

¿Hacia una nueva PAC *low cost*?



Albert Massot Martí (*) ►

En mayo de 2006, tras un arduo proceso de negociación entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, se formalizó el *Acuerdo Interinstitucional de Perspectivas Financieras para el periodo 2007/2013* (cuadro 1). Este nuevo marco presupuestario puso la guinda final al largo proceso de reformas de la PAC iniciado en 2003, que apostó por un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones fundado en las ayudas disociadas respecto a la producción.

Desde entonces hasta el día de hoy, la política de mercados y ayudas directas se ha ido acomodando sucesivamente, por etapas, sector a sector, al nuevo referente normativo, el Reglamento (CE) 1782/2003¹, y los pagos únicos a las explotaciones se han ido consolidando como el régimen de apoyo común a la agricultura europea. Ello ha convertido de soslayo a la PAC en una política esencialmente dirigida al sostenimiento directo de las rentas de los productores, sin apenas margen para las medidas de regulación u orientación de los mercados.

El cuadro 2 permite cifrar el alcance de esta última afirmación: si partimos de los compromisos contraídos para los 25 países miembros en pagos únicos disociados, resultantes de las reformas sectoriales aprobadas desde 2003 (sobre el denominado paquete mediterráneo y el azú-

car), les sumamos la última propuesta de reforma para las frutas y hortalizas (que, recordemos, disocia las ayudas a las producciones transformadas), y, finalmente, añadimos las estimaciones de pagos disociados para Bulgaria y Rumanía, se observa que en 2007 tales compromisos alcanzan los 38,3 millardos (miles de millones) de euros y, en virtud de los progresivos incrementos pactados, en 2103 ya superarán los 44 millardos (cuadro 2-VI).

Pero lo más significativo aparece al comparar estos compromisos de pagos disociados de los 27 con los techos efectivamente disponibles de las perspectivas financieras 2007/2013, una vez sustraída la *modulación obligatoria*. Se comprueba cómo el colchón disponible para la financiación de intervenciones en los mercados que no sean ayudas a la renta (por ejemplo, almacenamiento, suplementos asociados a la producción, restituciones a la exportación, destilaciones o retiradas) va diluyéndose, hasta el punto que en 2013 apenas un 6,4% de los créditos de la rúbrica global del primer pilar de la PAC estarán disponibles para la regulación y orientación de los mercados (% VII/III), un montante que a duras penas permitiría financiar las restituciones a la exportación (de persistir en esa fecha).

A la vista de estos datos se comprende me-

Cuadro 1

ACUERDO DE PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007/2013 PARA LA PAC (SUBRÚBRICAS 2b Y 2c) (EN MILLONES DE EUROS

A PRECIOS CONSTANTES DE 2004, CON DEFLACTOR DEL 2%, Y % SOBRE EL TOTAL DE COMPROMISOS)

| CRÉDITOS DE COMPROMISO DE LA PAC Y TOTALES | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2007/2013 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| 2b. Agricultura (política de mercados y pagos directos- FEAGA) para la UE-27, del que: | 43.735 (37,9%) | 43.120 | 42.697 | 42.279 | 41.864 | 41.453 | 41.047 | 40.645 (32%) | 293.105 (33,9%) |
| I. Bulgaria y Rumanía | — | 380 | 976 | 1.075 | 1.170 | 1.261 | 1.459 | 1.648 | 7.969 |
| II. UE-10 | 2.388 | 2.812 | 3.011 | 3.481 | 3.959 | 4.417 | 4.760 | 5.171 | 27.611 |
| III. UE-15 | 41.347 (35,3%) | 39.928 | 38.710 | 37.723 | 36.735 | 35.775 | 34.828 | 33.826 (26,6%) | 257.525 (29,7%) |
| 2c. Agricultura (desarrollo rural - FEADER) para la EU-27, del que: | 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% |

Fuentes: 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 triologue of 4 April 2006", Fiche n° 94 REV1, 11 abril 2006; el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DOCE L 139, de 14.6.2006, p. 1 a 17, Anexo I); y la Decisión del Consejo 2006/493, de 19.6.2006, fijando el montante en favor del desarrollo rural entre 2007/13 y su distribución anual (DOCE L 195, de 15.7.2006, p. 22) (Massot, 2007).

por el alcance real del mencionado *Acuerdo de Perspectivas Financieras 2007/2013* para la agricultura europea, entre cuyos aspectos más relevantes cabe resaltar los siguientes:

- > La práctica *congelación del gasto agrario* de mercados a los niveles de 2006 para los Quince, refrendada por la disociación de las ayudas aprobada en 2003 (que estabiliza *de facto* el presupuesto al calcularse sobre la base de referencias históricas).
- > Su posterior distribución, durante el periodo 2007/2013, a Veintisiete miembros, lo que si bien en términos cuantitativos apenas equivale a sustraer en 2.103,6 millardos anuales en favor de los doce nuevos Estados miembros (un poco más de lo que percibe España por sí sola cada ejercicio), no deja de añadir presión a un marco ya de por sí extremadamente rígido.

