

# APOYO PÚBLICO A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA 2003-2010

Coordinadores:

*José María García Álvarez-Coque*

*Francisco Sineiro García*



Madrid, 2011



## MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO

**Secretaría General Técnica:** Alicia Camacho García. **Subdirector General de Información al Ciudadano, Documentación y Publicaciones:** José Abellán Gómez. **Directora del Centro de Publicaciones:** Cristina García Fernández. **Jefa del Servicio de Edición:** M.<sup>a</sup> Dolores López Hernández.

### Edita:

© Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino  
Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones

### Distribución y venta:

P<sup>o</sup> de la Infanta Isabel, 1  
Teléfono: 91 347 55 41  
Fax: 91 347 57 22

### Maquetación, impresión y encuadernación:

V.A. Impresores, S.A.

Plaza San Juan de la Cruz, s/n

Teléfono: 91 597 61 87

Fax: 91 597 61 86

NIPO: 770-11-376-1

ISBN: 978-84-491-1166-2

Depósito Legal: M-49379-2011

Catálogo General de Publicaciones Oficiales:

<http://www.060.es>

(servicios en línea/oficina virtual/Publicaciones)

Tienda virtual: [www.marm.es](http://www.marm.es)  
[centropublicaciones@marm.es](mailto:centropublicaciones@marm.es)

**Datos técnicos:** Formato: 17 x 24 cm. Caja de texto: 13,6 x 19,8 cm. Composición: una columna. Tipografía: GoudySt BT con cuerpo 11 al 14. Papel: Interior en estucado con certificación FSC<sup>®</sup> de 115 g. Cubierta en Symbol Card de 300 g. con certificación FSC<sup>®</sup>. Tintas: 4/4. Encuadernación: rústica.

El certificado FSC<sup>®</sup> (Forest Stewardship Council<sup>®</sup>) asegura que la fibra virgen utilizada en la fabricación de este papel procede de masas certificadas con las máximas garantías de una gestión forestal social y ambientalmente responsable y de otras fuentes controladas. Consumiendo papel FSC<sup>®</sup> promovemos la conservación de los bosques del planeta y su uso responsable.



# ÍNDICE

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS .....	17
PRÓLOGO .....	19

## CAPÍTULO 1

### EVOLUCIÓN DE LA PAC Y EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA LA REFORMA DE 2013

Raúl Compés López, Edelmiro López Iglesias y Víctor Martínez Gómez

1.1. La evolución de la PAC .....	25
1.1.1. La PAC clásica .....	25
1.1.2. La reforma Mac Sharry y la Agenda 2000: el inicio de la PAC moderna.....	30
1.1.3. La PAC actual: la Revisión Intermedia y el Chequeo Médico .....	34
1.1.4. Análisis de la evolución de las transferencias debidas a la PAC .....	38
1.2. La Reforma de la PAC del 2013. Propuestas legislativas para el primer pilar .....	44
1.2.1. Antecedentes .....	44
1.2.2. Principales elementos de las propuestas legislativas en el primer pilar .....	49
1.2.3. Reacciones y breve análisis de las propuestas del primer pilar .....	54
1.3. La reforma de la PAC post-2013. Segundo pilar .....	58
1.3.1. El punto de partida: la política de desarrollo rural vigente en el período 2007-2013 .....	58
1.3.2. Las propuestas de la Comisión para el período 2014-2020; principa- cipales novedades .....	60
1.3.3. La dotación presupuestaria de la política de desarrollo rural; perspec- tivas para España .....	64
BIBLIOGRAFÍA .....	67

## CAPÍTULO 2

### ADAPTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA OCDE AL CASO ESPAÑOL

Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque

2.1. Antecedentes .....	73
2.2. Conceptos de apoyo al sector agrario según la OCDE .....	74
2.3. Metodología y fuentes .....	76
2.3.1. Apoyo al precio de mercado .....	76
2.3.2. Transferencias presupuestarias .....	77
2.4. Una primera mirada a los países de la OCDE .....	82
ANEXO 1. Reseña algebraica de la metodología de medición del apoyo a la agricultura ..	83
BIBLIOGRAFÍA .....	93

## CAPÍTULO 3

**UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL***Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque*

3.1. Estimación del Apoyo al Productor (PSE) .....	97
3.2. Estimación del Apoyo a los Servicios Generales a la Agricultura (GSSE) .....	99
3.3. Estimación del Apoyo Total (TSE) .....	101
3.4. Composición del apoyo total .....	102
3.5. Conclusiones .....	104

## CAPÍTULO 4

**TRANSFERENCIAS A LAS CC.AA. DERIVADAS DE LA PAC***Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque*

4.1. El apoyo al precio de mercado (MPS) .....	109
4.2. Estimación del Apoyo al Productor (PSE) .....	109
4.3. Estimación del Apoyo a los Servicios Generales (GSSE) .....	113
4.4. Estimación del Apoyo Total (TSE) .....	114
4.5. Información bibliográfica .....	116

## CAPÍTULO 5

**EL APOYO NACIONAL A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA***Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque*

5.1. Introducción .....	121
5.2. Transferencias estatales, autonómicas y cofinanciación del desarrollo rural .....	122
5.3. Regionalización de las transferencias estatales y cálculo del apoyo nacional que reciben las CC.AA. ....	124
5.4. Las transferencias totales .....	127
5.5. Discusión sobre la adaptación de la metodología de la OCDE al cálculo regional de las ayudas nacionales .....	129
5.6. Conclusiones .....	132

## CAPÍTULO 6

**ESTUDIO DE PRESUPUESTOS AGRARIOS DE LAS CC.AA.***Amparo Navarro Muñoz y Virginia Vega Carrero*

6.1. Visión general .....	144
6.1.1. Resultados comparados Ministerio, CC.AA. y PAC .....	143
6.2. Metodología .....	145
6.3. Resultados globales .....	148
6.4. Resultados por Comunidades Autónomas .....	150

6.4.1. Gasto agrario por Capítulos .....	151
6.4.2. Gasto agrario por Destinatario .....	152
6.4.3. Gasto agrario por Objetivos .....	153
6.5. Análisis de indicadores .....	155

## CAPÍTULO 7

### DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS AYUDAS

Francisco Sineiro García, Roberto Lorenzana Fernández, Ibán Vázquez González

7.1. Introducción .....	159
7.2. Ayuda provincial total .....	160
7.3. Ayuda media provincial por beneficiario .....	169
7.4. Estimaciones de las ayudas provinciales con respecto a la superficie, a los ocupados y al valor generado por la agricultura .....	173
7.4.1. Las ayudas provinciales por superficie .....	173
7.4.2. Las ayudas provinciales por UTA .....	179
7.4.3. Las ayudas provinciales con respecto al valor generado por la agricul- tura .....	182
7.5. Las ayudas en la escala municipal: total, por beneficiario y por superficie	185
7.6. Conclusiones .....	191
ANEXOS .....	193
BIBLIOGRAFÍA .....	198

## CAPÍTULO 8

### DISTRIBUCIÓN SOCIAL, TERRITORIAL Y POR ORIENTACIONES PRODUCTIVAS DEL APOYO PÚBLICO A NIVEL DE EXPLOTACIÓN

Francisco Sineiro García, Roberto Lorenzana Fernández, Edelmiro López Iglesias

8.1. Introducción .....	201
8.2. Datos globales para el conjunto de España: las subvenciones a las explo- taciones de la RICA en 2008 y los cambios respecto a 2003 .....	202
8.3. Diferencias por estratos de tamaño .....	205
8.4. Magnitud de las subvenciones por orientaciones productivas .....	207
8.5. Datos por estratos de tamaño y orientaciones productivas .....	211
8.6. Distribución territorial; las diferencias entre Comunidades Autónomas	215
8.7. Análisis comparativo con las explotaciones de Francia e Italia .....	222
8.7.1. Magnitud de las subvenciones por estratos de tamaño .....	223
8.7.2. Datos por orientaciones productivas; el caso de los cultivos herbáceos y el bovino de leche .....	227
8.8. Conclusiones .....	235
BIBLIOGRAFÍA .....	237



# CAPÍTULO 1

## EVOLUCIÓN DE LA PAC Y EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA LA REFORMA DE 2013

---

*Raúl Compés López, Edelmiro López Iglesias y Víctor Martínez Gómez\**

---

\* Raúl Compés López y Víctor Martínez Gómez son profesores del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València. Edelmiro López Iglesias es profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela.



Tras más de 50 años de Política Agrícola Común (PAC), se hace complicado abordar un capítulo que trate de manera original acerca de la evolución de la misma. Numerosos trabajos (ver referencias bibliográficas al final del capítulo) han tratado este aspecto, especialmente en las épocas de reformas de esta política vital en la construcción europea.

Como se verá más adelante, uno de los elementos condicionantes, y en varias ocasiones desencadenante, de las sucesivas reformas de la PAC ha sido el elemento financiero. En efecto, las tensiones presupuestarias han sido uno de los elementos básicos en la conformación de la PAC. Por ello, la evolución de la PAC, y de sus presiones presupuestarias, resulta relevante para entender la lógica de los apoyos públicos a la agricultura, cuya cuantificación iremos mostrando en los próximos capítulos.

