorándum de presentación de las propuestas legislativas. Sin embargo, tal noción, basada en la producción conjunta de bienes y servicios económicos de interés público por parte de la actividad agraria y no remunerados por el mercado, dio lugar a abundantes trabajos en plena negociación de la Ronda Uruguay. Basta citar: OECD (2001), *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework*, COM/AGR/APM/TD/WP, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris; PAARLBERG, P.L. *et al.* (2002), "Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations", *Review of Agricultural Economics*, 24 (2), pp. 322-335; GUYOMARD, H. y LE BRIS, K. (2003), *Multifunctionality, Agricultural Trade and WTO Negotiations. A Review of Interactions and issues*, ENARPRI, Working Paper N° 4, December 2003; MASSOT, A. (2002), "La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la OMC", *Revista de Derecho Comunitario*, Año 6, N° 11, p. 45-84; MASSOT, A. (2003), "Le paradigme multifonctionnel: outil et arme dans la renégociation de la PAC", *Economie Rurale*, N° 273-274, Janvier-Avril 2003, pp. 11-60. Más recientemente: BARREIRO, J. y GOMEZ-LIMON, J.A. (2007), *La multifuncionalidad de la agricultura*, EUMEDIA-MAPA, Madrid.

⁶² La territorialización del apoyo tiene ya detrás suya una larga literatura: OECD (2003), "The Future of Rural Policy. From sectoral to place-based policies in rural areas", BODIGUEL, L. (2003), "Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle", *Economie Rurale*, N° 273-274, Janvier-Avril 2003, pp. 61-75; REGIDOR, J.G. (2005), "Multifunctionality and the CAP: Territorial Proposal", European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B - Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/ST/2004_009, PE 355.359, 1.3.2005.

⁶³ Véase Notas (15), (19) y (20).

⁶⁴ La nueva zonificación del desarrollo rural en estudio, a aprobar antes de 2010 según lo previsto en el Artículo 37 del Reglamento (CE) 1698/2005 (Nota (47)) y el Anexo II.A.5.3.2.1.1 del Reglamento (CE) 1974/2006 de la Comisión (DO L 368 de 23.12.2006), podría facilitar la integración de los dos pilares mediante un marco territorial único más idóneo que el aplicado con los pagos disociados.

del Anexo 2 del Acuerdo Agrícola de Marrakech) como en las funciones medioambiental y territorial de la misma (Puntos 12 y 13 del mismo Anexo) ⁽⁶⁵⁾.

- f) Daría cobijo a políticas internas contractuales y descentralizadas, idóneas para los Estados complejos como el Autonomo, una posibilidad por lo demás ya contemplada en la nueva Ley española de Desarrollo Sostenible del Medio Rural ⁽⁶⁶⁾.

- Y g) si los Estados rechazaran una redistribución completa a 27, como es de temer, podría también ser aplicado en base a los *enveloppes* nacionales sin menoscabo de su encuadramiento comunitario.

7. El reto de la flexibilidad en la gestión por parte de los Estados: disociación vs apoyo específico a la producción

La reforma de 2003 para facilitar la introducción de la disociación y vencer los temores a un abandono masivo de producciones, permitió una larga ristra de excepciones: una disociación parcial (facultativa) en algunos sectores; el mantenimiento de determinadas ayudas a la producción; y, finalmente, se permitió la re-conexión de una parte de las ayudas a disociar para el fomento de las producciones de calidad y/o de interés ambiental dentro de un mismo sector.

En aras de la simplificación, la Comisión propone para el HC la supresión de estas excepciones ⁽⁶⁷⁾, que se integrarían en el régimen de pagos únicos, salvo dos primas, a la vaca nodriza y al ganado ovino y caprino (por su carácter de ayudas a la ganadería extensiva y el consecuente impacto territorial que podría significar su desaparición), que se sumarían a las aprobadas en la reciente reforma de la OCM de frutas y hortalizas.

Lo más sorprendente es que, en paralelo, la Comisión amplía el margen de maniobra de los Estados para establecer *apoyos específicos a determinadas producciones* (ex-Artículo 68 del Reglamento (CE) 1782/2003). De esta guisa, el *nuevo Artículo 69* del Reglamento codificado permite detraer hasta un 10% de los *enveloppes* nacionales de pagos disociados:

- En favor de las producciones de alto interés medioambiental, la mejora de la calidad y la mejora de la comercialización (ya existentes en el Reglamento (CE) 1782/2003, pero que a partir de ahora ya no se verán constreñidos a usar ayudas procedentes del propio sector).

- Para compensar los hándicaps estructurales de los productores de leche, vacuno, ovino y arroz ubicados en zonas vulnerables desde un punto de vista económico o sensibles desde una perspectiva medioambiental. Se establece pues un apoyo asociado de *carácter zonal* que disipe los riesgos de abandono tras la abolición de la disociación parcial y los suplementos productivos. Remarquemos el carácter compensatorio de este apoyo, similar al que planteamos, en aras de la multifuncionalidad, en el apartado anterior.

- En favor de las zonas con programas de reestructuración y/o desarrollo. De nuevo nos encontramos aquí con un apoyo zonal y de naturaleza compensatoria, orientado a cubrir los costes suplementarios de los agricultores afectados.