- > En contradicción flagrante con las expectativas creadas con la nueva PAC, reduce significativamente la financiación del segundo pilar de la PAC, o política de desarrollo rural (del 9,1% del presupuesto en 2006 al 7,3% en 2013) (cuadro 1-2c), como consecuencia directa de la sustancial caída que sufre el presupuesto europeo comunitario en su conjunto (del 1,10% de la Renta Nacional Bruta en 2006 al 1,01% en 2013, cuadro 1- Final), pese a los esfuerzos de la Comisión y el Parlamento Europeo en preservarlo.
- > La aplicación del principio de la disciplina financiera en la PAC, a fin de garantizar el respeto a los techos anuales establecidos, lo que faculta a la Comisión, en caso de existir riesgo de sobrepasamiento, a proponer reducciones suplementarias de las ayudas, que serían sumadas a las derivadas de la modulación.

Cuadro 2
POLÍTICA DE RENTAS VS. POLÍTICA DE MERCADOS: MÁRGENES DISPONIBLES EN EL PRIMER PILAR DE LA PAC
 DURANTE EL PERIODO 2007-2013 (EN MILLONES DE EUROS A PRECIOS CORRIENTES)

| AÑO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2007/2013* 2007=base 100 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------------|
| I. RÚBRICA 2b de MERCADOS en la UE-27 (*) | 45.759 | 46.217 | 46.679 | 47.146 | 47.617 | 48.093 | 48.574 | 106,1 |
| II. Modulación obligatoria (estimación) | -984 | -1.300 | -1.400 | -1.400 | -1.400 | -1.400 | -1.400 | 142,2 |
| III. RÚBRICA 2b EFECTIVA UE-27 (I - II) | 44.775 | 44.917 | 45.279 | 45.746 | 46.217 | 46.693 | 47.174 | 105,3 |
| IV. UMBRALES de los Pagos Únicos (PU) de la UE-25 (**) | 37.700 | 39.335 | 40.080 | 40.522 | 41.136 | 41.749 | 42.363 | 112,4 |
| V. UMBRALES de PU para Bulgaria y Rumanía (***) | 642 | 779 | 911 | 1.040 | 1.298 | 1.556 | 1.814 | 282,5 |
| VI. TOTAL de PU (UE-27) (IV + V) | 38.342 | 40.114 | 40.991 | 41.562 | 42.434 | 43.305 | 44.177 | 115,2 |
| VII. MARGEN LIBRE DEL 1º PILAR PAC (III - VI) | +6.433 | +4.803 | +4.288 | +4.184 | +3.783 | +3.388 | +2.997 | 46,6 |
| % VI / III | 85,6% | 89,3% | 90,5% | 90,8% | 91,8% | 92,7% | 93,6% | - |
| % VII / III | 14,4% | 10,7% | 9,5% | 9,2% | 8,2% | 7,3% | 6,4% | - |

(*) I. Techo de la Rúbrica 2b para la política de mercados y pagos directos para la UE-27 para el periodo 2007/13 a precios corrientes. Incluye tanto las intervenciones de mercados (gastos de regulación e intervención, subvenciones a la exportación, ayudas a la producción) como los pagos disociados en sus tres modalidades (pagos únicos a la explotación - o *Single Payment Scheme, SPS* -, pagos del modelo regionalizado y el régimen simplificado de pago único a la ha de los nuevos Estados miembros - *Single Area Payment Scheme, SAPS*).

(**) IV. Suma de los umbrales nacionales de los pagos únicos según los Anexos VIII y VIIIbis del Reglamento (CE) 1782/2003 tras la última reforma azucarera (Reglamento CE 1156/2006), a los que se suman los pagos disociados de la propuesta de reforma de la OCM de frutas y hortalizas (COM (2007) 17). Se incluyen en consecuencia los pagos disociados sectoriales aprobados entre 2003 y 2006, incluidos los de la leche, el algodón, el aceite de oliva, el tabaco y la remolacha, así como los pagos únicos a la ha de los 10 nuevos miembros y, a partir de 2008, los nuevos pagos disociados propuestos para frutas y hortalizas transformadas. Se excluyen el resto de gastos de mercado.