De esta forma, el hilo conductor de las primeras partes de este capítulo son las transferencias presupuestarias debidas a la PAC, y después se abordan las primeras reacciones a la propuesta de reforma de la PAC acontecida en las fechas de redacción del capítulo, sin olvidar el elemento presupuestario. De esta manera, el capítulo se divide en tres secciones diferenciadas. La primera trata de la evolución de la PAC, y comienza aportando una perspectiva sobre las distintas épocas de la PAC desde su inicio hasta el “Chequeo Médico”, con especial énfasis en los elementos desencadenantes de la misma y subrayando el papel del factor presupuestario en las distintas épocas de la PAC. También se abordan los cambios en la composición del apoyo a los agricultores, vinculando esta evolución con las distintas épocas descritas anteriormente. Para ello se utilizan tanto las transferencias presupuestarias efectivas como algunos de los indicadores internacionales disponibles para cuantificar el apoyo. Las dos secciones finales del capítulo se centran en la PAC post-2013, dedicándose cada una de ellas a cada pilar en los que se conforma la PAC. Ambas comparten una estructura similar: en primer lugar, aportando los antecedentes que permitan enlazar la PAC actual con las propuestas post 2013 de la Comisión, que son descritas a continuación. Finalmente, se ofrece una primera evaluación de las propuestas legislativas para la Reforma de 2013.

## 1.1. LA EVOLUCIÓN DE LA PAC

### 1.1.1. *La PAC clásica*

La PAC nació a la vez que la Comunidad Económica Europea (CEE). El Título II del Tratado de Roma de 1957 está dedicado exclusivamente a la agricultura y se indica que

se debe establecer una política agrícola común. Este hecho muestra que la PAC formó parte del núcleo básico establecido en la creación de las Comunidades Europeas. Como se muestra más adelante, el peso presupuestario de la PAC incidió aún más en esta dirección, ya que ha absorbido la mayor parte del presupuesto comunitario durante prácticamente todos los ejercicios presupuestarios. Sólo desde 2004 su peso ha sido inferior al 50% del total del presupuesto europeo.

En este mismo Tratado se establecieron los objetivos de la PAC, objetivos que han permanecido inalterados incluso hasta el Tratado de Lisboa firmado en 2007. Un primer elemento a tener en consideración es que el establecimiento de estos objetivos se realizó en un contexto de relativa escasez en los aprovisionamientos en Europa, de forma que se configuró una PAC con un fuerte apoyo a la producción.

#### RECUADRO 1.1.

##### Objetivos de la PAC según el Art. 39 del Tratado de Lisboa (antiguo art. 33 del Tratado de Roma)

Los objetivos de la política agrícola común serán:

- a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Los equilibrios y soluciones de compromiso han sido una constante en el devenir de la PAC, y esta situación ya se mostraba desde la formulación de estos objetivos, que pueden incluso resultar contradictorios entre sí. Un segundo elemento aparecido en el Tratado de Roma fue que se estableció que los objetivos anteriores se debían cumplir mediante Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), que agrupan el conjunto de normas establecidas para estos fines.

El desarrollo de la PAC a partir de estos objetivos prosiguió con la Conferencia de Stressa, en 1958, que agrupó a gobiernos y a organizaciones profesionales agrarias de los 6 Estados miembros fundadores. De aquí salieron los principios fundamentales que debían regir los mercados agrarios europeos. Son los siguientes:

- **La unidad de mercado**, indicando la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros.

- **La preferencia comunitaria**, que implica la protección frontera común frente a las producciones exteriores y que implica la confianza en la capacidad productiva propia como principal garantía de acceso a los aprovisionamientos.
- **La solidaridad financiera**, indicando que los gastos de la PAC se deben financiar del presupuesto común europeo. Para ello se creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA).

A partir de ahí se adoptaron las primeras OCM (la primera fue la de los cereales en 1962), que constituyen el núcleo del llamado “primer pilar de la PAC”<sup>1</sup>, que agrupa las políticas de precios y mercados. La mayoría de los productos agrarios están cubiertos por OCM. Básicamente, la estructura típica de estas OCM de la PAC clásica era la siguiente:

**Precio indicativo:** se fijaba campaña a campaña y constituía una orientación del precio que podrían recibir los productores europeos. En caso de que las condiciones del mercado provocaran que los precios cayesen por debajo de este nivel indicativo, se desencadenan compras de intervención al precio de intervención fijado de antemano.

**Precio de intervención:** Al alcanzar los precios este nivel, los agricultores tenían el derecho a vender su producto a las agencias públicas de intervención creadas a tal efecto. Este precio estaba en general bastante por debajo del nivel indicativo y constituía una suerte de red de garantía para los productores europeos.

Los aranceles variables o “*prélèvement*”: a fin de permitir que el mecanismo de precios de intervención garantizados funcionase de manera adecuada, las importaciones eran gravadas con un arancel cuyo importe dependía de la diferencia entre el precio mundial y el precio umbral (equivalente del precio indicativo para las importaciones). Cuanta mayor fuera esta diferencia, mayor era la carga en frontera para la mercancía importada. De esta forma, se evitaba la entrada de producciones externas a precios muy competitivos que provocaran caídas notables de los precios internos.

Las restituciones a la exportación: de manera complementaria, como forma de favorecer la salida de productos europeos a los mercados internacionales, el presupuesto comunitario pagaba una subvención a la exportación. Esta subvención compensaba el hecho de que los precios mundiales eran inferiores a los precios internos en la Comunidad.

Tras unos años de funcionamiento de este sistema, se comenzó a constatar que se estaban superando los problemas de autoabastecimiento e incluso la oferta de alimentos su-

---

<sup>1</sup> La diferenciación en “pilares” se hizo formal tras la Agenda 2000, como se mostrará más adelante.

peraba a la demanda a causa de la buena respuesta de la producción a los generosos incentivos otorgados por la PAC. El ejemplo más evidente de esta constatación fue el llamado Plan Mansholt de 1968 (en alusión al entonces comisario de agricultura Sicco Mansholt, que fue el responsable final del informe). En él, se constataban los notables aumentos de productividad conseguidos a la vez que se proponían reducciones de la superficie cultivada y del número de cabezas de ganado. También se planteaba la congelación de los precios garantizados para los productos cuyos excedentes comenzaban a ser estructurales.

Como se puede suponer, el sector productor agrario no acogió muy favorablemente las propuestas del Plan y éste tuvo una incidencia práctica menor. Entre los pocos elementos emanados del Plan que se implantaron, cabe destacar el inicio en 1972 de la política de estructuras implementada en el seno de la PAC. En efecto, aunque en Stressa se había consensuado que alrededor de un tercio del presupuesto de la PAC debía dedicarse a las medidas estructurales y de modernización de explotaciones, en la práctica apenas había existido actuación común en este ámbito<sup>2</sup>.

En 1972 se promulgaron las directivas de capacitación profesional de los agricultores, la de incentivos al cese anticipado y la de modernización de explotaciones. Se trataba de disposiciones de carácter modernizador y que seguían el paradigma productivista original de la PAC; sin embargo nuevos elementos ligados a la incorporación del Reino Unido y a la constatación de que en determinadas zonas el paradigma productivista iba a ser de difícil consecución, llevaron a la aprobación de la directiva de zonas de montaña y desfavorecidas en 1975. Otra medida socioestructural posterior fue la de agrupaciones de productores de 1978.

Tras unos años, la política socioestructural cristalizó en el reglamento 797/85, que reemplazaba y reorganizaba las medidas anteriores. Además, añadía la ayuda a la instalación de jóvenes agricultores, que tuvo una utilización bastante amplia. Asimismo, comenzaban a aparecer elementos que se consolidarían en la PAC futura: limitaciones en las ayudas por explotación (para las medidas de modernización y la indemnización compensatoria para zonas de montaña y desfavorecidas), algunas medidas de control de la oferta como las ayudas a la reforestación de determinadas superficies cultivadas, y finalmente la posibilidad de requerir la introducción de sistemas de producción compatibles con el medio ambiente.

Alrededor de dos décadas después su inicio, el balance la PAC era ciertamente positivo en lo relacionado con varios de los objetivos iniciales, pues se había incrementado sus-

---

<sup>2</sup> Amalte (2003) llamó a la política socioestructural la "hermana menor" de la PAC por la debilidad de los instrumentos contenidos en la misma, tanto a nivel de alcance real como de dotación presupuestaria.

tancialmente la productividad agraria y ello había asegurado los aprovisionamientos en la Comunidad<sup>3</sup>. Pero estos elementos se habían logrado a costa de un gran esfuerzo financiero. En 1979, los gastos del FEOGA llegaron a superar los 10.000 millones de ECU, duplicando los gastos de 1975 y triplicando los de 1970. Las compras de excedentes por los organismos de intervención y las restituciones a las exportaciones eran responsables de esos grandes incrementos.

Es cierto que se habían comenzado a introducir elementos de corresponsabilidad en el sector lácteo (1977 y 1981), implicando reducciones del precio de intervención para financiar la salida de los excedentes comprados. Sin embargo, los gastos en el capítulo agrícola se mantenían elevados y desde principios de la década de los 80 se aprobaron una serie de medidas para controlar los gastos agrícolas, mediante prácticas de restricción de la producción. Entre 1982 y 1988 se aprobaron:

- Los umbrales de producción garantizada para cereales, diversas frutas y hortalizas, colza y girasol, entre otros productos. La superación de los umbrales suponía caídas en los precios de intervención.
- La destilación obligatoria de los excedentes de vinos de mesa.
- Las cuotas lácteas, basadas en la producción histórica.
- Las cantidades máximas garantizadas con derecho al precio de intervención íntegro para oleaginosas y tabaco, mecanismo más riguroso que los umbrales de producción garantizada a los que sustituyeron.
- La voluntariedad de la retirada de tierras del cultivo efectivo.
- El colofón a estas medidas fue la introducción de la llamada “línea directriz agrícola” en 1988, que constituyó una limitación en el incremento anual del gasto agrario de la Comunidad. El Consejo decidió que los recursos destinados a financiar la PAC crecerían anualmente el 74% de la tasa de aumento anual del PIB de la Comunidad, más la inflación anual.