- Y, por último, para financiar las pólizas de seguros de cosecha y la constitución de fondos mutualizados para afrontar epizootias o plagas. Sorprende sin embargo, la inserción, con calzador, de estos dos regímenes que precisan por ello de dos artículos complementarios de

⁶⁵ Véase Nota (14).

⁶⁶ Véase Nota (37).

⁶⁷ Considerando 30 y Artículo 53 del nuevo Reglamento codificado por lo se refiere a la disociación parcial (en particular de los grandes cultivos, el lúpulo, las semillas y algunas primas del bovino); Considerando 36, Artículos 64 y 65 y Anexos X y XI en lo que respecta a la integración de las ayudas a la producción en los pagos únicos (arroz, fécula de patata, forrajes desecados, frutos secos lino, lúpulo olivar, proteaginosas, semillas, trigo duro). Por lo demás, se han abolido las ayudas a cultivos energéticos.

desarrollo (Artículos 69 y 70). Es significativo al respecto que ambos regímenes no se hayan incluido en la OCM única con carácter obligatorio y, además, que, a diferencia de los supuestos anteriores, se les exija la cofinanciación nacional, aparte de una contribución de los beneficiarios. Está por ver qué uso van a hacer de estas disposiciones los Estados miembros y si su desigual desarrollo no va a traer más problemas que beneficios. En última instancia, es aún una incógnita cómo va a aplicar estas disposiciones un país como España, que ya posee el régimen de seguros agrarios más potente de Europa, y que, si la condición de adicionalidad no lo remedia, puede verse tentada a sustituir parte de sus ayudas nacionales por la contribución comunitaria.

Considerado el nuevo Artículo 69 en su conjunto cabe preguntarse qué porcentaje del 10% será utilizado por cada Estado y qué líneas y modalidades van a privilegiar. Destaquemos en este contexto que la facultad establecida en esta disposición puede convertirse en una bomba a efecto retardado tanto para la modulación obligatoria (con la que compite como mecanismo de redistribución interna del primer pilar) (II.8) como para el principio de disociación (si los Estados se lanzan sin tino a apoyar sus producciones). Ciertamente, la Comisión se cura en salud y exige que las medidas con mayor potencial de distorsión y capacidad de atentar contra los compromisos en la OMC (*Caja Azul* y cláusula *de mínimos*) se limiten a un 2,5% de los *enveloppes* nacionales⁽⁶⁸⁾. Un porcentaje de todos modos artificioso, muy inferior al margen de maniobra que deja la propuesta presentada por la UE en Doha, sobre todo tras la extensión de la disociación que incluye el HC, pero que se explica por el temor que despiertan los consabidos compromisos de un Consejo a 27.

En cualquier caso, el Artículo 69 consagra, una vez más, el *principio de flexibilidad* a costa de la tan invocada simplificación y abre las puertas a nuevos *híbridos a la carta*, complementarios de los que comentamos en el apartado anterior (II.6), en este caso de apoyos específicos a producciones. Un escenario posiblemente de difícil reconducción cuando (en 2013) llegue el momento de definir un modelo alternativo de disociación.

8. El reto de la equidad o cohesión: la modulación obligatoria y sus límites

Los pagos disociados, pese a estar desprovistos formalmente del referente de la producción, siguen aún basados en ella para el cálculo de sus importes individuales *y/o enveloppes* nacionales. Consagran por consiguiente las desigualdades en favor de las explotaciones más grandes y con mejores rendimientos, por lo general, además, sitas en las regiones más ricas⁽⁶⁹⁾, a despecho del principio de cohesión económica y territorial, inscrito en el Tratado.

Podría considerarse que tal situación constituyó el peaje a pagar en 2003 por el paso de una política productivista a otra fundada en el sostenimiento de las rentas. Y el único paliativo que entonces se encontró fue la introducción de una *modulación obligatoria* de las ayudas directas del primer pilar a fin de engrosar la contribución comunitaria en favor del desarrollo rural. No obstante, en contra de la opinión de la Comisión, el Consejo desposeyó este mecanismo de toda progresividad y actualmente está cifrado en un 5% lineal del total de los pagos que perciben las explotaciones, con una franquicia general de 5.000 €. A modo de compensación se dispuso que solamente el 80% de los montantes sustraídos quedara dentro de cada Estado y el 20% restante se distribuyera a nivel comunitario según tres criterios, la superficie y el empleo agrarios, y el PIB *per cápita*. España de hecho ha sido la principal ganadora de este reparto global, con 47,9 millones de € adicionales para sus acciones de desarrollo rural del periodo 2007/2013.

⁶⁸ Artículo 68.4 del Reglamento codificado, que afecta exclusivamente a las ayudas a las producciones de interés ambiental, a la mejora de la calidad y a la constitución de fondos mutualizados sanitarios.

⁶⁹ Véase el estudio citado en la Nota (22).

Como vimos (II.6), hubo algunos Estados que llegaron algo más lejos en la redistribución del apoyo mediante la implantación de los *regímenes híbridos* dentro del apoyo disociado, aunque su carácter parcial (de manera permanente o transitoria, según nos encontremos ante modelos estáticos o dinámicos) y el hecho que se basen en el número de hectáreas, a beneficio de los grandes propietarios, no resuelven completamente el problema.