(***) V. Se incluyen los pagos únicos a la ha previstos para Bulgaria y Rumanía, incrementados a partir de 2008 con los pagos únicos incluidos en la propuesta de reforma de la OCM de frutas y hortalizas (COM (2007) 17). Se excluyen los gastos de mercados de esta adhesión.

Fuente: Elaboración propia (Massot, 2007) a partir de los datos de los Anexos VIII y VIIIbis del Reglamento CE 1782/2003, modificados en última instancia por el Reglamento CE 1156/2006 (DO L 208, de 29.7.2006), las estimaciones de la Comisión presentadas a raíz del anteproyecto de Presupuesto del ejercicio 2007, y la propuesta de reforma de la OCM de frutas y hortalizas para los 27 (COM (2007) 17, de 24.1.2007).

Sentadas estas premisas, una conclusión adicional se deduce de lo anterior: a partir de 2008 entraremos en *un segundo ciclo de reformas* que servirá como preámbulo a un *rediseño en toda regla de la PAC* una vez concluidas las actuales perspectivas financieras, en 2013. Un segundo ciclo que tendrá un marcado sesgo financiero, poniendo en entredicho la estrategia de la defensa a ultranza de la financiación del primer pilar de la PAC que caracterizó a numerosos Estados (España entre ellos) a partir de 2002, sobre la base del acuerdo político de la cumbre de octubre de ese año, donde el Consejo Europeo apostó por la congelación del presupuesto agrario a los niveles de 2006. Los representantes de los Estados, empeñados en garantizar los sal-

dos agrofinancieros en favor de sus Haciendas, infraculgaron que los dispositivos instaurados adquirirían con el tiempo vida propia y, repletos de insuficiencias para hacer frente a las demandas ciudadanas, a la evolución de los mercados o, en fin, a los efectos de las nuevas ampliaciones en perspectiva, escondían ya en su seno un impulso inexorable en favor de nuevos cambios que echarían en saco roto sus esfuerzos. Y la primera prueba de ello se formalizó en las conclusiones de la presidencia de la cumbre de mayo de 2006. A modo de apéndice del acuerdo de perspectivas financieras 2007/2013, el Consejo Europeo se pronunció en favor de una revisión presupuestaria a medio plazo, *en 2008*, con indudables efectos sobre la PAC.

Primera cita para una nueva reforma de la PAC. El “chequeo médico” de 2008

En principio, la *revisión* de 2008 debería centrarse en un análisis del conjunto del presupuesto comunitario, incluido el devenir del cheque británico, una asignatura que quedó pendiente de solución en el Consejo Europeo de 2006. Serán, en consecuencia, el presidente Durão Barroso y la comisaria de Programación Financiera y Presupuesto, Dalia Grybauskaitė, quienes darán las primeras cartas, a inicios de 2008, avanzando las principales propuestas de reforma financiera que, según lo dispuesto en las conclusiones de ese Consejo Europeo, se deberían aprobar por unanimidad y que, en principio, serían aplicadas solamente a partir de 2013.

Pero, una vez lanzado el desafío al más alto nivel, parece hoy ya un hecho consumado que el futuro régimen presupuestario de la principal política de gasto de la UE se convertirá en el catalizador de los debates entre los Estados, debates que, a su vez, serán aprovechados por la Comisión para plantear una reflexión en profundidad sobre los mecanismos de la nueva PAC. Ello debería traducirse en la presentación, en la primavera de 2008, de un paquete específico de propuestas agrarias por la comisaria Fischer Boel, a lo que seguiría un complejo proceso de negociación, y, finalmente, una decisión del Consejo, que, pese a poder ser adoptada por mayoría cualificada, probablemente se retroalimente de los debates financieros y quede ligada al buen resultado de la revisión presupuestaria.

Puede ya aventurarse que lo que nació como un simple ejercicio de evaluación financiera en el fragor de la negociación del marco presupuestario 2007/2013 desembocará en una nueva reforma de los instrumentos de la PAC. Para esa previsión abundan tres factores:

1. El hecho de que la revisión de 2008 haya sido bautizada por la comisaria con el significativo apelativo de *Health Check* (chequeo médico), por verse precedida, o acompañada, de los diferentes *informes* sobre la aplicación efectiva de los instrumentos de la PAC instaurados entre 2003 y 2006; esta revisión será presentada por la Comisión según lo dispuesto en los reglamentos en vigor², oportunamente interpretados como verdaderas *cláusulas de revisión* del acervo agrícola.
2. El hecho de que en 2008 se extinga el régimen de ayuda a la hectárea (*Single Area Payment Scheme-SAPS*) aplicado en los nuevos Estados miembros, siendo ya tangibles los



efectos en el Presupuesto agrícola del *principio de la disciplina financiera* tras la entrada de Bulgaria y Rumanía, lo que conducirá a reabrir el debate de fondo sobre el régimen presupuestario de las ayudas agrarias (y muy en particular de las disociadas) e, indirectamente, sobre su funcionalidad.