Con estos cambios la Comunidad respondió en primera instancia a los incrementos de gasto debido a las exitosas medidas de estímulo de la producción emprendidas. Pero nuevos factores, en este caso de orden externo, vinieron a requerir cambios de mayor calado en la PAC.

---

<sup>3</sup> Alrededor de 1980, la CEE había alcanzado la autosuficiencia en cereales, azúcar y carne de temera.

### 1.1.2. La reforma Mac Sharry y la Agenda 2000: el inicio de la PAC moderna

En 1992 las negociaciones del GATT (Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio) estaban en curso. En ellas se había decidido acabar con la llamada “excepción agrícola” (Compés *et al.*, 2002) de forma que el comercio de productos agroalimentarios iba a estar sujeto a la disciplina multilateral. Para la CEE, ello suponía la necesidad de reformar de manera sustancial la PAC, pues sus disposiciones chocaban con los principios multilaterales que se estaban diseñando. El ejemplo más claro eran las cuantiosas restituciones a la exportación, que distorsionaban el comercio internacional al posibilitar la venta de grandes cantidades de producción europea en los mercados internacionales.

Con este contexto, la Comisión propuso un cambio radical en las medidas de apoyo interno. La reforma Mac Sharry de 1992 –llamada así por el comisario de agricultura que la propuso– consistió en una reducción sustancial de los precios de intervención en los mercados europeos. Con esta medida se pretendía aumentar el consumo interno (especialmente de cereales) a la vez que se rebajaba la producción doméstica. De esta forma, las compras de intervención disminuirían y se utilizarían las restituciones a la exportación en menor medida, ya que los precios europeos se alineaban más con los mundiales.

Para compensar la caída de ingresos experimentada por los productores, se introdujo un sistema de pagos directos a los productores, por hectárea y por cabeza de ganado. El montante final percibido por cada explotación dependía de los rendimientos históricos regionales, y compensaba totalmente por la caída de los precios de intervención. Los sectores afectados por esta reforma fueron los cereales, oleaginosas y proteaginosas (cultivos COP o “grandes cultures”) y la carne de bovino.

Otro elemento crucial de la reforma fue que en estos sectores se estableció un freno adicional a la capacidad productiva, al imponerse el “*set aside*” o retirada de cultivo de una parte de la superficie de la explotación y una carga ganadera máxima como condiciones para percepción del pago directo. Además, la Comisión había constatado en su análisis que el enfoque productivista e intensivo seguido hasta la fecha tenía consecuencias negativas para el medio ambiente. Las limitaciones impuestas también podrían tener un efecto positivo en esta dirección.

Además de estos cambios en la política de precios y mercados, la reforma Mac Sharry introdujo tres “medidas de acompañamiento” integradas en el FEOGA Garantía. Dos de ellas eran reformulaciones de las medidas socioestructurales antiguas: la reforestación de tierras marginales y las medidas de retirada de agricultores, ligada a la instalación de jóvenes o al aumento de tamaño de otras explotaciones. La última medida eran los progra-

mas agroambientales, que permitían la remuneración de los agricultores que realizaran prácticas de cultivo respetuosas con el entorno.

Tras esta reforma, la PAC pudo acomodarse sin mayores contratiempos a los compromisos adquiridos dentro del Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio, a implementarse paulatinamente en el período 1995-2000 y cuyos tres capítulos fundamentales fueron:

- i) La reducción de las subvenciones a la exportación tanto en importe como en cantidad afectada;
- ii) La transformación en aranceles de las distintas medidas no arancelarias –como los “prélèvement”, la consolidación y posterior reducción arancelaria; y
- iii) La creación de tres compartimentos para la ayuda interna otorgada por los países en función de su influencia sobre los mercados internacionales. Las medidas con precios administrativos (como los precios de intervención) se computan en la “caja ámbar” cuyo nivel máximo se consolidó y hubo un compromiso de reducción paulatina, al tratarse de las medidas que generan mayor distorsión en los mercados internacionales. Los nuevos pagos directos de la PAC se encuadraron dentro de la “caja azul”, entendiéndose que su efecto distorsionador era menor a causa de las limitaciones en el uso de insumos que implicaban. Finalmente, las medidas con un grado de distorsión más bajo se agrupan en la “caja verde” (como por ejemplo, las ayudas a la investigación agraria, las infraestructuras o la lucha contra enfermedades o epizootias). Estas dos cajas se consideraron exentas de compromisos de reducción.

Además, en los mercados internos europeos, la reforma también fue satisfactoria. Se incrementó el uso de cereales en la alimentación animal desde 83 millones de toneladas en 1992 a 107 millones de toneladas en 1998; se estimó también que la provisión de retirada de tierras de cultivo disminuyó la producción en el entorno de 20 millones de toneladas anuales. En conjunto, los excedentes públicos de cereales se vieron reducidos. También se redujeron los excedentes públicos de carne de bovino.

Así pues, los siguientes pasos en la reforma de la PAC tenía sentido que fueran en esta dirección. La siguiente reforma fue incluida en el documento de reflexión “Agenda 2000” de 1997. Durante la génesis de este documento, hubo una serie de elementos que condicionaron las propuestas en él contenidas.

En los mercados europeos, existían sectores con frecuentes desequilibrios, como el porcino y la carne de ave. También, las previsiones para el sector lácteo apuntaban a un

incremento de los excedentes. Además, las medidas de control de oferta establecidas en el vino habían erosionado la competitividad de los vinos de mesa europeos frente a sus rivales de los países emergentes.

Emergía un nuevo enfoque del desarrollo rural –visible a partir de la Conferencia de Cork de 1996. Este nuevo enfoque proponía reforzar las medidas socioestructurales de acompañamiento, a la vez que se consideraban las posibilidades de diversificación de rentas de las familias del medio rural mediante actividades ajenas a la agricultura. Fue crucial en este ámbito la experiencia de los programas LEADER (creados en 1991) en los cuales se promovía el desarrollo endógeno, apoyado en las comunidades rurales, caracterizado por su enfoque ascendente multisectorial y territorial (Atance, 2003). Asimismo, se tenían en cuenta los efectos ambientales (negativos) que había conllevado la actividad agraria intensiva en determinadas áreas.

El estallido de la crisis de las “vacas locas” supuso la puesta de manifiesto que los modelos productivistas habían alcanzado su límite y las medidas de control de mercados mediante cantidades, precios y ayudas no eran suficientes. La sociedad europea comenzaba a demandar alimentos seguros desde el punto de vista sanitario (“*food safety*”) una vez se había alcanzado la seguridad en los aprovisionamientos (“*food security*”).

La propuesta final fue aprobada en el Consejo Europeo de Berlín de 1999. En esta ocasión, los ajustes en la política de precios y mercados continuaron en la forma de reducciones en los precios de intervención. A diferencia de lo ocurrido en la reforma Mac Sharry, la compensación debida a los pagos directos no complementó totalmente la caída de precios institucionales<sup>4</sup>. Con ello se pretendió profundizar en la mejora de la competitividad de la agricultura europea. Para el sector lácteo se adoptaron leves rebajas de precios de intervención y moderados aumentos paulatinos de las cuotas. No se abordó una reforma en profundidad por falta de recursos presupuestarios (García, 2003).

Se creó el “segundo pilar” de la PAC, que agrupa un conjunto de medidas orientadas al desarrollo rural, en oposición al “primer pilar” que agrupa las medidas de precios y mercados. Las medidas del segundo pilar se agruparon en un reglamento horizontal que suponía un conjunto diverso de medidas. En primer lugar, las medidas socioestructurales, como las ayudas a la modernización, la primera instalación o el cese anticipado, diseñadas para mejorar la competitividad de las explotaciones. En segundo lugar, las medidas de tipo ambiental como la indemnización compensatoria en zonas de montaña y desfavore-

---

<sup>4</sup> No todos los sectores recibieron compensación total de la caída de rentas tras la reforma Mac Sharry. Las OCM de frutas y hortalizas en 1996 y el vino y el aceite de oliva (1999) fueron reformadas atendiendo al “equilibrio financiero”, es decir, evitando aumentos de gasto que sí se dieron en los COP y el bovino.

cidas, la ayudas agroambientales o los programas de reforestación. Finalmente, las medidas de mejora y diversificación del medio rural, como las ayudas al fomento del turismo rural o ayudas a la renovación y conservación del patrimonio rural. En paralelo se mantuvo la iniciativa LEADER.

En el plano discursivo, la creación del segundo pilar fue acompañada de la puesta de largo del concepto de la multifuncionalidad. La idea de partida es que la actividad agraria, conjuntamente con la producción de alimentos y fibras, provee a la sociedad de determinados bienes demandados por la sociedad. En estos bienes, dada su característica de bienes “públicos”, no existe un mercado que remunere suficientemente a sus productores, así que se producen en menor medida que lo demandado por la sociedad y existe justificación para que los poderes públicos apoyen la actividad agraria<sup>5</sup>. En el caso de la actividad agraria, se trata de bienes de tipo social-territorial (ordenación y ocupación del territorio, mantenimiento de población en el ámbito rural,...) y ambiental (prevención de la erosión, mantenimiento de ecosistemas,...). Por ello, en el segundo pilar se incluyeron ejes específicos para estos dos bienes, además de la política socioestructural. En esencia, a través del concepto, la Comisión argumentaba la necesidad de seguir prestando niveles de apoyo relativamente elevados al sector agrario. En el ámbito multilateral, la traslación de este concepto se llamó “preocupaciones no comerciales” de la agricultura y suscitó tanto adhesiones como fuertes críticas por parte de otros países.