En suma, en oposición al principio de cohesión económica y territorial, la PAC tiene planteado un reto de equidad del que el CUADRO 3 adjunto nos da el orden de magnitud: en el año 2006 (último ejercicio con datos disponibles) la UE-25 contaba con 23.000 beneficiarios del FEAGA (un 0,3% del total) que percibían más de 100.000 €, con un montante acumulado de 4.422 millones de € (equivalente al 13,3% del total de las ayudas), con predominio de las grandes explotaciones especializadas en cultivos herbáceos, vacuno y aceite de oliva, o grandes empresas de transformación de azúcar y destilación vitivinícola ⁽⁷⁰⁾. En el otro extremo, 6,5 millones de agricultores (el 89% del total) recibían menos de 10.000 € anuales con un montante acumulado de 8.764 millones de € (equivalente al 26% del total), donde se integra el grueso de los agricultores a tiempo parcial. Las cifras para España (CUADRO 3) que, no olvidemos, hoy por hoy es tras Francia el segundo gran beneficiario de la PAC ⁽⁷¹⁾, no varían sustancialmente ⁽⁷²⁾.

CUADRO 3. Distribución de las ayudas directas del FEAGA por estratos de beneficiarios en la UE-25 y en España (Ejercicio 2006)

Estrato / intervalo de apoyo (en €)	Montantes atribuidos (en 000 €) y %			Beneficiarios (número en 000 y %)		
	Montante por estrato	% por estrato	% acumulativo	Número de beneficiarios	% por estrato	% acumulativo
0 y < 5.000 €	5.149.928	15,55%	15,55%	6.021,00	82,12%	82,12%
> 5.000 y < 10.000 €	3.614.031	10,91%	26,46%	510,00	6,95%	89,07%
> 10.000 y < 20.000 €	5.674.601	17,13%	43,60%	400,00	5,45%	94,52%
> 20.000 y < 50.000 €	9.309.129	28,11%	71,71%	305,00	4,16%	98,68%
> 50.000 y < 100.000 €	4.947.415	14,94%	86,65%	74,00	1,01%	99,69%
> 100.000 y < 200.000 €	2.267.006	6,85%	93,49%	17,00	0,23%	99,92%
> 200.000 y < 300.000 €	703.866	2,13%	95,62%	3,00	0,04%	99,96%
> 300.000 y < 500.000 €	627.258	1,89%	97,51%	2,00	0,02%	99,99%
> 500.000 €	824.059	2,49%	100%	1,00	0,01%	100%
TOTAL UE-25	33.117.293	100,00	----	7.333	100,00	----
Del que: ESPAÑA						
0 y < 5.000 €	822.001	18,42%	18,42%	693,33	77,28%	77,28%
> 5.000 y < 10.000 €	645.059	14,45%	32,87%	91,85	10,24%	87,52%
> 10.000 y < 20.000 €	914.780	20,50%	53,37%	65,01	7,25%	94,76%
> 20.000 y < 50.000 €	1.098.724	24,62%	77,99%	37,17	4,14%	98,91%
> 50.000 y < 100.000 €	480.051	10,76%	88,74%	7,12	0,79%	99,70%
> 100.000 y < 200.000 €	277.547	6,22%	94,96%	2,08	0,23%	99,93%
> 200.000 y < 300.000 €	84.034	1,88%	96,85%	0,35	0,04%	99,97%
> 300.000 y < 500.000 €	57.821	1,30%	98,14%	0,16	0,02%	99,99%
> 500.000 €	82.922	1,86%	100%	0,10	0,01%	100%
TOTAL España	4.462.939	100,00	----	897,17	100,00	----

Fuente: COMMISSION EC (2008c), *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 Council Regulation (EC) N° 1259/1999 and Council Regulation (EC) N° 1782/2003 (Financial Year 2006)*. Documento disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2006/annex1_en.pdf.

A la vista está que el presente reparto del primer pilar de la PAC está lejos de responder a las nuevas exigencias de la ruralidad (multifuncionalidad), de una ciudadanía que hace suyos los valores de una sociedad del bienestar (legitimidad social) y, en definitiva, de una Europa

⁷⁰ Para una evaluación detallada de la distribución del apoyo comunitario puede consultarse <http://www.farmsubsidy.org>, a modo de complemento del informe de la Comisión utilizado como fuente del CUADRO 1. El mayor número de grandes beneficiarios del FEAGA (≥ 100.000 €) se ubican en: el Reino Unido (5.600), Alemania (5.000), Francia (3.600), España (2.700) e Italia (2.100).

⁷¹ En 2006 España obtuvo un total de 6.681,4 millones de € (4.616,6 por el primer pilar y 682,2 millones por el segundo pilar), el 13,4% del total presupuestado para la PAC, frente a los 10.091,7 millones de Francia (20,27%). Véase para mayor detalle: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_06_en.pdf.

⁷² Véase al respecto el estudio de INTERMON-OXFAM (2005), "*Goliath contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres*", Marzo 2005. La página web de *farmsubsidy*, citada en la nota anterior, desglosa también las ayudas en España a partir de los datos aportados por los organismos pagadores de (no todas) las CC.AA.

ampliada que no trata con el mismo rasero a sus agricultores y territorios (legitimidad política). Y presión en favor de una mayor redistribución es de prever que no cesará y, por el contrario, irá *in crescendo*, de la mano de tres vectores: las tensiones que provocará un presupuesto agrario congelado en términos reales desde 2006; las pretensiones recaudatorias de una parte del Consejo con vistas a reforzar otras políticas comunes; y, en fin, una cada vez mayor transparencia de las ayudas de la PAC (⁷³).