3. Por los trabajos en curso de simplificación legislativa. A nivel agrario, el empeño en potenciar la calidad y transparencia legislativas y en reducir la manifiesta complejidad del acervo comunitario se concretó en una comunicación de 2005 titulada “Simplificar y legislar mejor en el marco de la política agrícola común”³, que partía de la distinción entre una “simplificación técnica” y una “simplificación política”. Por “simplificación técnica” se entiende la revisión de los textos legislativos, de los procedimientos administrativos y de los mecanismos de gestión corriente, para hacerlos más claros y coherentes sin alterar por ello las políticas subyacentes. La “*simplificación política*”, por el contrario, hace referencia a la reducción de la complejidad de la PAC mediante cambios en los instrumentos de intervención agrícola y de desarrollo rural, que deberán fundarse, en la medida de lo posible, en evaluaciones de impacto y que conducirán a una “reelaboración de las políticas con un elemento simplificador”, citando los términos exactos de la comunicación. Los trabajos de simplificación técnica han de desembocar en breve en medidas concretas a partir de un *Plan de Acción* publicado en octubre de 2006⁴. Complementariamente, en diciembre de ese mismo año, se presentó una

propuesta de creación de *una única OCM* con vistas a refundir en un solo texto los instrumentos de gestión de las 21 Organizaciones Comunes de Mercado hoy en vigor⁵. Esta *OCM del mercado único* sería el equivalente codificado del Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo para las ayudas directas y que dio pie al “pago único por explotación”. En suma, el objetivo de la Comisión sería una PAC regulada en el futuro por 4 grandes textos básicos: uno para los pagos, otro para la financiación, otro para el desarrollo rural y un cuarto para la OCM única.

El hecho es que la simplificación técnica apenas ha tenido, al día de hoy, efectos prácticos. Por el contrario, la simplificación política se ha materializado en las últimas reformas aprobadas (fundamentalmente mediante la generalización de la disociación), se concreta en las propuestas de reforma de las OCM del vino y de las frutas y hortalizas actualmente en discusión⁶, y, en fin, arropará el “*chequeo médico*” de 2008 como lo corroboran los últimos pronunciamientos públicos de la comisaria Fischer Boel, efectuados de manera nada casual en sus discursos ante muy diversos foros, a modo de globos sonda, para observar las reacciones de los actores políticos y profesionales⁷. Entre las medidas que la comisaria ha ido desgranando con la vista puesta en

2008 y 2013 cabe mencionar los siguientes:

- La conveniencia de avanzar hacia un único modelo de disociación, de carácter total y uniforme para los Veintisiete, permitiendo a los Estados que ajusten progresivamente las heterogéneas fórmulas hoy aplicadas⁸, con el horizonte puesto en la instauración de una ayuda-base única y disociada por hectárea en 2013.
- La consecuente eliminación de las numerosas excepciones introducidas y, en particular, de la disociación parcial.
- La oportunidad de redefinir la actual distribución del gasto agrario, hoy cristalizado según las referencias históricas, y de espaldas a la dinámica de los mercados, mediante la modulación y/o la imposición de techos máximos de ayuda por explotación.
- La posible búsqueda de una nueva legitimidad de los pagos disociados, fundada en los hándicaps territoriales y/o en la competitividad de una agricultura comunitaria que, por querer preservar su carácter multifuncional, se ve sometida a unos sobrecostes en comparación a sus competidores por los bienes y servicios públicos que suministra y que el mercado, vía precios, aún no remunera.
- La eventual supresión de las ya escasas medidas de regulación de los mercados existentes, paralela a la extinción de las restituciones a la exportación que la OMC impondrá más pronto que tarde; y, en este contexto, aunque no parece existir la voluntad de adelantar la eliminación de las cuotas lecheras, previstas para más allá de 2013, es probable que en 2008 se dé una señal inequívoca al sector sobre su no prolongación.
- La imperiosa urgencia de dotarse de mecanismos de gestión de crisis y riesgos para hacer frente a las oscilaciones sistémicas de los mercados, complementario del apoyo disociado, por definición de carácter fijo e incapaz de preservar la estabilidad de los mercados internos frente a las fluctuaciones de precios procedentes del exterior en una economía cada día más abierta y global.
- Una más que probable reducción de los niveles de apoyo agrario en favor de otras políticas a partir de 2013, con el consecuente rediseño de una PAC *low cost* (bajo coste) y, por ende, más selectiva.