Otro elemento novedoso incluido fue la llamada “modulación” de las ayudas. Consistiría en la reducción de los pagos directos a las explotaciones hasta en un 20% en función del montante total percibido, incluyendo criterios relacionados con el empleo creado y el tamaño de la explotación. Los fondos así generados se mantendrían en el Estado Miembro, y debían ser dedicados a las ayudas agroambientales, pasando pues fondos del primer al segundo pilar. El carácter voluntario para los Estados miembros de la medida implicó una escasa incidencia práctica al sólo ponerlo en funcionamiento el Reino Unido y Francia. Además de esta transferencia de fondos, otro objetivo de la medida era mitigar las enormes desigualdades observadas en el reparto de las ayudas<sup>6</sup>.

Otro elemento que tuvo inicio en esta reforma fue el de la eco-condicionalidad. Los Estados miembros podían condicionar la percepción de los pagos directos al cumplimiento de unos requisitos ambientales. El no cumplimiento podía significar la reducción o pérdida completa de las ayudas, dedicándose los fondos así ahorrados a programas agroambienta-

---

<sup>5</sup> Los bienes públicos son aquéllos que tienen las características de “no rival” (porque una persona los disfrute no priva de su disfrute al resto) y “no excluyentes” (porque es muy difícil excluir a nadie de su uso).

<sup>6</sup> La famosa expresión del 80%-20% (el 80% de los productores recibe el 20% de las ayudas) acuñada por la propia Comisión en 1992 continúa en vigor. El análisis de la distribución de las ayudas directas de 2009 refleja exactamente la misma distribución (Comisión Europea, 2010). Para conocer más detalles, se puede consultar Oxfam (2005).

les o al desarrollo rural. Aunque su aplicación fue menor, significó un esfuerzo de legitimar la percepción de ayudas al cumplimiento de objetivos multifuncionales.

Los acuerdos incluidos en la propia Agenda 2000 preveían una revisión intermedia de los cambios aprobados en la misma, con el fin de incorporar las eventuales correcciones. Esa revisión tuvo más profundidad de la esperada inicialmente y fue el punto de partido de la PAC en vigor actualmente.

### *1.1.3. La PAC actual: la Revisión Intermedia y el Chequeo Médico*

En lugar del ajuste esperado, la Revisión Intermedia (RI) de 2003 supuso la segunda gran reforma sustancial de la PAC. Antes de hacer un recorrido por los cambios adoptados, conviene detenerse en las razones que impulsaron a la Unión Europea (UE) a adoptar cambios de calado.

En primer lugar, conviene destacar las preocupaciones presupuestarias en esos años. El gasto de la PAC había superado los 30.000 millones de ECU por primera vez en 1991, y en 1996 ya había rebasado los 40.000 millones de ECU (cierto que con 3 Estados miembros más). Los países contribuyentes netos de la UE venían reclamando mayor eficiencia en el gasto de los presupuestos de la UE, y la reducción de la partida agraria podría entrar en los planes.

El Consejo Europeo de octubre de 2002 estableció un mecanismo de disciplina financiera. En virtud del mismo, el gasto agrario en su rúbrica de precios y mercados (el primer pilar) no podría superar anualmente durante el período presupuestario siguiente (2007-2013) la cuantía fijada para 2006, más un punto porcentual para compensar la inflación. Si se preveía que el gasto iba a superar ese nivel, los pagos directos podían ser reducidos. Este acuerdo suponía una congelación del presupuesto, pero, por otro lado, permitía asegurar un nivel de financiación relativamente elevado para la PAC. El debate presupuestario se complicó en este caso por la inminente adhesión de los Países de Europa Central y Oriental (PECO).

En efecto, en algunos ámbitos agrarios de la UE-15 se contemplaba a los PECO como una amenaza<sup>7</sup>. No se trataba únicamente de una amenaza ligada a la competencia de sus productos en los mercados. Se trataba de que, supuesto el potencial productivo de los nuevos socios, pudieran desestabilizar los mercados y los costes presupuestarios ligados a la intervención en los mismos se disparasen. Por otro lado, a medio plazo los PECO po-

---

<sup>7</sup> Compés et al. (2002) analizan los retos y oportunidades de la adhesión de los PECO para la agricultura española y comunitaria.

drían ir “acaparando” las ayudas de la PAC y desplazando a los Estados miembros anteriores. Se trataba de encontrar, pues, una solución que evitase ambas circunstancias teniendo en cuenta la congelación presupuestaria prevista para la PAC.

En paralelo a las tensiones presupuestarias y derivadas de la Ampliación al Este, el frente multilateral seguía presionando a la PAC. Los pagos directos de la reforma de 1992 se habían conseguido ubicar en la “caja azul” que no se debía reducir, aun entendiéndose que distorsionaban en alguna medida; pero el transcurso de las negociaciones la presión del resto de socios para limitar y reducir esta caja era patente. La UE necesitaba fortalecer su posición negociadora a la vez que debía evitar oposiciones internas a las concesiones realizadas.

La fórmula elegida para conjugar todos estos objetivos enunciados fue la transformación del pago directo en un pago único por explotación totalmente desvinculado de la producción. Con ello, la UE cambiaba de la “caja azul” a la “caja verde” y obtenía margen de maniobra en la OMC. En el ámbito interno, la fórmula elegida para minimizar la oposición a la reforma y para consolidar los apoyos recibidos por los productores de la UE-15 fue establecer el montante de los pagos en base a derechos históricos. Para los PECO se negoció un régimen especial que establecía, de facto, un apoyo menor que gradualmente convergería (en 2013) con el apoyo a los países “antiguos”.

El pago único suponía el derecho a percibir las ayudas sin requisito de producción alguna. Ello conllevaba dos elementos destacables e interrelacionados: i) la decisión de cultivo se realizaría en base a consideraciones exclusivamente de mercados, en lugar de depender del nivel de apoyo público, y ii) también conllevó que desde algunos Estados miembros (como España) y sectores (ovino y caprino, secanos mediterráneos) se temiera por un progresivo abandono de la actividad agraria en determinadas regiones, lo que podría crear desajustes en el ámbito territorial y ambiental. Por ello, se establecieron algunas condiciones de flexibilidad, consistentes en el mantenimiento transitorio de una parte de las ayudas (parcialmente) acopladas a la hectárea o cabeza de ganado en determinados sectores<sup>8</sup>.

Aportando más condiciones de flexibilidad, se permitió a los Estados miembros decidir el primer año de aplicación de este nuevo sistema. Como último elemento de configuración “a la carta”, se establecieron tres sistemas para la aplicación del pago único. Una primera alternativa la constituyó el modelo histórico en el que las ayudas directas reci-

---

<sup>8</sup> La ayuda parcialmente acoplada al trigo duro, a los frutos secos y al forraje desecado se mantuvo en toda la UE. Otras ayudas similares para cultivos herbáceos, algunas producciones ganaderas o frutas y hortalizas fueron voluntarias para los Estados miembros. España mantuvo inicialmente al máximo nivel de acoplamiento posible.

das por cada agricultor en un período de referencia histórico se dividían entre la superficie que había dado lugar a percibirla. Se obtenía así un derecho al pago único individualizado. Entre otros, España, Francia e Italia optaron por este modelo.

La segunda alternativa fue el modelo regionalizado. En él se calculó el total de las ayudas directas en una región, distribuyéndose ese importe total entre todos los perceptores en base a la superficie. Para los PECO se estableció un modelo similar, en el que la dotación a repartir fue negociado en las negociaciones de adhesión.

Una tercera alternativa está constituida por los modelos híbridos. En ellos, el componente de redistribución entre perceptores que supone el modelo regionalizado se suaviza al calcularse parte del pago único en base a criterios históricos y el resto según el modelo regionalizado. Además, el importe calculado según esta modalidad podía permanecer fijo en el período de implementación (modelo híbrido estático, como en el caso de Suecia) o variable, tendiendo a restar peso al componente histórico individual (híbrido dinámico, caso de Alemania).

Otro elemento destacado de la reforma fue pasar de facultativo a obligatorio el cumplimiento de la condicionalidad para la percepción de las ayudas, sea el pago único o las ayudas acopladas aún en vigor. Se trata de que los agricultores no tengan la obligación de producir, pero sí de cumplir con unas condiciones agronómicas y ambientales satisfactorias –definidas por cada Estado miembro– que eviten los efectos ambientales negativos del abandono del cultivo. También deben cumplir una serie de normas –definidas a nivel europeo– de tipo ambiental, de sanidad vegetal y animal, de seguridad de los alimentos y de bienestar de los animales.

También se comenzó a introducir –a partir de 2005– un sistema de auditoría externa voluntaria de las explotaciones, como forma de aportar consejo externo y servicios más intensivos en conocimiento que mejoren el rendimiento ambiental, y económico de las explotaciones. Las primeras evaluaciones del sistema apuntan a que su uso ha sido más amplio en las explotaciones grandes que ya contrataban servicios externos de este tipo (ver ADE *et al.*, 2009) y ha sido utilizado por algo más del 5% de los productores.