Somos conscientes que es demagógico, y contrario a toda lógica económica, esperar que las ayudas de la PAC sean idénticas para todas las explotaciones en un futuro, sin tener en cuenta la diversidad de factores territoriales, estructurales y de costes de producción existentes, pero ello no quita que sea deseable alcanzar una mayor selectividad del apoyo, de acuerdo con una clara delimitación de la (multi)funcionalidad de las ayudas (II.6) sobre la base criterios objetivos, y, en definitiva, en respeto del principio de cohesión económica y territorial.

En este contexto el HC propone (⁷⁴) incrementar el porcentaje en vigor de modulación del 5% al 13% a partir de 2009 hasta 2012. Las grandes explotaciones estarían sujetas a una reducción suplementaria, del 3% para las que hoy perciben más de 100.000 €, del 6% para las que obtienen más de 200.000 € y del 9% para las que reciben más de 300.000 €. Aunque esta propuesta es mucho menos radical en lo que respecta a las grandes explotaciones que lo que apuntaba la Comunicación de noviembre de 2007 (⁷⁵), es indudable que incluye un elemento de *progresividad* en la modulación del que hasta el momento adolecía.

De aprobarse por el Consejo, significaría 2.022,4 millones de € adicionales al término del periodo de aplicación, en 2013 (⁷⁶), de los que 265,7 millones corresponderían a España, contando con que: primero, subsumiría los montantes de la llamada "*modulación facultativa*" hoy aplicada por el Reino Unido y Portugal (⁷⁷); y, segundo, en tanto que comportaría un alineamiento entre las ayudas de los 15 y los nuevos Estados miembros, se aplicaría (levemente) también a estos últimos antes de la fecha de expiración formal del periodo transitorio fijado en los Tratados de Adhesión.

No obstante, la propuesta tiene también sus *puntos débiles*: en primer lugar, los montantes liberados se quedarán en su integridad dentro de cada Estado miembro, renunciándose por consiguiente a toda redistribución comunitaria como ocurría con la modulación vigente, por minúscula que ésta fuese; en segundo término, se destina en su totalidad a financiar los llamados "*nuevos desafíos*" dentro del segundo pilar de la PAC (I.6) pese a lo cual es dudoso que, aplicados sobre una base nacional, obtengan el trato financiero que se merecen cuando es conocido que tienen una incidencia muy diferente según los países y/o territorios; en tercer lugar, la modulación se topa a partir de ahora con la competencia directa del Artículo 69 que, como vimos, permite extraer hasta un 10% de los *enveloppes* nacionales de manera facultativa, sin que por ello se prevea una pasarela que respalde la utilización de los créditos no utilizados por los Estados para reforzar el desarrollo rural, lo que sin duda permitiría afrontar con mejores garantías los "*nuevos desafíos*" invocados, en particular dentro de los nuevos Estados Miembros, en tanto que apenas dispondrán de recursos procedentes de la nueva modulación; en cuarto lugar, bien sea por la introducción del Artículo 69, bien sea porque nos dirigimos hacia un apoyo en clave territorial, no queda nada claro el futuro de la modulación en

⁷³ El reciente Reglamento (CE) 259/2008 (DO L 76 de 19.3.2008) ha impuesto a las autoridades internas la obligación de publicar las listas de beneficiarios individuales de la PAC, quebrando las reticencias mostradas en el pasado por algunas de ellas.

⁷⁴ Artículos 7 y 10 de la propuesta de Reglamento codificado que sustituirá el Reglamento (CE) 1782/2003.

⁷⁵ En ella se esbozaba un "*capping*" del 10% para los pagos superiores a 100.000 €, del 25% para los fueran superiores a 200.000 € y del 45% a partir de los 300.000 €. Ante la resuelta oposición encontrada en el Consejo, sobre todo de los Estados con mayor número de grandes explotaciones (Gran Bretaña, Alemania, República Checa, Hungría y Eslovaquia) la Comisión se vio obligada a dar marcha atrás.

⁷⁶ Véase CUADRO 4-III.a y, para mayor detalle, AGRAFACTS, N° 51-08, 6.6.2008. Una evaluación de las diversas opciones estudiadas por la Comisión puede encontrarse en el "*Impact assessment*", Apartado C.d, que acompaña las propuestas legislativas del HC.

⁷⁷ Reglamento (CE) 378/2007, DO L 95 de 5.4.2007.

el largo plazo como mecanismo de redistribución; y, por último, adolece, en contraposición al primer pilar, del inconveniente de exigir la cofinanciación, una pesada carga para muchos Estados que les conduce a oponerse de manera sistemática a cualquier incremento de los porcentajes de modulación. Inconveniente, si así puede llamársele, que sin embargo en el 2103 podría desaparecer si, como parece, se introduce la cofinanciación para el conjunto de ayudas disociadas. Lo que nos lleva directamente al siguiente reto, el presupuestario.

9. El reto presupuestario: entre la disciplina financiera y la renacionalización del apoyo

En la primera parte de este artículo ya comentamos el fuerte sesgo financiero que sufre el HC ante la decisión que deberá tomar el Consejo de Economía y Finanzas en 2009 sobre el futuro presupuesto de la Unión. En este contexto, la PAC, pese a que las presentes perspectivas financieras congelaron el apoyo agrario en términos reales y le sometieron a una estricta disciplina financiera, se ha convertido para algunos en el oscuro objeto del deseo que permitiría solucionar por ensalmo los graves problemas financieros que arrastra una Unión ampliada.