A la vista de tales pronunciamientos pueden colegirse dos acotaciones adicionales: en primer lugar, que el discurso de la simplificación política surge explícitamente para reforzar la revisión



de 2008 ante la evidencia de que la simplificación técnica no puede ser contrapuesta a unas orientaciones políticas que se imponen en el Consejo por la confluencia de intereses estatales y mediante compromisos de negociación al más alto nivel; y, en segundo lugar, que, en última instancia, son las incongruencias acumuladas del modelo de sostenimiento a las explotaciones agrarias, consagrado a partir de 2003, las que otorgan la mejor coartada a la Comisión para justificar el “chequeo médico” de 2008.

En esta línea puede ya afirmarse que el Eje-



cutivo de la UE, es decir la Comisión, siguiendo el “modelo” de *revisión intermedia* aplicado por el comisario Fischler en 2002, aprovecha cualquier resquicio legal para acelerar las reformas y romper las resistencias al cambio que subsisten en una UE en crisis, atenazada por un procedimiento de toma de decisiones esclerotizado. La razón última de esta crisis no es en sí misma imputable a la PAC. Más bien radica en la progresiva pérdida de fuelle del espíritu europeísta y en la ausencia de un proyecto de integración renovado y compartido por el conjunto de los Estados; una falta de discurso político, y financiero, que ya se puso de manifiesto con las últimas adhesiones. El hecho es que una ampliación sin parangón respecto a las anteriores rompió las débiles costuras que sostenían las finanzas europeas. Ante el reto histórico y, añadiríamos, insoslayable de la unificación política del Viejo Continente, los Quince optaron por una huida hacia adelante, a sabiendas de los límites del Tratado de Niza para digerir las adhesiones y del im-

pacto financiero que implicarían.

Con tales mimbres se ha abierto una verdadera guerra de posiciones dentro del Consejo Europeo, a dos niveles: a) el *institucional*, entre los librecambistas (partidarios de un gran mercado paneuropeo sin apenas políticas comunes) y los integracionistas (favorables a una profundización y extensión de éstas); y b) el *financiero*, entre los Estados contribuyentes netos al Presupuesto comunitario y los que son beneficiarios netos (con los mayores receptores de la PAC a la cabeza, convertida *de facto* en el colchón amortiguador de las contribuciones estatales al Presupuesto de la UE una vez asumida la pérdida del grueso de la política de cohesión a modo de peaje por las adhesiones).

Es una guerra de posiciones que, una vez decidido a la baja el marco financiero para el periodo 2007/2013, se vio confrontada a solventar una verdadera cuadratura del círculo: ¿cómo hacer más Europa con menos presupuesto? Y la única respuesta consensuada, por ser la más fácil, fue la reforma de la principal política de gasto, la PAC, con un enfoque *low cost* (bajo coste), capaz de liberar recursos adicionales para otras políticas. Ello resucita implícitamente el (controvertido) *Informe Sapir* que el anterior presidente de la Comisión, Romano Prodi, encomendó en 2003 a un grupo de expertos que se pronunciaron por un fuerte trasvase de los fondos agrarios a otros objetivos (como investigación, infraestructuras, sociedad del conocimiento...)⁹.

El relanzamiento de un nuevo ciclo de reformas (2008/2013). Los desafíos estratégicos para la refundación de la PAC

El *Health Check* de 2008 confirma cómo la nueva PAC fue diseñada desde sus orígenes para que se aplicara de forma escalonada. En este contexto, la reforma por etapas de la PAC iniciada en 2003 se cierra con la adopción de las perspectivas plurianuales de mayo de 2006 y las reformas sectoriales aún pendientes (vino, frutas y hortalizas y algodón) de aprobar en 2007. Este periodo tuvo su mayor impulso en la evolución del multilateralismo, en la medida en que, desde 1994, con el Acuerdo de Marrakech se derogó la tradicional “excepción agraria” y se superpuso el ordenamiento de la OMC al conjunto de las políticas agrarias nacionales. Fue este un proceso que, de soslayo, convirtió la desregulación de los mercados y la disociación del apoyo en los ejes centrales de la nueva PAC. En este contexto, el

gran reto que (aún) tienen ante sí las instituciones supranacionales es cómo asentar una nueva política agro-rural común para una UE ampliada que sea compatible con la globalización.

Una vez aprobado el marco financiero plurianual 2007/2013, entramos en un *segundo ciclo* de reformas a partir del *Health check* de 2008, que servirá como antecedente a una verdadera refundación de la PAC, a concretar una vez concluyan las actuales perspectivas financieras. Es esta una encrucijada en la que deberá responderse a cuatro grandes desafíos si se pretende preservar una política agro-rural de carácter común.

