

# Perfiles y claroscuros de la reforma de la PAC (pos2013)

**Albert Massot Martí**  
albert.massot@euro  
parl.europa.eu  
Parlamento Europeo

En noviembre del año pasado, la Comisión Europea dio a conocer su esperada Comunicación sobre la PAC 2020 (COM (2010) 672). Con ella se inició formalmente el proceso de reforma de esta política cuyos siguientes jalones serán: la presentación de las propuestas legislativas en noviembre de 2011; la adopción de los textos jurídicos por el Consejo y el Parlamento Europeo en 2012/13, y, finalmente, su publicación para su posterior aplicación por parte de los Estados miembros, con el siguiente marco financiero plurianual de la UE, durante el periodo 2014/2020.

En su novela *La guerra del fin del mundo*, el último premio Nobel, Mario Vargas Llosa, describe a uno de sus personajes como un hombre “tan alto y tan flaco que siempre parecía de perfil”. Algo similar puede afirmarse de la comunicación de la Comisión, que apenas deja entrever los contornos de la política en ciernes, y en la que difícilmente puede calibrarse la robustez o el alcance de muchas de sus propuestas, desdibujadas como están entre demasiados claroscuros (financieros y operativos).

Su indeterminación, en la medida que no permite evaluar futuros impactos por sectores o territorios, quizás sea una de las causas de las vagas reacciones suscitadas por el documento a nivel profesional o político, por lo general circunscritas a las consabidas declaraciones de principios que, a fin de cuentas, siempre desembocan en la defensa numantina del apoyo percibido vía precios o ayudas.

Sin embargo, si algún escenario avanza la comunicación es el del rechazo al *status quo*. Es más, esta reforma puede ser ya catalogada, sin riesgo de equivocarse, como similar a la de 2003, con profundos cambios en los mecanismos de la PAC al uso y, de soslayo, en la distribución del apoyo, aunque su aplicación será progresiva y sus resultados finales no se plasmarán hasta 2020. De ahí el título de la comunicación (la PAC de 2020).

En ese contexto, el documento disponible deja ya entrever suficientes elementos sobre lo que la Comisión pretende y sobre el marco instrumental que piensa utilizar. Un rápido comentario a este documento, con la detección paralela de sus principales puntos críticos, constituye el objeto de estas líneas.

## Principales trazos de la nueva PAC pos2013

### El procedimiento de codecisión

La presente reforma de la PAC, a diferencia de las anteriores, será tomada *en codecisión* entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, siguiendo la senda marcada por el Tratado de Lisboa. Cabe resaltar, sin embargo, que existen ciertas competencias que se mantienen como competencias exclusivas en favor del Consejo y que aún están por dilucidar, especialmente en lo que respecta a dos ámbitos: 1) la fijación de los ajustes que puedan derivarse del principio de *disciplina financiera* (art. 11 del Reglamento (CE) 73/2009) si se superan los techos de gasto anuales previstos en el nuevo marco financiero 2014/2020; y 2) la fijación de las *condiciones de algunos precios y ayudas* dentro de la OCM única.

La Comisión, en sus propuestas de alineamiento de los actos básicos agrarios al Tratado





▼  
**El Parlamento Europeo jugará un papel esencial en la definición de los instrumentos de la nueva PAC, tanto en lo relativo a los nuevos pagos directos del primer pilar como a la intervención pública, los sistemas de gestión del riesgo o el desarrollo rural**

de Lisboa (COM (2010) 539 y 799), guarda un absoluto silencio sobre las modalidades de aplicación de la disciplina financiera, y restringe la fijación de los precios y ayudas de la OCM única por el Consejo a *siete casos* relativamente marginales, entre los que, de lejos, el más importante es el de las restituciones a la exportación. El impacto financiero de esta propuesta es ciertamente limitado: apenas un 0,5% del primer pilar de la PAC en 2011. Asimismo, las restituciones a la exportación están condenadas a desaparecer según los compromisos contraídos por la UE en Doha, al igual que la mayor parte de los precios y ayudas de la OCM única que, con carácter residual, la Comisión deja aún en manos del Consejo.

Por consiguiente, el debate interinstitucional se mueve sobre todo en el mundo de los principios: el Consejo reitera la excepción a su favor del art. 43.3 TFUE para el establecimiento de los precios y ayudas; el Parlamento Europeo argumenta, por su parte, que la regla general del Tratado de Lisboa para los actos de la PAC es la *codecisión* (artículo 43.2 TFUE) y que, eventualmente, la decisión sobre precios y ayudas por el Consejo debería limitarse exclusivamente a la fijación de los *importes*.