En estas condiciones la PAC no puede contar con nuevos fondos para cubrir cualquier necesidad sobrevenida (sea por nuevas reformas, sea por crisis sanitarias o de mercados, sea para compensar el desarme arancelario que imponga el ciclo de Doha, sea para mejorar el apoyo a los nuevos miembros, sea, en fin, para reforzar el segundo pilar). A lo máximo a que puede aspirar es que en 2013 no se convierta en una política "*low cost*" sin capacidad de cumplir sus funciones esenciales. La lástima, lo reiteramos de nuevo, es que se dejara pasar la oportunidad de definir mejor estas funciones con el HC y, de refilón, explicar, con argumentos agro-económicos, a los Ministros de Economía que otra PAC es posible.

El problema radica en que hoy el primer pilar de la PAC prácticamente se dedica en su totalidad a financiar unos pagos disociados (CUADRO 4-V) que, por otro lado, adolecen, como vimos, de graves problemas de legitimidad (II.6). Peor aún, si nos atenemos al impacto financiero de la propuesta, y deducimos de los techos efectivamente disponibles para el periodo 2007/2013, las distintas modulaciones (CUADRO 4-III.a), los compromisos de los planes de reestructuración (CUADRO 4-III.b) y los mismos pagos disociados (CUADRO 4-V), se comprueba que a partir de 2012 las medidas de regulación y orientación de los mercados (bajo la OCM única) así como los gastos sanitarios y fitosanitarios, se quedan al descubierto, sin respaldo financiero (CUADRO 4-VII).

En estas circunstancias el grueso de las medidas ligadas a la producción agraria serían a partir del 2012 las ayudas que se deriven del nuevo Artículo 68 (CUADRO 4-VI) y, de sobrevenir alguna crisis, de mercado o sanitaria, debería acudir a la disciplina financiera (con la consecuente reducción lineal de las ayudas vigentes).

Ante este escenario parece más necesario que nunca que en 2013 se afronte una nueva funcionalidad de los pagos disociados que justifique su pervivencia (II.6) y, con ella, se liberen recursos que permitan garantizar la financiación de la OCM única. Para lo que deberá imperativamente acudir a dos vías: una mayor *selectividad* del apoyo de las explotaciones (II.8) y, complementariamente, la introducción de un cierto grado de *cofinanciación* nacional sobre los pagos.

Convendría no obstante desdramatizar lo que significa la cofinanciación del FEAGA, sobre todo si tenemos en cuenta que a partir de 2013 España se convertirá en contribuyente neta al Presupuesto de la Unión, lo que avivará el interés de nuestros responsables de Hacienda por tal opción: a) de entrada, la cofinanciación, si se garantiza el principio de adicionalidad, podría incluso comportar un aumento de los créditos públicos a la agricultura; b) de soslayo, permitiría consolidar unas políticas agro-rurales internas, tanto a nivel estatal como regional, mucho más potentes, coherentes y efectivas que las que existen actualmente, coartadas hoy como están

CUADRO 4. Política de Rentas vs. Política de mercados: Márgenes financieros disponibles de acuerdo con la propuesta de "Health Check" (2007/2013)
(En millones de € a precios corrientes)

Año	Marco financiero 2007/2013						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. RUBRICA 2b de la UE 27 (1)	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
II. RUBRICA 2b Agricultura (2)	44.478	44.923	45.372	45.826	46.284	46.747	47.214
III. Traspasos a la RUBRICA 2a (2° Pilar - DR)							
III.a Modulación							
. Vigente (3)	-984	-1.241	-1.306	-1.311	-1.291	-1.292	-1.293
. Voluntaria (3)	---	-362	-466	-506	-516	-523	-523
. Adicional (3)	---	---	---	-563	-977	-1.427	-2.022
Subtotal II.a	-984	-1.603	-1.772	-2.380	-2.784	-3.242	-3.838
III.b. Otros (4)							
. Algodón	-22	-22	-22	-22	-22	-22	-22
. Tabaco	---	---	---	---	-484	-484	-484
. Vino	---	---	-40	-81	-121	-121	-121
Subtotal II.b	-22	-22	-62	-103	-627	-627	-627
TOTAL III (a+b)	-1.006	-1.625	-1.834	-2.483	-3.411	-3.869	-4.465
IV. RUBRICA 2b EFECTIVA para sectores de UE 27 (II- III)	43.472	43.298	43.538	43.343	42.873	42.878	42.749
V. UMBRALES Pagos Unicos de la UE 27 (5)	36.257	38.344	40.098	40.951	41.979	43.111	44.076
- UE-15	34.166	35.024	35.966	36.052	36.323	36.570	36.660
del que: España	4.635	4.650	4.831	4.839	5.114	5.114	5.139
- UE-12	2.091	3.320	4.131	4.899	5.656	6.542	7.417
VI. MARGEN para el Art. 68 (10% IV) (5)	---	---	---	4.095	4.198	4.311	4.408
VII. MARGEN EFECTIVO para intervenciones de mercados (IV - V)	7.215	4.954	3.440	2.392	894	-233	-1.327
% V/III	81,5%	85,3%	88,4%	89,3%	90,6%	92,2%	93,3%
% V/IV	83,4%	88,5%	92,1%	94,4%	97,9%	100,5%	103,1%
% VII/ IV	16,6%	11,5%	7,9%	5,6%	2,1%	-0,5%	-3,1%

Notas:

(1) I. Techo de la Rúbrica 2b para la política de mercados y pagos directos (PAC), gastos sanitarios y fitosanitarios, recursos naturales y gastos pesqueros de la UE-27 para el período 2007/2013 a precios corrientes.