Finalmente, la RI reforzó la transferencia de fondos desde el primer hacia el segundo pilar por medio de la modulación. En efecto, la modulación se convirtió en obligatoria, con reducciones de todas las ayudas directas inicialmente del 3% hasta el 5% de 2007 en adelante, estando exentas las inferiores a 5.000 euros. Las estimaciones de la Comisión indican un trasvase de unos 1.000 millones de euros anuales hacia el segundo pilar.

Las disposiciones de la RI continuaron en varias OCM aprobadas con posterioridad: tabaco, aceite de oliva, lúpulo y algodón en 2004, azúcar en 2006 y 2007, plátano en 2006,

frutas y hortalizas en 2007 y vino en 2008. Además, en 2007 se creó la OCM única con el afán de simplificar y reunir en una normativa una serie de OCM similares para distintos productos.

El último hito de esta fase iniciada en 2003 fue la puesta al día de la RI a través del Chequeo Médico de 2008. En ella, la UE avanza en las direcciones mencionadas con anterioridad, ya que incorpora al pago único la mayoría de los pagos directos parcialmente acoplados que todavía permanecían en vigor (excepto las primas al ovino y caprino y la ayuda a la vaca nodriza)<sup>9</sup>. Con ello, la UE busca un refuerzo adicional a sus posiciones en la OMC, dado el *impasse* en el que llevan estancadas las negociaciones de la Ronda de Doha. A lo largo de las mismas, los diversos países participantes han estado acusándose mutuamente de ser los culpables del fracaso, y la PAC ha sido señalada en diversas ocasiones, incluso después de las reformas acometidas.

Otro elemento de la RI que se ha reforzado ha sido la modulación, con recortes progresivamente mayores a las explotaciones receptoras de cantidades más elevadas, y a su vez la eliminación de los pagos directos de muy baja cuantía. De nuevo, los ahorros conseguidos con esta medida se deben dedicar al desarrollo rural, específicamente a los “nuevos retos” a los que se enfrenta el sector agrario. Se trata de elementos relativamente novedosos que pueden tener una marcada incidencia en el desarrollo de la actividad agraria y en los que a su vez ésta puede influir. Por ello, merecen una consideración especial pese a ser contemplados de manera transversal a lo largo de las distintas medidas de la PAC. De acuerdo con la definición normativa, los nuevos retos son:

- a) Cambio climático,
- b) Biodiversidad,
- c) Gestión del agua,
- d) Energías renovables,
- e) Innovación ligada a los cuatro anteriores, y
- f) Medidas de acompañamiento para la estructuración del sector lácteo.

En la misma línea de mejorar las provisiones establecidas en la RI, diversos ajustes han estado dirigidos a aumentar la flexibilidad en poder de los Estados miembros para determinadas producciones desfavorecidas<sup>10</sup>, o a la supresión de la retirada obligatoria de tierras –lógica dado el contexto de los mercados mundiales.

---

<sup>9</sup> Los detalles en la “letra pequeña” (o no tan pequeña) de los cambios en el régimen de pago único pueden consultarse en Gallardo y Ramos (2010).

<sup>10</sup> A través del Art. 68 del Reglamento (CE) 73/2009. Ver Gómez (2010) para una detallada descripción de estos elementos de flexibilidad y de su aplicación en España.

Por lo que se refiere a los elementos presupuestarios, las presiones sobre la PAC continuaban en las fechas de negociación del Chequeo Médico, y la continuidad en las disposiciones del mismo se puede interpretar como un movimiento conservador: tras la continuidad en el presupuesto de la PAC conseguida en 2003, no convenía abrir un gran debate sobre los fundamentos de la PAC para evitar poner en entredicho lo ya conseguido (Massot, 2009).

#### 1.1.4. Análisis de la evolución de las transferencias debidas a la PAC

La manera más inmediata de analizar las transferencias debidas a la PAC consiste en analizar los gastos totales anuales ejecutados en el seno de la UE conjuntamente con los gastos anuales de la PAC. La evolución conjunta de ambas series aparece en el gráfico siguiente:

GRÁFICO 1.1.

Evolución de los gastos anuales de la PAC y de los totales de la UE, 1965-2009



Nota: los gastos de la PAC no incluyen las partes cofinanciadas por los Estados miembros, y son indicativos a causa de los cambios en los epígrafes de los presupuestos comunitarios

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

Como se puede observar en el gráfico anterior, en los años de la PAC clásica, ésta prácticamente absorbía todo el presupuesto comunitario, mientras que a partir de finales de los años 70 del siglo pasado, ambas series tienden a divergir. Esas divergencias iniciales corresponden más a desarrollo y consolidación de otras políticas que a la contención en el gasto agrario. Un ejemplo puede ser la reforma de los Fondos Estructurales a partir de 1988.

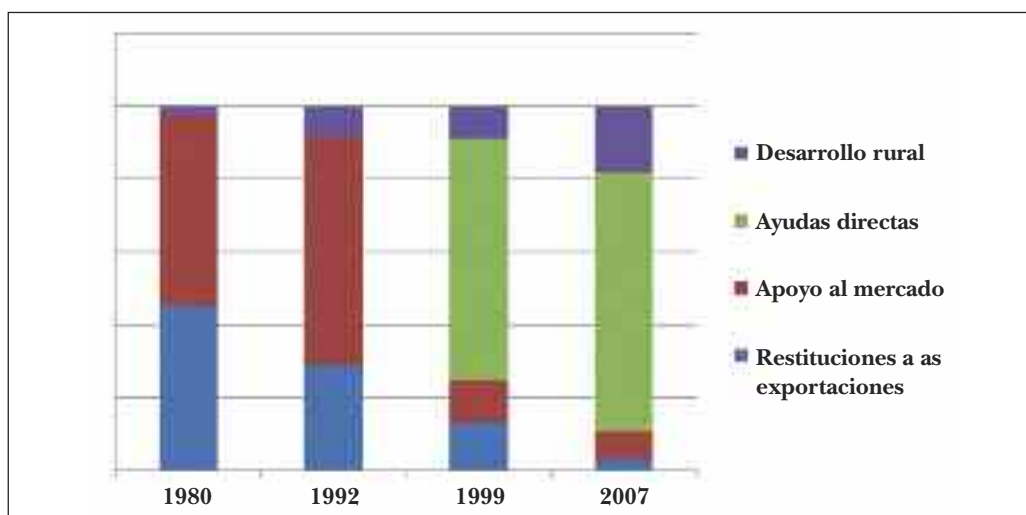
Además, si se vincula la serie de los gastos agrarios con las etapas de la PAC descritas en los epígrafes anteriores, se puede observar la escasa incidencia de las medidas de

control de gasto de mediados de los 80. Incluso la reforma Mac Sharry supuso sólo un leve descenso del ritmo de crecimiento del gasto agrario inicialmente. Sí que se observa una cierta estabilización en el entorno de los 42.000 millones de Euros entre 1996 y 2002, con un nuevo repunte posterior. Conviene recordar que en 2004 se produjo la ampliación al Este, y uno de los objetivos de la RI fue evitar que el gasto se disparase a causa del potencial agrario de los nuevos Estados miembros.

Otra forma de analizar las transferencias de la PAC es observar qué parte de las transferencias totales corresponde a distintos tipos de instrumento. Para esta perspectiva, utilizamos dos visiones complementarias. En primer lugar, analizando el peso presupuestario de los grandes grupos de instrumentos utilizados en la PAC a lo largo de su historia. El gráfico 1.2 compara esos diversos pesos en cuatro años indicativos.

GRÁFICO 1.2.

Participación en el gasto de diversas categorías de instrumentos en la PAC. Años diversos



Fuente: elaboración propia a partir de cifras de la Comisión Europea.

Como la gráfica muestra, y tal como se ha descrito en el texto, los instrumentos de apoyo al mercado y las restituciones eran las partidas predominantes de gasto en la PAC “clásica”, y han sido sustituidos paulatinamente a partir de las reformas de 1992 y 2003 por los pagos directos parcialmente acoplados y luego por los pagos únicos desacoplados de la producción. En la actualidad, las restituciones a las exportaciones prácticamente han desaparecido y la intervención en los mercados también se ha visto reducida sustancialmente. Simultáneamente, la proporción de gastos destinados al desarrollo rural ha crecido lentamente a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, se va a utilizar un enfoque complementario al uso de cifras de gasto. Se trata de la utilización de la Estimación del Apoyo al Productor (PSE por sus siglas en inglés), uno de los indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que se calculan de manera sistemática y están disponibles desde 1986. Mientras en este capítulo nos limitamos al conjunto de la UE, en los capítulos siguientes se utiliza este indicador para mostrar la evolución del apoyo a la agricultura española.

El PSE computa las transferencias a los agricultores individuales (explotaciones) debidas a la existencia de política agraria. El interés de utilizar este indicador estriba en que computa en términos monetarios no sólo las transferencias presupuestarias, sino también las transferencias implícitas de los consumidores (a través de diferenciales de precios) y las exenciones fiscales. Por ello, en este contexto, transferencia no es equivalente a gasto público<sup>11</sup>. Además, la composición del indicador aporta información respecto a dos elementos de interés:

- i) Los distintos componentes del PSE lo separan en distintos tipos de medidas, que pueden ser susceptibles de ser ordenadas en función de su grado de *acoplamiento* y por tanto de distorsión a los mercados mundiales.
- ii) De la misma forma, existen diferencias en cuanto a la *eficiencia* de los distintos tipos de instrumento, en términos de qué porcentaje de Euro transferido incrementa la renta final de los agricultores individuales<sup>12</sup>.