A estas alturas es imposible pergeñar cuál será el resultado de la negociación institucional en curso. Lo que parece evidente es que *el Parlamento Europeo jugará un papel esencial* en la definición de los instrumentos de la nueva PAC, tanto en lo relativo a los nuevos pagos directos del primer pilar como a la intervención pública,

los sistemas de gestión del riesgo o el desarrollo rural. Asimismo, algunas de las propuestas, fundamentalmente en materia de desarrollo rural, deberán pasar por la consulta a los *Parlamentos nacionales* en supervisión del respeto del principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE y protocolos 1 y 2). Las autoridades públicas (estatales o regionales), así como las organizaciones profesionales, deberán en consecuencia incorporar estas nuevas variables políticas en sus futuras actuaciones.

### **Nuevo marco financiero y revisión de la estructura presupuestaria**

Como ya ocurrió con la Agenda 2000, la actual reforma de la PAC va de la mano de una *revisión de la estructura presupuestaria* comunitaria (en gastos y recursos propios) y del establecimiento de un *nuevo marco financiero plurianual* (para el periodo 2014/2020).

A causa del importante peso presupuestario de la PAC (39% del total del gasto de la UE en 2013), se puede ya anticipar que los debates financieros y agrarios confluirán en una decisión salomónica del Consejo Europeo que, sin embargo, deberá renegociarse posteriormente con el Parlamento Europeo. Es éste, sin duda, un intrincado escenario, marcado por la herencia macroeconómica de la crisis y las aperturas de las Haciendas nacionales, donde difícilmente podrán incrementarse los recursos para el presupuesto de la UE.

En estas circunstancias, lo más probable es que la PAC sufra una *congelación* o, incluso, una *reducción global* de sus créditos (¿entre un 5 y un 10%?), lo que obligaría a una mayor selectividad de los beneficiarios de las ayudas (y explica las referencias existentes en la comunicación a los “agricultores activos” a un régimen específico en favor de los pequeños agricultores, o a la introducción de techos máximos de ayudas). Existen de todos modos otras alternativas: compensar la posible reducción con la *cofinanciación nacional* de los pagos directos (siquiera levemente), o sacrificar una parte del segundo pilar en favor de una política de desarrollo y diversificación de las zonas rurales en el seno de la política de cohesión.

Otro previsible efecto del restrictivo contexto financiero en el que nos movemos será el que, en 2020, al final del nuevo marco presupuestario plurianual, la PAC dejará de ser seguramente la principal política común de gasto. Y, de refilón, España, pese a continuar siendo uno de los principales perceptores de la PAC, podrá convertirse por vez primera desde la adhesión en un contribuyente neto a la Unión, en una proporción a determinar en función, sobre todo, de cómo evolucione el PIB de los Estados miembros tras la crisis y de cómo se delimite la financiación de la nueva política de cohesión (a la sazón, la segunda gran política común de gasto).

### **Pérdida del monopolio regulador de la PAC sobre el sistema agroalimentario**

Esta reforma formaliza la paulatina pérdida del monopolio regulador que la PAC tuvo en el pasado sobre el sistema agroalimentario en su conjunto. Dejando aparte la incógnita relativa al presupuesto agrario, que será resuelta en el marco de las ya citadas perspectivas financieras plurianuales, numerosas propuestas apuntadas en la comunicación se concretarán fuera de la PAC y, correlativamente, lejos del comisario y la Dirección General de Agricultura.

Por ejemplo, las abundantes referencias en favor de la sostenibilidad medioambiental o de la lucha contra el cambio climático vendrán condicionadas por los comisarios de Medio Ambiente y de Acción por el Clima. La futura política de desarrollo rural se integrará en un marco común para el conjunto de los Fondos Estructurales, a concretar y gestionar por el comisario de Política Regional. La regulación de los mercados de futuros, ya en curso, será determinada por el co-



misario de Mercado Interior. Las propuestas de mejora de la cadena alimentaria dependerán de los comisarios de Empresas y de Competencia. En fin, las cuestiones sanitarias y de bienestar animal, así como de los OGM y el clonado de animales, serán tratadas por el comisario de Salud y Consumidores.

Se consolida, pues, una intervención comunitaria con múltiples aristas, interlocutores y distintos enfoques o prioridades, a tener muy presente en el momento de formular las correspondientes contrapropuestas por parte de los actores internos.