(2) II. Sobre la base del Anteproyecto de Presupuesto 2009 ("Preliminary Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2009 - SEC (2008) 514, p. 25-26) se han sustraído de la Rúbrica 2b los gastos pesqueros y por recursos naturales (LIFE), por un equivalente al 2,8% del total de cada ejercicio (en torno a los 1,3 millones anuales). Por diferencia se obtienen los gastos teóricamente disponibles para el sector agrario (mercados, sanidad).

(3) III.a. Montantes de las diversas modalidades de modulación que conllevan una transferencia de fondos en favor del desarrollo rural (2° Pilar - FEADER). La modulación obligatoria "adicional" es la propuesta por la Comisión con el HC, aplicable a partir del 2009 (n) con efectos a partir del ejercicio 2010 (n+1).

(4) III.b. Fondos destinados a la reestructuración sectorial tras las reformas del algodón, de la OCM del tabaco y de la OCM vitivinícola y que se transfieren al 2° Pilar (FEADER).

(5) V. Suma de los umbrales nacionales de los pagos únicos ("enveloppes") del Anexo VIII del nuevo Reglamento codificado que sustituirá al Reglamento (CE) 1782/2003 de acuerdo con la propuesta de la Comisión en el HC.

(5) V. Pagos en favor de determinadas producciones, territorios o la financiación de los riesgos por calamidades naturales o epizootias según el nuevo Artículo 68 del Reglamento codificado (10% como máximo de los pagos disociados - IV).

Fuente: Elaboración a partir de los cálculos de la Comisión, incluidas las propuestas legislativas para el HC (COM (2008) 306).

hoy por el maná comunitario; y c) podría alejar el riesgo de una nacionalización completa del capítulo del apoyo (disociado) a las rentas y podría facilitar que el Consejo de Economía y Finanzas, vacunado contra la "*obsesión presupuestaria*"⁽⁷⁸⁾, apostara por mantener una PAC económicamente coherente, o, lo que es lo mismo, con mecanismos renovados de intervención pública para combatir la inestabilidad de los mercados de lo que, no lo perdamos de vista, depende que podamos hablar en los próximos años de una verdadera *política agraria* para el conjunto de la Unión.

10. El reto de la regulación: el intervencionismo agrario ante los fallos de mercado

El HC invoca la globalización y la favorable evolución de los precios internacionales registrada en los últimos tiempos para avanzar hacia una mayor liberalización de los mercados y revisar los instrumentos de regulación de la oferta todavía en vigor dentro de la PAC. De lo que se derivan diversas modificaciones, mayoritariamente en la OCM única (Reglamento (CE) 1234/2007).

En primer lugar la Comisión pretende convertir los *sistemas de intervención pública* vigentes en simples "*redes de seguridad*" de tal modo que no se conviertan en salidas estructurales para los excedentes y no obliguen a recurrir a las exportaciones subvencionadas⁽⁷⁹⁾. Para ello se suprime la intervención en determinados sectores (arroz, trigo duro, porcino), se reduce a cero en otros (cebada, maíz, sorgo) y se generaliza, en los sectores que aun la mantengan, un régimen no automático, de adjudicación, para la fijación del precio de compra (caso del trigo blando, que se convierte en la referencia para el conjunto de cereales, la mantequilla, o la leche en polvo). Asimismo deja de ser obligatorio el almacenamiento privado en lácteos, se eliminan las actuales *medidas excepcionales de mercado* (ex-Artículo 44), como contrapartida a la instauración de los fondos mutualizados sanitarios, y desaparecen algunas ayudas (de fomento del consumo de productos lácteos, a los forrajes desecados).

En cuanto al *control de la oferta*: se elimina la retirada de tierras (*set aside*) de modo que pueda aumentar la producción (en torno a los 12-15 Mt) y cubrir la creciente demanda de cereales y oleaginosas para la alimentación y la energía; y se confirma la desaparición de las cuotas de producción, para la fécula de patata, en 2013, los lácteos, en 2015. En este caso se propone un "*aterrizaje suave*" mediante un incremento progresivo de las mismas, hasta un 6% entre 2008/09 y 2013/14 y posibles medidas de acompañamiento a financiar con el nuevo Artículo 68 (II.7)⁽⁸⁰⁾, con un informe intermedio de evaluación en 2012.

La propuesta puede ser objeto de prolijos comentarios, algunos de carácter técnico, otros de fondo, que aquí sólo trataremos resumidamente.

- a) En cuanto al *fondo*, el HC parece ser coherente con las negociaciones en curso en Doha aunque lo cierto es que, si como está previsto, la *Medida Global de Apoyo* se reducirá en un 70%, las medidas de disociación aprobadas entre 2003 y 2008, sumadas a las que se incluyen en el HC, dan un margen más que suficiente para cumplir el compromiso⁽⁸¹⁾. Por otro lado, da por sentado que la regulación de la oferta no tiene razón de ser con unos mercados al alza como los presentes (I.4.a). Pero hay que actuar con cautela antes de dismantelar los regímenes de intervención. Primero porque no puede confundirse, como frecuentemente hace la Comisión, "*estabilidad de la renta*" con "*estabilidad de mercados*" y toda política agraria que se precie (ha tenido y) ha de contar con un componente regulatorio frente a la volatilidad de los

⁷⁸ GARCIA AZCARATE, T. (2007), *op. cit.*

⁷⁹ Artículo 4 de la propuesta de modificación de los Reglamentos (CE) 320/2006, 1234/2007 y 3/2008.