El PSE de la UE en los últimos años está en torno a los 100.000 millones de Euros corrientes, un valor ligeramente superior al del período 1986-1988. En términos relativos, un primer elemento a destacar es que ello implica que algo más de la quinta parte de los ingresos brutos de las explotaciones europeas proviene de las transferencias debidas a la política agraria. Como muestra el gráfico siguiente, la UE está en la zona intermedia entre los países de la OCDE en ese porcentaje. También conviene destacar que ese valor se ha

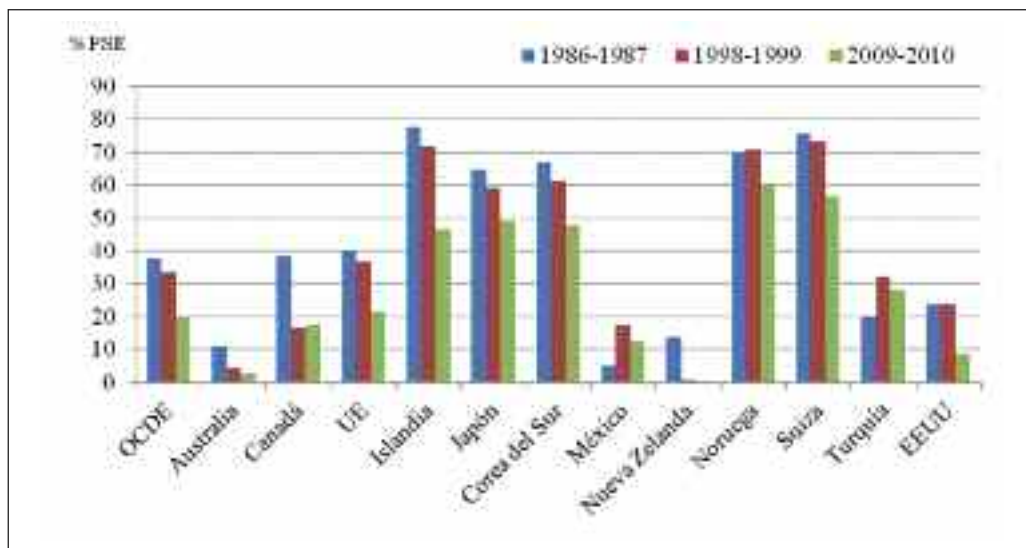
---

<sup>11</sup> La utilización de este indicador como patrón de comparación es controvertida sobre todo a causa de los supuestos simplificadores en su cálculo (ver Oskam y Meester, 2006). Con estas limitaciones, el indicador tiene utilidad para realizar comparaciones intertemporales y también entre países, así como para mostrar las variaciones en los tipos de instrumentos utilizados por las diversas políticas agrarias.

<sup>12</sup> Por lo que hace al acoplamiento, los pagos basados en el uso de insumos y el apoyo basado en la producción están entre las medidas más acopladas, mientras que los pagos que no requieren producción o basados en criterios distintos de la producción agraria son los menos acoplados. La evidencia empírica indica que las medidas más eficientes para sostener la renta de los agricultores son estas últimas, mientras que en los pagos basados en el uso de insumos o en el apoyo basado en la producción, las posibilidades de "distribución" en forma de mayores costes marginales de producción son más elevados (ver por ejemplo Guyomard et al., 2004). No obstante, estas afirmaciones deben ser entendidas en términos generales. La propia OCDE matiza aportando "etiquetas" clarificadoras para cada instrumento. Así, no es igualmente distorsionador un gasto por compras de intervención a unas cantidades limitadas que si las compras de intervención se realizan para todos los excedentes de mercado.

reducido hasta la mitad del valor observado 25 años atrás. Esta tendencia al aumento de peso de la orientación al mercado de entre los ingresos de las explotaciones es común a la práctica totalidad de los países industrializados, si bien subsisten importantes diferencias entre países.

**GRÁFICO 1.3.**  
**Evolución del porcentaje PSE, promedios bianuales, 1986 a 2010**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

¿Es el nivel europeo un nivel elevado? A la vista del gráfico anterior, en la actualidad sí está ligeramente por encima de la media de los países desarrollados, y claramente por encima de la media de otros países como Australia o EE.UU. donde las transferencias debidas a las políticas agrarias suponen menos del 10% de los ingresos brutos. Adicionalmente, los datos se pueden relacionar también con la superficie agraria del país o con el número de explotaciones. La tabla siguiente compara los niveles actuales de PSE de la UE con los de Estados Unidos, y muestra claramente que la hectárea europea recibe en transferencias casi el décuplo que la estadounidense, y en cambio cada explotación agraria de EE.UU. recibe casi el doble más de transferencias que cada explotación europea, a causa de su mayor tamaño medio.

Una segunda apreciación, en la que la UE también sigue las mismas tendencias en general que el resto de países de la OCDE, son los cambios en los tipos de instrumentos utilizados. Como se ha comentado anteriormente, partiendo de sistemas basados en las compras de intervención, las restituciones a la exportación y los aranceles elevados, la

TABLA 1.1.  
El PSE de la UE y de EE.UU. comparados. Año 2009

	UE-27	EE.UU.
PSE (M€)	76.534,8	19.292,5
Superficie Agrícola Útil (000 ha)	178.443	373.170
Nº explotaciones (000)*	13.700	2.076
PSE/ha SAU (€/ha)	428,9	51,7
PSE/explotación (€/expl.)	5.586,5	9.293,1

*Nota: el número de explotaciones corresponde a 2007 en ambos casos.*

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE y de la Comisión Europea.*

UE cambió a los pagos directos parcialmente desacoplados en 1992, con rebajas arancelarias desde 1995, y desde la RI pasó al sistema de pago único, totalmente desvinculado de la producción.

El gráfico siguiente muestra esa transición. En los años finales de la PAC clásica, prácticamente el 40% de la renta de las explotaciones provenía únicamente de las medidas basadas en la producción (intervención y subvenciones a la exportación ligadas a elevada protección en frontera), con escasa incidencia de otras medidas. A partir de ese año y hasta 2004, la significatividad de estas medidas decrece (aun manteniéndose muy relevantes) y en su lugar cobra fuerza el pago directo, responsable de un 10% de los ingresos de las explotaciones. A partir de la RI, este pago directo se va transformando en el pago único por explotación, en sus distintas modalidades de implementación. En la actualidad, este pago único tiene un nivel de relevancia en los ingresos totales de los productores agrarios superior a las medidas basadas en la producción, quedando las medidas parcialmente acopladas tipo pago directo (como los pagos a la cabeza de ganado o a la hectárea todavía existentes) con una trascendencia menor. La progresiva desaparición de casi todos los pagos directos prevista en el Chequeo Médico hará que, previsiblemente, este componente continúe perdiendo peso.

La última reflexión de esta panorámica histórica de la PAC hasta el Chequeo Médico cabe hacerla a la luz de los elementos de acoplamiento y eficiencia ya indicados. Por lo que respecta al grado de acoplamiento, se ha mostrado que uno de los elementos desencadenantes de las distintas reformas de la PAC ha sido reducirlo, de forma coherente con la filosofía imperante en la OMC. De la gráfica anterior, que refleja las progresivas reducciones de los precios de intervención, de los aranceles y de las subvenciones a la exportación, cabe observar que la UE está avanzando hacia medidas que no aportan

estímulos a la producción más allá de los precios de mercado. Por ello, sus medidas de apoyo interno y de protección al sector cada vez perjudican menos a los productores de países terceros.

GRÁFICO 1.4.  
Evolución de los tipos de medida incluidos en el PSE de la UE, 1986-2010, participación sobre el total del PSE calculado



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

En referencia a la eficiencia de las medidas de apoyo, también parece que la UE está avanzando hacia medidas que son más eficientes en el sostén de las rentas de las explotaciones agrarias, y el apoyo no se “disipa” hacia otros agentes como los proveedores de insumos. Los pagos directos y el pago único han contribuido decisivamente en esa dirección.

No obstante, las sucesivas reformas han trasladado gradualmente el apoyo desde los consumidores a los contribuyentes. Y ello hace que el apoyo sea más transparente ante la opinión pública, y que el elemento de legitimidad se incluya cada vez con más fuerza entre los condicionantes de las propuestas. De esta manera, la Comisión debe acentuar las soluciones de compromiso y equilibrio entre los distintos agentes –productores, sociedad, ambientalistas,...– y elementos de discusión como el presupuesto y las posiciones en la OMC.

El persistente desequilibrio en la distribución de las ayudas a las explotaciones, el paulatino despegue del segundo pilar, por detrás en la práctica de la carga discursiva que sustenta, y las mantenidas presiones sobre los sistemas de apoyo europeos en el ámbito

multilateral son algunas de las cuestiones que permanecen abiertas en la formulación de la PAC. Por ello, la Comisión presentó, en octubre de 2011 un conjunto de propuestas para discutir acerca de una nueva PAC. En los próximos apartados se analizan con más detenimiento las repercusiones en los dos pilares de la PAC de la reciente propuesta de reforma de la PAC.