En primer lugar, al reto de la *legitimidad por razones de equidad*, que conduce a una mayor selectividad del apoyo. Mencionemos que, con datos del ejercicio 2004¹⁰, 4,2 millones de agricultores de los Quince (equivalentes al 86,1% de los perceptores registrados) recibían una ayuda anual inferior a 10.000 euros, que a la postre sólo representaba un 26,6% del total de las ayudas de mercados. Al unísono, 595.500 agricultores (un 12,1% del conjunto de los beneficiarios) percibían entre 10 y 50.000 euros, cubriendo el 44,4% de las ayudas. Y, finalmente, un poco más de 83.000 agricultores (equivalentes a un 1,7% del total) obtenían más de 50.000 euros, con un montante que significaba el 26,9% del total (!), en gran parte explotaciones especializadas en cultivos herbáceos, vacuno y aceite de oliva, o grandes empresas de transformación de azúcar y destilación vitivinícola. Ello conduce a buscar remedio a tales desigualdades si se pretende justificar la pertinencia de una política agro-rural común ante una ciudadanía que hace suyos los valores de progresividad fiscal de una Europa del Bienestar.

En segundo lugar, el reto de la *legitimidad por razones de eficiencia*, que apunta a la territorialización del apoyo disociado (ayuda-base a la hectárea) como fórmula de superación de la actual diversidad de formatos, siguiendo las pautas del modelo regionalizado. Un apoyo común disociado con el territorio como referente, más allá de la redistribución implícita que comportaría, tendría otras ventajas:

- > Permitiría formalizar los pagos disociados mediante tramos, por funciones (por ejemplo, hándicaps de sobrecostes territoriales; hándicaps de sobrecostes de competitividad, fundamentalmente medioambientales, a raíz del carácter multifuncional del modelo agrario europeo) a los que se podrían sumar suplementos específicos asociados a determinadas pro-



ducciones necesitadas de apoyo (por ejemplo, productos biológicos, biocombustibles, producciones con denominación de origen o de calidad, etc.).

- > Daría pie a un mejor tratamiento de los diversos problemas estructurales del conjunto de las explotaciones agrarias europeas al permitir una diferenciación de naturaleza zonal (montaña, secano, espacios naturales...).
- > Facilitaría el desarrollo endógeno del mundo rural mediante la valorización de los bienes y servicios, productivos y no productivos (multifuncionalidad), que ofrecen las explotaciones agrarias a los espacios geográficos adyacentes.
- > Aprovecharía mejor las sinergias entre los dos pilares de la PAC y sería compatible con políticas internas contractuales, descentralizadas y fundadas sobre el apoyo a proyectos empresariales, de adaptación a los mercados y/o de diversificación, dentro o fuera del marco de la actual política de desarrollo rural.
- > Podría subsumir los modelos regionalizados existentes, así como los regímenes SAPS en vigor en los nuevos Estados miembros, al tiempo que disiparía los temores de abandono en las zonas deprimidas por la eliminación de la disociación parcial.
- > Sería compatible además con la OMC, al poder ser integrado en las funciones medioambiental y territorial incluidas expresamente en la *Caja Verde* (puntos 12 y 13 del Anexo 2 del Acuerdo de Marrakech)¹¹.

En tercer lugar, el reto de la *disciplina finan-*

ciera, que confluye en la cofinanciación de las ayudas disociadas, en el supuesto que los Estados no osen redistribuir los montantes hoy asignados por explotaciones y Estados, o, alternativamente, en la nacionalización de todo el capítulo de apoyo a las rentas, si fracasa la territorialización. Como ya adelantamos, bajo la férula de la disciplina financiera, la PAC no tiene ya hoy posibilidad alguna de incrementar su presupuesto con nuevos fondos para hacer frente a cualquier necesidad financiera sobrevenida. Además, recordemos la progresiva caída del colchón disponible para medidas distintas a los pagos únicos, que se registra durante el actual período de perspectivas financieras (cuadro 2).