⁸⁰ Véase sobre este punto: EC COMMISSION (2008d), *Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system*, Final Report, March 2008 (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index_en.htm).

⁸¹ GUYOMARD et al., *La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne: quel avenir pour les droits à paiement unique?*, en BUREAU-CHALMIN (2007), *op. cit.* pp. 125-175.

precios. Una volatilidad que tiene un carácter sistémico⁽⁸²⁾ y que la globalización no elimina en tanto que si la producción se concentra en las zonas de menores costes se incrementa al unísono el riesgo de crisis de oferta (por causas climáticas o sanitarias). Parece hoy por hoy difícil pensar que se lleguen a establecer mecanismos de estabilización a nivel mundial y/o que tengan efectividad mientras se mantenga la inestabilidad monetaria y no se dificulte la especulación financiera⁽⁸³⁾. En suma, lo prudente es mantener ciertas redes de seguridad, que no han de tener carácter estructural, distinguir entre sectores, y, en cualquier caso, preservar (como de hecho hace la Comisión) los instrumentos de regulación para la ganadería.

Algunos creen que, aprovechando la cada vez más estrecha relación entre los mercados agrarios y energéticos, podría incluso pensarse en un *precio mínimo implícito* para cereales y oleaginosas basado en el precio de suministro a las fábricas de biocombustibles. Si hoy ya existe un precio de equivalencia para la conversión del petróleo en carburantes, alegan, sería también hipotéticamente posible fijar un precio de equivalencia de los productos agrícolas para uso energético⁽⁸⁴⁾. No existen aún suficientes evidencias sobre la función estabilizadora de la producción de energía, sobre todo, si a la vista de lo que se propugna en USA con la nueva *Farm Bill*, se subvenciona masivamente con fondos públicos la fabricación de biocombustibles. Por otro lado, un cierto intervencionismo público que limitara la caída de precios, evitara grandes alteraciones de la producción y, en definitiva, que proporcionara una referencia a los operadores podría conferir una mayor eficiencia a los instrumentos privados, hoy muy especulativos y en Europa aun en pañales. Parece además muy arriesgado pensar que los sistemas de seguros de cosechas o los fondos mutualizados, que dentro del Artículo 68 ahora se fomentan, orientados como están a la *gestión de riesgos individuales* (climáticos o sanitarios) con exclusión explícita de los mecanismos de seguros de ingresos, podrán reemplazar a medio plazo la intervención pública, que se dirige fundamentalmente a la *gestión de crisis o riesgos sistémicos*. De hecho, las experiencias norteamericana y canadiense muestran que ante graves crisis de mercados estos instrumentos precisan siempre de apoyos adicionales por parte de los poderes públicos y cuestan muy caros al contribuyente sin que sean los agricultores los principales beneficiarios⁽⁸⁵⁾. En este contexto, no tiene sentido abolir las medidas excepcionales de mercado como propone la Comisión, que a fin de cuentas son las que permitirán yugular una crisis grave (como de hecho ya acaeció con la de las vacas locas). Por último, se nota a faltar que la propuesta ni siquiera llegue a plantearse el papel de las organizaciones interprofesionales en la organización de los mercados y/o la gestión de los seguros y fondos mutualizados.

⁸² Sobre las razones y la evolución del intervencionismo agrario: BUTAULT, J.P. (2004), *Les soutiens à l'agriculture. Théorie, histoire, mesure*, INRA Editions, Paris. Por otro lado, a los tradicionales desequilibrios entre la oferta y la demanda agrarias que han justificado el intervencionismo agrario hay que sumar, en la era de la globalización financiera, el impacto de la especulación. Últimamente se oye hablar con profusión de "*burbuja rotatorias*", provocadas por el exceso de liquidez que caracteriza a la economía global. Los capitales especulativos se desplazan con rapidez y masivamente generando sucesivas burbujas en los activos, financieros o reales, en los que invierten. Así, en la última década hemos asistido al nacimiento (y pinchazo) de la burbuja tecnológica, de la burbuja de la renta fija, y de la burbuja inmobiliaria. Ahora afrontamos una crisis alimentaria a nivel mundial acompañada de una burbuja en las materias primas (incluidas las agrarias). Y está aún por ver a qué medidas de intervención pública darán lugar, tanto a nivel financiero como en las políticas agrarias y de desarrollo.