## 1.2. LA REFORMA DE LA PAC DEL 2013. PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA EL PRIMER PILAR

### 1.2.1. Antecedentes

La historia de la PAC desde 1992 se caracteriza por el cambio continuo. Si bien las diferentes reformas que jalonan este proceso de cambio tienen una explicación en clave interna y externa, dificultan la adaptación y la formación de expectativas tanto para las administraciones públicas que la aplican como para los agricultores. A modo de ejemplo, el día 19 de enero de 2009 los ministros de agricultura de la UE aprobaban, sin discusión, y con una mayoría calificada, los textos legales correspondientes al acuerdo al que habían llegado el 20 de noviembre de 2008 sobre el denominado chequeo de la PAC. Pocos meses antes, la presidencia francesa, iniciada el 1 de julio de 2008, había iniciado el debate sobre el futuro de la PAC a partir de 2013, con una reflexión global sobre los retos venideros en una coyuntura caracterizada por la elevación de los precios de los alimentos y la amenaza de una crisis alimentaria.

Desde ese momento, la dinámica de cambio gradual y permanente en la que está inmersa la PAC ha ido alimentando el debate con declaraciones, documentos y acuerdos parciales. En 2009, las presidencias de turno checa y sueca prosiguieron la senda iniciada por Francia, en particular en relación con el presupuesto agrícola, en el marco de los preparativos para la negociación de las nuevas perspectivas financieras. El 11 de diciembre de ese mismo año, Francia, siempre Francia, en su papel de primera potencia agrícola europea y *alma mater* de la PAC, conseguía que 22 Estados acudiesen a su llamamiento a favor de una PAC fuerte, plasmado en el denominado “Llamamiento de París», quedando fuera los cinco países más partidarios de recortar severamente los pagos públicos a favor de la agricultura –Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia, Holanda y Malta–.

En el primer semestre del año siguiente, 2010, la presidencia española dio un impulso a la consolidación de la PAC<sup>13</sup>; bajo el lema “*La agricultura y la alimentación, un sector es-*

---

<sup>13</sup> Para preparar su posición, se daba a conocer un informe del MARM con fecha 2 de diciembre de 2009 titulado ELEMENTOS CLAVE PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA PAC DEL FUTURO. “HORIZONTE 2020” Contribución Española.

*tratégico para Europa*”, el gobierno español promovió la discusión sobre problemas importantes como el porvenir de las medidas de gestión de los mercados agrícolas, la situación del sector lácteo, el funcionamiento de la cadena de distribución alimentaria, los márgenes comerciales o la competitividad del sector agroalimentario; destacando la necesidad de reforzar el papel de las organizaciones de productores e interprofesionales agrarias para estabilizar las rentas a los agricultores y resolver de forma rápida las crisis graves generalizadas en los mercados.

A comienzos de ese mismo año 2010 se produjo un hecho que, a la postre, ha significado un giro en los planteamientos de la Comisión en materia de política agrícola. La Comisaria de Agricultura, la danesa de orientación liberal, Marianne Fischer Boel, fue sustituida por el rumano Dacian Cioloș, cuya candidatura había sido apadrinada por Francia, por algo su orientación estaba bastante más próxima a la filosofía tradicional francesa en materia de apoyo público a la agricultura. Una de las primeras medidas del nuevo Comisario fue lanzar un debate público sobre el futuro de la PAC, para que pudieran participar tanto los agentes económicos y sociales directamente involucrados como los ciudadanos en general. Entre el 12 de abril y el 11 de julio se recibieron aproximadamente 5.700 contribuciones.

Por otro lado, en marzo de 2010 la Comisión Europea lanzó la estrategia Europa 2020<sup>14</sup> para salir de la crisis y preparar la economía de la UE de cara a la década siguiente, intentando no repetir los errores de la fracasada Estrategia de Lisboa. En ella se defiende un modelo económico, tanto a nivel nacional como comunitario, basado en un crecimiento inteligente, –centrado en el conocimiento y la innovación–, sostenible –fomentando una actividad de bajo nivel de carbono y eficiente en términos de recursos– e integrador –estimulando el empleo, la cohesión social y territorial–.

Lamentablemente, entre las iniciativas previstas en la estrategia Europa 2020 no se hacía apenas mención al papel que la agricultura y la PAC podían jugar en el éxito de la misma, ni como potencial beneficiaria de su puesta en práctica ni como parte de las soluciones que puede aportar de cara a los objetivos que plantea. Este olvido fue corregido en el Consejo Europeo de 25 y 26 marzo de 2010 donde, bajo presidencia española<sup>15</sup>, se estableció que “*todas las políticas comunes, en particular la política agrícola común y la política de cohesión, apoyarán la estrategia. Un sector agrícola sostenible, pro-*

---

<sup>14</sup> Bruselas, 3.3.2010 COM(2010) 2020.

<sup>15</sup> El acercamiento en este punto entre Francia y España había quedado escenificado en la declaración conjunta realizada por el Presidente de la República francesa, Nicolás Sarkozy y el Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, en los Campos Elíseos el 23 de marzo de 2010, en la que se expresaba la necesidad de que la agricultura ocupara un lugar prioritario en la Estrategia Europa 2020.

*ductivo y competitivo contribuirá de forma importante a la nueva estrategia, teniendo en cuenta el potencial de crecimiento y empleo de las zonas rurales, al tiempo que garantiza la competencia*<sup>16</sup>.

El 14 de septiembre de 2010, y para responder a los ataques que seguía recibiendo la PAC, los ministros de Agricultura de Francia y Alemania hacían público un acuerdo en el que manifestaban su rechazo a la renacionalización de la PAC y a la "cofinanciación" de las ayudas directas que reciben los agricultores; además, apoyaban el mantenimiento de los instrumentos de gestión del mercado vigentes como una red de seguridad, a la que deberían sumarse nuevos mecanismos para hacer frente a la volatilidad de los precios, como los seguros o los fondos mutuos destinados a estabilizar los ingresos de los agricultores; asimismo, mostraban sus disposición a establecer contratos-tipo en el sector agroalimentario para lograr un mayor equilibrio entre los distintos actores de la cadena alimenticia<sup>17</sup>.

Como principales beneficiarios de la PAC, y siendo conscientes de que el alcance redistributivo de la futura reforma les afectaría negativamente, fijaron su oposición al establecimiento de una ayuda uniforme para toda Europa, argumentando que esa medida supondría ignorar las condiciones económicas dispares de los distintos Estados miembros, y proponiendo que fuera la contribución de los gobiernos al presupuesto europeo uno de los criterios a considerar en el nuevo reparto de los fondos. Adicionalmente, franceses y alemanes suscribían la necesidad de mejorar el posicionamiento de las producciones europeas frente a las importaciones de países terceros, poniendo en marcha medidas en materia de promoción, etiquetado y de reforzar los controles sobre los importados. Finalmente, los ministros se mostraban partidarios de mantener la estructura de la PAC en dos pilares, pero con una mayor coordinación entre la política de Desarrollo Rural y la estrategia seguida en los fondos estructurales<sup>18</sup>.

Con todos estos antecedentes, el de 18 de noviembre de 2010 apareció la Comunicación de la Comisión sobre la PAC hacia el 2020<sup>19</sup>. En ella establecía que los tres grandes retos de la futura PAC debían ser a) preservar el potencial de producción alimentaria

---

<sup>16</sup> Párrafo 5 g) de las conclusiones del Consejo Europeo.

<sup>17</sup> *La colaboración franco-alemana para la reforma de la PAC no se ha limitado a este acuerdo, denominado "Posición franco-alemana para una política agrícola común fuerte más allá de 2013" Así, el jueves 3 de febrero de 2011, por primera vez, las delegaciones de la Asamblea Nacional, del Senado y del Bundestag alemán se reunieron en París para debatir de la reforma de la PAC más allá de 2013, como continuación a la comunicación de la Comisión Europea del 18 de noviembre de 2010.*

<sup>18</sup> *Ese mismo mensaje a favor de lograr una mayor coherencia entre el segundo pilar y los fondos estructurales ha sido planteado por varios comisarios europeos, Dacian Cioloș, entre otros, en una carta dirigida al presidente del Ejecutivo comunitario, José Manuel Barroso. Los comisarios de Empleo y Asuntos Sociales (Lászlo Andor), Pesca (María Damanaki), Política Regional (Johannes Hahn) y el mismo Cioloș solicitaron la puesta en marcha de un marco estratégico común que elimine la actual disgregación existente en la programación financiera del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo de la Pesca (FEP).*

<sup>19</sup> *Comunicación de 18 de noviembre de 2010 sobre la PAC hacia el 2020 (COM (2010)-672).*

(seguridad alimentaria), b) apoyar a las comunidades agrícolas que suministran a los ciudadanos europeos productos variados, valiosos, de calidad y producidos de manera sostenible (la protección de los bienes ambientales generados por la agricultura, el uso sostenible de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático) y c) mantener comunidades rurales viables, en las que la agricultura es una actividad económica importante creadora de empleo local (desarrollo territorial equilibrado). De estos tres grandes retos u objetivos estratégicos se derivan toda una serie de fines u objetivos específicos que determinan el tipo de instrumentos necesarios para alcanzarlos.

En su Comunicación, la Comisión contempla tres grandes opciones de política agraria, lo cual resulta a priori razonable, aunque no lo es tanto que se pretenda que con las medidas incluidas en cada una de ellas sea posible alcanzar los objetivos estratégicos de la reforma: la opción de reforma *radical/verde*, de futuro tan improbable como poco consistente con los retos de la reforma recogidos en el propio documento, la opción intermedia –moderadamente reformista– y la opción conservadora, que tan sólo incorpora los ajustes necesarios para reducir los problemas de equidad en la distribución de los pagos directos entre los Estados miembros. De las tres, es la intermedia la que más visos tiene de orientar las propuestas legislativas.