### **Desaparición de los pagos únicos según referencias históricas**

Otro elemento característico de esta reforma es que desaparece el actual apoyo genérico a las rentas por medio de los *pagos únicos del primer pilar* calculados según referencias históricas. Las futuras ayudas directas por hectárea serán algo *más uniformes* a nivel comunitario y, una vez decididos los *sobres nacionales* de cada Estado, se definirán *por objetivos* y se formularán mediante diferentes *tramos*: 1) apoyo a rentas; 2) sostén de bienes públicos medioambientales; 3) apoyo adicional en las zonas desfavorecidas; y 4) ayudas específicas conectadas a la producción para producciones o territorios sensibles. Con este proceder, el primer pilar de la PAC hace suyo un *sistema de apoyo multifuncional*, hasta el día de hoy circunscrito al segundo pilar.

En términos generales, España no ha de te-



▼  
**Puede ya vaticinarse un cierto traspaso de las zonas hoy con mayores ayudas (cultivos en regadío, olivar intensivo) a aquellas otras con mayores hándicaps estructurales y valores naturales (montaña, secano, Natura 2000)**

mer grandes cambios en sus montantes globales (*sobres nacionales* de pagos). En contrapartida, cabe esperar una cierta redistribución interna de las ayudas entre sistemas productivos (y comunidades autónomas), aunque su aplicación será paulatina y su gradación dependerá de los porcentajes de ayuda que se establezcan a priori para cada tramo, así como de la flexibilidad de gestión que se reconozca a las autoridades internas.

De todos modos, puede ya vaticinarse un cierto traspaso de las zonas hoy con mayores ayudas (cultivos en regadío, olivar intensivo) a aquellas otras con mayores hándicaps estructurales y valores naturales (montaña, secano, Natura 2000). Por lo demás, las ayudas ligadas a la producción que se preserven (fundamentalmente en favor de la ganadería) tendrán un techo máximo respecto al montante total de los *sobres nacionales*, a fin de cumplir los compromisos de la OMC, lo que requerirá una posterior distribución en el seno de cada Estado en función de sus prioridades. La ganadería intensiva sin tierra debería, en principio, encontrar acomodo dentro de este bloque de ayudas ligadas a la producción.

#### **Mejor reparto del valor añadido de la cadena alimentaria**

Un quinto componente a resaltar de la comunicación son sus novedosas iniciativas en favor de un mejor reparto del valor añadido de la cadena

alimentaria. Se apuntan propuestas con vistas a mejorar la transparencia en la formación de los precios (observatorios), y se habla de *contratación* obligatoria y de reforzamiento del poder negociador del sector primario, proponiéndose para ello fomentar las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales a nivel nacional y europeo. Finalmente, se pretende fomentar los mercados de futuros en Europa con ciertos límites.

Está por ver cómo se concretarán estas buenas intenciones, hasta qué punto las reglas de la competencia se flexibilizarán para el sector agrario y, en fin, cómo se enmarcará la especulación financiera en los mercados de futuros. Al respecto, es conveniente seguir con la máxima atención cómo se desarrollará el *paquete leche* (COM (2010) 782 y 783), hoy ya en plena negociación, que servirá de precedente de las propuestas legislativas a presentar en noviembre de 2011 para el resto de los sectores.

#### **Enfoque territorial e integrado del segundo pilar (desarrollo rural)**

En cuanto a la política de desarrollo rural, se reafirma su carácter territorial bajo un enfoque integrado. Para ello se definirá un “marco estratégico común” para el conjunto de los Fondos Estructurales (incluido el FEADER), en función de un número reducido de objetivos comunes. Los actuales ejes de los PDR y demás mecanismos de programación rural serán sustituidos por *objetivos cuantificados* que se plasmarán a nivel territorial en *paquetes integrados* de medidas y que se verán acompañados con una *reserva* que permitirá incentivar con fondos adicionales a los mejores gestores a nivel comunitario. El nuevo marco para el desarrollo rural pondrá a prueba la capacidad de gestión e innovación de sus operadores internos.

#### **Los mecanismos de gestión individual del riesgo**

Sorprendentemente, la comunicación establece que el segundo pilar de la PAC se haga cargo de las redes de seguridad y de los mercados de futuros, que permanecerán en el primer pilar.

La comunicación da muy pocas pistas sobre el alcance, el marco instrumental y la financiación de la caja de herramientas que pondrá a disposición de los Estados para luchar contra la volatilidad de los precios. Se apunta un *nuevo*

▼  
El parto de la nueva PAC será largo y difícil a la vista de los numerosos vectores en liza, sobre todo si de aquí a 2013 no aparecen signos claros de relanzamiento económico y de crecimiento de la demanda interna en alimentos

*instrumento de estabilización de las rentas* distinto a los seguros agrarios de producción y a los fondos mutuales.