Con apenas un 6,4% de la Rúbrica 2a disponible para medidas específicas de regulación y orientación de los mercados en 2013, se puede ya augurar que, más pronto que tarde, el Consejo se verá obligado, para cubrir los agujeros que aparezcan, a lo siguiente: fijar techos de ayuda por explotación; reforzar la modulación (es de esperar que con carácter progresivo); o invocar la disciplina financiera (con una reducción lineal de las ayudas ejercicio por ejercicio). Alternativamente, resta incluso una *cuarta opción*, de la que nadie de momento quiere hablar, pero que planea cada vez más bajo, a modo de espada de Damocles: la introducción de la *cofinanciación* en el FEAGA. A ese respecto, en España convendría desdramatizar lo que significa la cofinanciación del primer pilar, sobre todo si tenemos en cuenta que a partir de 2013 nos convertiremos en contribuyentes netos al Presupuesto de la UE, lo que, sin duda, avivará el interés de nuestros responsables de Hacienda por tal opción. De entrada, la cofinanciación, si se garantiza la adicionalidad, puede incluso comportar un incremento de los créditos públicos a favor del mundo agro-rural. Además, puede ayudar a convencer a nuestras Administraciones públicas de la conveniencia de una redistribución del apoyo, frente a los defensores a ultranza del *statu quo*. Y, finalmente, alejaría el riesgo de nacionalización completa del capítulo de apoyo (disociado) a las rentas.

En cuarto lugar, por último, está el reto de *los mercados*, que impulsa la definición de un nuevo intervencionismo compatible con la globalización, capaz de regular la oferta y de gestionar las crisis de mercados. El hecho es que, como ya apuntamos, un apoyo disociado equivale a un apoyo de carácter fijo, incapaz por sí mismo de hacer frente a los desequilibrios de precios y rentas, en aumento a medida que se abran nuestras

fronteras. La negativa experiencia de la *FAIR Act* norteamericana de 1996 (*a posteriori* cubierta por la expansión sin control de los pagos anticíclicos) parece que nunca ha sido tenida en cuenta en la UE.

A decir verdad, quizás el mayor error de la reforma de la PAC aprobada en 2003 fue que la ins-

tauración de la disociación no se acompañara con un mecanismo de gestión de crisis que sustituyera la intervención. En su ausencia, y con el estricto marco presupuestario adoptado hasta 2013, el Consejo se ve ahora abocado a un complejo debate sobre qué formato sería el más conveniente para afrontar puntuales desequilibrios de los mercados¹² y, lo que es más delicado, cómo financiarlo. Las opciones hoy barajadas se mueven en torno a un instrumento de gestión de las crisis agrarias, sanitarias o climáticas, horizontal o independiente de las OCM en vigor, bajo un régimen de cofinanciación y en las que la contribución comunitaria se alimentaría de un 1% adicional de la modulación, que pasaría a reforzar el eje de mejora de la competitividad de la política de desarrollo rural.

Con este diseño se salvan dos escollos: en primer lugar, al nutrir la aportación comunitaria los programas de desarrollo rural por país, se disipan posibles reticencias a crear un mecanismo común (y, por ende, redistributivo) para combatir unas crisis que tendrían con frecuencia una *incidencia* nacional, regional o local, y muy en particular en el Sur (tanto por la variabilidad del clima mediterráneo como por su especialización en producciones con menores ayudas), y, en segundo término, al pasar por el tamiz de la política de desarrollo rural, las medidas podrían ser compatibles con la OMC e insertarse dentro de su *Caja Verde*.

La principal incógnita a resolver respecto a la instauración de un marco instrumental contra el riesgo en la PAC es de carácter financiero. De entrada cabe resaltar que cualquier mecanismo para que sea efectivo deberá fundarse en un porcentaje de modulación muy superior al 1% esbozado por la Comisión, con el que apenas se obtendrían 200 millones de euros anuales. Aun cuando con la cofinanciación nacional se pu-



dieran duplicar los recursos, se estaría muy lejos del apoyo público que, por ejemplo, los EEUU otorgan a sus programas de seguros (4.000 millones de dólares, con una producción final agraria comparable en valor a la europea). Con ello desembocamos, una vez más, en la necesidad de jugar con la redistribución del apoyo vigente y/o una introducción de la cofinanciación en el primer pilar de la PAC para la instauración de un nuevo mecanismo con cara y ojos.

Corolario

A modo de conclusión final, está por ver si, tras el chequeo de 2008, la PAC pasará por el quirófano para un simple remozamiento (*lifting*) o, por el contrario, para una cirugía de extirpación de órganos. Ante la magnitud de los desafíos que se atisban en el horizonte, es de esperar que las instituciones supranacionales hagan prueba de al-

tura de miras y empiecen a sentar desde 2008 las bases para una nueva política que, sin perder su carácter común y en coherencia con un nuevo proyecto de integración, sea más acorde con las demandas ciudadanas, las necesidades de unos mercados agrarios globalizados y con la sostenibilidad de un mundo agro-rural tan diverso como el europeo.