⁸³ Para conseguirlo se podría extender la regulación vigente para la banca comercial a la banca de inversión, la principal responsable de la burbuja inmobiliaria y, de refilón, de la burbuja de las materias primas. También podría exigirse un afianzamiento mayor de las posiciones del conjunto de inversores institucionales (fondos de inversión, de pensiones, compañías de seguros, etc.) que últimamente han irrumpido en los mercados de futuros de materias primas. El pasado 20 de mayo, un reputado operador, Michael W. Masters, denunció ante el Comité de Seguridad Nacional del Senado norteamericano los efectos de la entrada masiva de este tipo de inversores en el *Chicago Board of Trade* (CBOT). A pesar de ser reconocidos como "*operadores comerciales*", a diferencia de los tradicionales, los inversores institucionales actúan como resultado de decisiones estratégicas de cartera (*buy and hold*) y, por consiguiente, no compran cuando los precios caen ni venden cuando suben. Además, como operadores comerciales que son, han podido fijar sus posiciones sin límite regulatorio alguno hasta el punto de representar actualmente el 64% del interés abierto (*open interest*) del mercado del trigo y el 63% del de la carne. En este contexto, aparecen ya iniciativas en el legislativo estadounidense para reclasificar a estos inversores como "*operadores no comerciales*", limitar el tamaño de sus posiciones y, en definitiva, acotar la especulación.

⁸⁴ Véase: EUROCARE (2007), *op. cit.*, Anexo 2.

⁸⁵ Véase, EUROCARE (2007), *op. cit.*, Cuadro 5.

En cuanto al sector lácteo, si lo que se pretende es un aterrizaje suave en el sector lácteo con la desaparición a término de las cuotas, las medidas que se barajan son discutibles. Una reducción de la tasa suplementaria podría ser una opción alternativa al incremento progresivo (y excesivamente corto) que se propone ⁽⁸⁶⁾. En cualquier caso debería adelantarse el informe de evaluación para sopesar la bondad de las medidas tomadas y conocer mejor el impacto de rentas, industrial y territorial de la extinción de las cuotas.

- b) Respecto a las *deficiencias técnicas* observadas basta reseñar que el sistema de adjudicación propuesto para la fijación de los precios de intervención puede resultar muy ineficiente y desencadenar una espiral a la baja. Significativamente, los regímenes de intervención de la carne de vacuno no se modifican. Por otro lado, limitar la intervención al trigo blando significa que se limita la sustitución por otros cereales, al menos por el lado de la demanda, con lo que se podría dejar al mercado de piensos (cebada y maíz) sin regulación.

A modo de conclusión, el HC formaliza el paso a una regulación de la oferta fundada en redes de seguridad, lo que parece oportuno con algunos matices. No lo es tanto, el futuro engarce entre éstas y los (nuevos) instrumentos de gestión del riesgo que se introducen con el Artículo 69. En última instancia, a tenor de la evolución presupuestaria (II.9), nos quedamos con serias dudas sobre el futuro de la regulación de los mercados en la PAC y sobre sus modalidades, incluidas las posibles combinaciones de intervención entre los sectores público y privado.

11. A modo de epílogo

En las páginas anteriores hemos analizado las propuestas del HC bajo el prisma de cinco grandes retos. En todos ellos advertimos que la Comisión ha apostado por ajustes puntuales sin llegar nunca a plantear, y obviamente, responder, las grandes preguntas que la PAC tiene implícitamente ya formuladas desde 2003. En mayo del 68 se decía "*il faut oser*", hay que atreverse. La Comisión, lejos de toda veleidad radical, se ha achicado ante el examen financiero que realizará el Consejo de Economía y Finanzas en 2009 y con la Comunicación de noviembre de 2007 perdió una ocasión de oro para abrir un gran debate exploratorio sobre los objetivos y los medios de la PAC de la era de la globalización. Es obvio que las conclusiones de este debate no habrían llegado a tiempo para dar cuerpo a las propuestas legislativas de mayo (ni tampoco el Consejo hubiera jamás aceptado una reforma radical en la actual coyuntura). Por el contrario, un debate sin servidumbres ni "*apriorismos*" hubiera posiblemente servido para iluminar las propuestas, las subsecuentes negociaciones sobre las mismas en el Consejo agrícola y, quizás incluso, las del Consejo de Economía.

Lo paradójico es que la Comisión, auto-limitando sus ambiciones y sus propuestas, puede haber dado argumentos suplementarios a los adversarios de una "*política/agrícola/común*" para que lleven a cabo un ejercicio de "*downsizing*" y le quiten el respaldo financiero que precisa para superar los retos que tiene delante. Y si, en el mejor de los casos, no desembocamos en 2013 en una PAC "*low cost*", quizás nos encontremos entonces con tal número de frentes a cubrir (nuevas perspectivas financieras, compromisos medioambientales y comerciales) y un procedimiento decisorio tan complejo (en codecisión con el Parlamento Europeo), que difícilmente lleguemos a buen puerto.

La humildad de las propuestas del HC es tal, y las expectativas que el Consejo Agrícola no las corte a la baja son tan vanas, que a la pregunta que encabeza este artículo, qué "*PAC más allá del HC*", lo más oportuno sería responder "*la PAC de la codecisión*" porque, en definitiva, en 2009 (si Irlanda lo permite) el mayor y más inmediato cambio que la PAC sufrirá será el que venga a través del nuevo Tratado de Lisboa. Pero ésta es otra historia, merecedora por sí

⁸⁶ FAPRI-Ireland Partnership (2007), *CAP Health Check Analysis: Impact of EU Milk Quota Expansion*, TEAGASC Rural Economy Research Centre, Athenry, Galway, 31 October 2007.

misma de otro artículo que dejamos para otra ocasión. De momento, lo que se impone es prepararse para la cita de 2013, de dónde saldrá, no nos quepa la menor duda, una PAC totalmente distinta a la que hoy tenemos.