Sobre esta base, la Comisión tendrá que dar respuesta a tres grandes problemáticas: 1) cómo garantizar que la disparidad en la expansión de los nuevos mecanismos de gestión del riesgo a nivel interno no llegue a tales extremos que se distorsione el mercado interior; 2) cómo compatibilizar la financiación de estos nuevos instrumentos (que, por definición, desconocen a priori sus niveles de gasto) con el principio de anualidad que, hasta el día de hoy, rige en el presupuesto europeo; y 3) cómo velar por la coherencia entre los nuevos mecanismos de gestión del riesgo y los instrumentos de mercados existentes en la OCM única (lo que comporta, ante todo, fijar el nivel de precios de las futuras redes de seguridad).

### La compleja coyuntura económica

Como último trazo característico de la reforma de la PAC de 2013 cabría mencionar la extraordinariamente compleja coyuntura económica en que se va a desarrollar. De entrada tenemos la *crisis económica* y sus flecos (crisis de la deuda, crisis bancaria, crisis fiscal, altos niveles de paro, atonía de la demanda interna...), un desafío mayúsculo que pone a prueba las costuras políticas y financieras de una UE atenazada por su falta de liderazgo.

La lentitud de sus respuestas, repletas de vacíos y a remolque de los acontecimientos (véanse como botón de muestra la génesis y alcance de la Estrategia 2020, del Plan del Euro o de la regulación financiera), no auguran nada bueno para el debate agrofinanciero en ciernes.

A este reto macroeconómico global se suman algunos componentes específicos a nivel agrario:

- > Una *volatilidad creciente* de los precios y de los costes, en estrecha correlación con la evolución de los precios de la energía y los volúmenes de liquidez disponibles en los mercados financieros (recordemos al respecto que la mitad de las explotaciones europeas ha sufrido una variación en sus rentas de hasta un 30% en los tres últimos años, y que en marzo de 2011 los precios internacionales de los principales productos agrarios se han incrementado por noveno mes consecutivo alcanzando niveles históricos).
- > La profunda crisis que padecen *las rentas de las explotaciones* y muy en particular las ga-



*naderas* (para la UE-15, el nivel de rentas de 2010 es similar al nivel de 1996), agudizada por la crisis económica (en torno a -17% para la UE-15).

- > La *fuerte dependencia respecto de las ayudas directas* (equivalente de media a un 30% de los ingresos), revalorizadas por la citada crisis de rentas, las fuertes restricciones del crédito y la presión a la baja en los precios.
- > La *inequidad existente en las rentas* a nivel intracomunitario (teniendo en cuenta que la renta media en la UE-15 asciende a 26.000 euros frente a los 7.900 euros de la UE-10; además, en la UE-15 la renta media en la mitad de los países está por debajo de los 17.500 euros/UTA y en la UE-10 por debajo de 4.000 euros/UTA).

La pregunta del millón es hasta qué punto las propuestas legislativas sobre la nueva PAC estarán a la altura de los retos planteados y cómo los abordarán finalmente el Consejo (Estados) y el Parlamento Europeo.

### En favor de la anticipación estratégica

El parto de la nueva PAC será largo y difícil a la vista de los numerosos vectores en liza, sobre todo si de aquí a 2013 no aparecen signos claros de relanzamiento económico y de crecimiento de la demanda interna en alimentos. Lo que a estas alturas ya parece evidente es que el sector agroalimentario poscrisis será muy distinto al del



pasado y que habrá que hacer un esfuerzo colectivo para que en España encuentre un marco idóneo para su reestructuración, para la mejora de su competitividad en unos mercados cada vez más abiertos y globales, y para conseguir una adecuada remuneración del factor trabajo.

En este contexto, la PAC constituye un vector más, que debería, sin duda, apuntalar este proceso de cambio, pero que de ningún modo podrá sustituir las políticas complementarias a aplicar a nivel estatal o autonómico (en favor de la concentración de la oferta, de la fusión cooperativa, de la promoción comercial, de la internacionalización, de la innovación en productos y procesos a la búsqueda de mayor valor añadido, de reequilibrio de la cadena alimentaria...).