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

▼ Notas:

- (*) Administrador Principal. Parlamento Europeo. Las opiniones del autor se expresan a título personal y no comprometen a la institución en la que trabaja. Manuscrito terminado el 15.3.2007.
- ¹ DOCE L 270 de 21.10.2003, modificado con posterioridad por los Reglamentos (CE) 583/2004 (DOCE L 91 de 30.3.2004), 864/2004 (DOCE L 161 de 30.4.2004), 2217/2004 (DOCE L 375 de 23.12.2004), 118/2005 (DOCE L 24 de 27.1.2005), 2183/2005 (DOCE L 347 de 30.12.2005), 319/2006 (DOCE L 58 de 28.2.2006), 1156/2006 (DOCE L 208 de 29.7.2006), 1405/2006 (DOCE L 265 de 26.9.2006) y 953/2006 (DOCE L 175 de 29.6.2006).
- ² Informes sobre: la aplicación del régimen de cultivos energéticos (a presentar antes del 31 de diciembre de 2006 y que ya se ha formalizado en el COM (2006) 500, de 22.9.2006); la evolución de la condicionalidad de las ayudas (antes del 31 de diciembre de 2007); la utilización de las tierras en el régimen regional de disociación y su impacto en el sector de frutas y hortalizas (antes del 31 de diciembre de 2007); las perspectivas del mercado lechero y el régimen de cuotas (antes del 31 de diciembre de 2008); la evaluación del régimen de forrajes desecados (antes del 31 de diciembre de 2009); la aplicación de la disociación parcial (antes del 31 de diciembre de 2009); los resultados obtenidos por la reforma del paquete mediterráneo y en particular en el algodón (antes del 31 de diciembre de 2009); y, en fin, sobre el sistema de asesoramiento a las explotaciones (antes del 31 de diciembre de 2010).
- ³ COM (2005) 509, de 19 de octubre de 2005. Para mayores detalles sobre la simplificación, puede verse: http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm.
- ⁴ "Simplification of the Common Agricultural Policy. Action Plan", DG Agriculture and Rural Development, Working Paper, October 2006.
- ⁵ COM (2006) 822, de 8.12.2006.
- ⁶ Comunicación y documentos de trabajo para el sector vitivinícola (COM (2006) 319 y SEC (2006) 770 y 780, de 22.6.2006) a la espera de las propuestas de reforma a presentar en junio de 2007; propuestas legislativas de modificación de la OCM de frutas y hortalizas publicadas en enero del 2007 (COM (2007) 17, de 24.1.2007).
- ⁷ Para una panorámica de los más recientes discursos de la comisaría, puede verse la página web http://ec.europa.eu/commission_barroso/fischer-boell/speeches/index_en.htm.

⁸ Recordemos que tres modelos de aplicación de la disociación coexisten al día de hoy en la UE a Veintisiete: 1) el modelo de base, de pago único a la explotación en base a referencias históricas (o SPS - *Single Payment Scheme*), escogido por nueve Estados miembros (Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Portugal) y dos regiones del Reino Unido (Escocia y Gales); 2) el modelo regionalizado, fundado en una ayuda-base por zonas o sistemas productivos territoriales (pastos, montaña, llano...), lo que comporta una redistribución inmediata de los importes asignados *a priori* sobre las referencias históricas, fórmula aplicada, total o parcialmente, por Alemania, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Suecia y, dentro del Reino Unido, Inglaterra e Irlanda del Norte; y 3) el régimen simplificado, basado en un pago único a la hectárea (o SAPS - *Single Area Payment Scheme*), que se aplica en los 12 nuevos Estados miembros.

⁹ SAPIR, A. (dir.) (2003): *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003, Brussels.

¹⁰ Elaboración propia a partir del documento de la COMMISSION EC (2006): Indicative figures on the distribution of aids, by size-class of aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (EC) N° 1259/1999 (Financial Year 2004). Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2004/annex1_en.pdf.

¹¹ Decisión 94/800 (DOCE L 336, de 23.12.1994).

¹² La Comisión presentó en marzo de 2005 sus primeros informes en este sentido (COM (2005) 74 y SEC (2005) 320), donde se apuntaban tres opciones para la gestión del riesgo agrario: 1) la implantación de un seguro contra desastres naturales con participación financiera en el pago de la prima a los agricultores y un sistema de reaseguro público; 2) el establecimiento de fondos mutualizados, nutridos por las aportaciones de los productores con un apoyo público, temporal y decreciente, para facilitar su despegue; y 3) la instauración de un fondo de estabilización para crisis de rentas de carácter grave, a partir de la constatación de una caída sustancial de la renta bruta media respecto a los tres años anteriores, que se cubrirían con pagos del fondo hasta un máximo del 70% de la pérdida registrada. Sin embargo, hasta el día de hoy, la Comisión no ha presentado aún propuestas legislativas concretas.