Constatada esta obviedad, nos urge actuar en dos frentes respecto a la PAC pos2013. En primer lugar es preciso diseñar un proyecto nacional propio para la aplicación de la nueva PAC, un proyecto que, más allá de las declaraciones de principios, se concrete en un modelo de regulación y apoyo basado en los parámetros apuntados por la comunicación de la Comisión, con la consecuente adecuación a nuestras estructuras productivas. Y, una vez establecidas nuestras prioridades agrarias más allá de los simples saldos financieros con la UE, es urgente que afiancemos las alianzas necesarias fuera de nuestras fronteras para darles cuerpo. Haciendo uso

del símil futbolístico, debemos jugar como el Barça o, si se prefiere, como la selección española, siempre al ataque, en el campo del contrario y guardando la pelota. Si nos limitamos a defender el resultado (*statu quo*) o, peor aún, lo apostamos todo a cambiar el balón a mitad del encuentro, tenemos muchas posibilidades de perder la eliminatoria de 2013.

En segundo lugar hay que tomar también una postura activa en materia de *aplicación de la nueva PAC*. Con los previsible amplios márgenes que se darán a los Estados para la implementación de los nuevos regímenes de ayudas directas, de gestión del riesgo, de reorganización de la cadena o de los programas rurales, con las decisiones que las respectivas autoridades internas tomen, estarán ya *anticipando el modelo de apoyo pos2020*. Las experiencias precedentes nos enseñan que las modalidades más conservadoras de aplicación de las reformas de la PAC pueden, sin duda, retardar sus efectos redistributivos en aras de la paz sindical o territorial, pero también nos dicen que con ello se renuncia a liderar los futuros procesos de cambio.

A la Administración central española, con el concurso de los Gobiernos de las comunidades autónomas y de las organizaciones profesionales, les concierne decidir aquí y ahora en qué campeonato europeo y en qué rango quieren jugar en el futuro. ■



# AUTÉNTICA EFICIENCIA AZUL. AUTÉNTICO RENDIMIENTO.



bisadv.com

AMBRA lubricantes

## TIER 4: ¡ BUENAS NOTICIAS PARA USTED !

New Holland cumplirá con las regulaciones Tier 4A de 2011 para la maquinaria agrícola de 130 a 560 Kw gracias a la tecnología SCR "Reducción Catalítica Selectiva" de FPT Industrial: la única tecnología que, garantizando el cumplimiento con las emisiones, proporciona a los clientes grandes beneficios en términos de potencia, productividad y economía de combustible:

**POTENCIA MÁXIMA +7% PAR +13% RESERVA DE PAR +33% GESTIÓN DE POTENCIA +52% CONSUMO DE COMBUSTIBLE -10%**

Mejora entre el T7070 de Tier 3 y el nuevo T7.270\* Tier 4A SCR ECOBlue™ \*Basado en pruebas DLG Powermix 12/2010

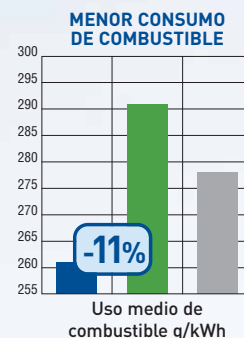
### La tecnología de mañana que puede disfrutar hoy.

SCR será la única tecnología que permitirá cumplir las regulaciones finales de Tier4B de 2014.

La tecnología SCR ya se ha impuesto en el mercado de vehículos pesados (camiones).

## T7.270 AUTO COMMAND™. EL TRACTOR DE TRANSMISIÓN CONTINUA MÁS EFICIENTE EN CONSUMO DE COMBUSTIBLE DE SU CLASE (170-230 CV).

La última evolución de la varias veces galardonada Serie T7000, la nueva Serie T7 con motor SCR ECOBlue™ de Tier 4A, le ofrece total cumplimiento de las regulaciones de emisión, altos niveles de potencia, par y productividad, junto con importantes ahorros, ya que ha conseguido los mejores resultados de economía de combustible en tractores de su clase. **-11% CONTRA EL COMPETIDOR VERDE DEL GRÁFICO**



New Holland T7.270 Tier 4A SCR DLG- Prueba12/2010- DLG Powermix Promedio de consumo de combustible

Profi test 08/2008 - DLG Powermix John Deere 7530 Premium Autopower Consumo de combustible medio

Prueba profi 04/2008 - DLG Powermix Fendt 820 Vario

+4,6% AdBlue [www.dlg-test.de/pbdocs/traktoren/NewHollandT7270\\_e.pdf](http://www.dlg-test.de/pbdocs/traktoren/NewHollandT7270_e.pdf)

NEW HOLLAND TOP SERVICE 00800 64 111 111\* | [www.newholland.es](http://www.newholland.es)

Asistencia e información 24/7 \*La llamada es gratuita desde teléfono fijo. Antes de llamar con su teléfono móvil, consulte tarifas con su operador.



[www.thecleanenergyleader.com](http://www.thecleanenergyleader.com)



ESPECIALISTAS EN TU ÉXITO