Esta vez, a diferencia de otras reformas, va a ser posible negociar la PAC junto con el presupuesto comunitario, lo que seguramente es un signo de madurez en la forma de diseñar políticas en la UE. En su DOC de 29 de junio de 2011<sup>20</sup>, el Presidente de la Comisión Europea reconoce que la PAC es una auténtica política europea común de importancia estratégica, y constituye el 70% del apoyo público a las agriculturas de los países miembros, lo que constituye una financiación más eficiente que lo que costarían 27 políticas agrícolas nacionales. A juicio del Señor Barroso la política agrícola común se debe modernizar para producir alimentos sanos y seguros, proteger el medio ambiente y beneficiar a las pequeñas explotaciones.

La Comisión estima que la propuesta de financiación prevista para la PAC, la integra en la estrategia Europa 2020 y garantiza unos niveles de renta estables para los agricultores europeos. Del mismo modo, reconoce que además de alcanzar los objetivos clásicos de la PAC –incrementar la productividad agrícola, garantizar un nivel de vida justo para la comunidad agrícola, estabilizar los mercados, garantizar las disponibilidad de suministros y ponerlos a disposición del consumidor a precios razonables–, servirá para mejorar la gestión sostenible de los recursos naturales y lograr un desarrollo territorial equilibrado en toda Europa.

---

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Un presupuesto para Europa 2020”, COM(2011) 500 final, Bruselas, 29.6.2011.

La Comisión señala también que los cambios propuestos pretenden alcanzar un sistema más justo y equitativo de ayudas en toda la UE, integrar las políticas agrícola y medioambiental en la gestión sostenible del campo y garantizar que la agricultura siga contribuyendo a una economía rural floreciente. Reconociendo que con el paso del tiempo se han incluido en la PAC una serie de obligaciones y tareas que corresponden a otros ámbitos, la Comisión pretende aprovechar el nuevo marco financiero plurianual que más bien corresponden a otros ámbitos. Para ello pretende trasladar a otras rúbricas del presupuesto los fondos destinados a seguridad alimentaria (rúbrica 3) y la ayuda alimentaria para las personas más desfavorecidas (rúbrica 1), donde encaja mejor con el objetivo de reducción de la pobreza de la estrategia Europa 2020. Adicionalmente, la Comisión propone ampliar el ámbito de aplicación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para incluir la asistencia a los agricultores cuyas condiciones de vida puedan verse afectadas por la globalización.

En concreto, el documento propone asignar, en precios constantes de 2011, 281.800 millones de euros al primer pilar de la Política Agrícola Común (que suponen el 27,5% de los compromisos de gasto totales y el 76% del gasto de la PAC) y 89.900 millones EUR al segundo (suponen el 8,77% y el 24% respectivamente) para el conjunto del período 2014-2020. Estas cantidades se complementan con una serie de medidas por un importe adicional de 15. 200 millones EUR que se reparten de la siguiente manera:

- 4.500 millones de euros para la investigación y la innovación en seguridad alimentaria, bioeconomía y agricultura sostenible (en el Marco Estratégico Común para la Financiación de la Investigación y la Innovación);
- 2 .200 millones para la seguridad alimentaria (en la rúbrica 3);
- 2.500 millones para la ayuda alimentaria destinada a los más desfavorecidos (en la rúbrica 1);
- 3.500 millones para una nueva reserva para las crisis en el sector agrícola;
- hasta 2.500 millones para el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

De todas estas partidas, es reseñable que el presupuesto comunitario para innovación e investigación dedicada a la agricultura aumenta más del doble, lo que convierte esta medida en prioritaria en el horizonte 2010. De ella se beneficiarán el programa “*Food Security, sustainable agriculture, marine and maritime research and the bio-economy*” (4.020 millones de euros), la actividad biotecnológica del *Leadership in Enabling and Industrial Technologies* (LEIT) (350 millones de euros) y la financiación del *European Institute of Innovation and Technology* (130 millones).

En el momento de escribir estas líneas (noviembre de 2011), el último hito del proceso de reforma ha sido la presentación por parte de la Comisión, el día 12 de octubre, de

las propuestas legislativas, lo que realmente marca el inicio del proceso negociador entre Estados miembros y las instituciones comunitarias: A las que conciernen al primer pilar nos vamos a referir en el siguiente apartado.

### **1.2.2. Principales elementos de las propuestas legislativas en el primer pilar**

El devenir de la PAC desde la reforma de 1992 ha reducido el primer pilar a dos grandes líneas de apoyo: los pagos directos al productor, que para el período 2010-2013 suponen el 69% de los gastos (de los cuales el 92% estará desconectado de la producción en 2013), y la gestión de los mercados. Las propuestas legislativas de la Comisión para el primer pilar siguen esta estructura: por un lado, crean una serie de pagos directos en sustitución del pago único y, por otro, establecen una serie de medidas de desarrollo de los mercados agrarios.

En el ámbito de los pagos directos, la Comisión establece una serie de pagos directos, unos obligatorios y otros voluntarios para los Estados, para cuya percepción los agricultores, que tendrían acceso a un sistema de asesoramiento agrícola, deberían cumplir la condicionalidad. Adicionalmente, establece un régimen especial para los pequeños agricultores<sup>21</sup>. Los nuevos pagos serían los siguientes<sup>22</sup>:

#### a) Obligatorios para los Estados miembros:

**a.1) Pago básico.** Se establece un régimen único para toda la UE denominado régimen de pago base, en sustitución de los regímenes de pago único y de pago único por superficie a partir de 2014. Este régimen se basa en unos nuevos derechos de pago concedidos a nivel nacional o regional a todos los agricultores, en función de sus hectáreas admisibles en el curso del primer año de aplicación<sup>23</sup>. De esta forma, el uso del modelo regional, que era opcional en el período actual, se generaliza incorporando todas las tierras agrícolas al nuevo régimen<sup>24</sup>.

Las reglas relativas a la gestión de los derechos y a la reserva nacional se inspiran en las reglas del vigente pago único. Para lograr un reparto más equitativo del apoyo se considera que es deseable que el valor de los derechos converja a nivel nacional

<sup>21</sup> Adicionalmente, el Reglamento mantiene la posibilidad de pagos directos nacionales complementarios en favor de Bulgaria y Rumanía y prevé una ayuda específica al algodón.

<sup>22</sup> Bruselas, el 19.10.2011 COM(2011) 625 final/2 2011/0280 (COD), que anula y reemplaza el documento COM(2011) 625 final de 12 octubre 2011.

<sup>23</sup> Se fija 2014 como el período de referencia para establecer el área elegible, pero se establece una relación con los beneficiarios de los pagos en los años anteriores para evitar la especulación.

<sup>24</sup> De una forma tal que requerirá algún tipo de clarificación o ajuste adicional, la Comisión ha incluido en el texto final del Art. 29.2 la obligatoriedad de las prácticas del pago verde para los agricultores con pago básico.

o regional hacia un valor uniforme, proceso que debe ser progresivo para evitar perturbaciones graves<sup>25</sup>.

Los Estados miembros pueden decidir, antes del 1 de Agosto de 2013, aplicar el régimen de pago básico a nivel regional, en cuyo caso podrán definir las regiones con criterios o bien agronómicos y económicos o bien según su estructura institucional o administrativa. Las explotaciones deberán cumplir la eco-condicionalidad<sup>26</sup>.

**a.2) Pago verde** (30% del techo nacional anual) para los agricultores que realicen prácticas agrícolas beneficiosas para el clima –lucha contra el cambio climático– y el medio ambiente, lo que incluye:

- diversificación de cultivos –el agricultor debe cultivar al menos tres cultivos diferentes en las tierras arables cuando éstas cubran una extensión de más de de 3 hectáreas y no sean dedicadas íntegramente a la producción de pasto, enteramente a barbecho o enteramente dedicadas a cultivos inundados durante una parte importante del año<sup>27</sup>–,
- mantenimiento de los prados y praderas permanentes y,
- las superficies de interés ecológico en la explotación, de al menos el 7% de la tierra de cultivo, excluyendo los pastos permanentes –pueden ser tierras de barbecho, bancales, elementos paisajísticos, franjas de protección, y zonas forestadas–.

La agricultura ecológica se beneficia automáticamente de este pago –sin requerimientos adicionales ya que se considera que ha demostrado sus beneficios ecológicos– mientras que, en las zonas incluidas en la Red Natura 2000, los agricultores deberán satisfacer las exigencias aplicables en la medida en que estas son compatibles con la legislación relativa a Natura 2000.

La Comisión ha insistido en la importancia en que sean medidas sencillas, no contractuales, anuales, que vayan más allá de la condicionalidad y que sean fáciles de

---

<sup>25</sup> En lo que se refiere a la distribución del apoyo entre Estados miembros, se prevé que aquellos cuyos pagos directos sean inferiores al 90% de la media comunitaria UE-27 (por hectárea de tierra elegible) reciban un tercio de la diferencia; procediendo los fondos necesarios, en cuantía proporcional, de los países cuyos pagos directos están por encima de la media. Por ejemplo, los pagos situados en el 75% de la media comunitaria –un 15% menos del 90%– se incrementarán gradualmente hasta alcanzar el 80%. Los Estados miembros deberán alcanzar un pago uniforme por hectárea a nivel nacional o regional en 2019, y la Comisión está comprometida a lograr la “convergencia completa” de los pagos en la UE en las perspectivas financieras a partir de 2020.

<sup>26</sup> Sin embargo, para simplificar su cumplimiento, el número de requerimientos de gestión pasa de 18 a 13, y las reglas de buenas prácticas agrícolas y ambientales de 15 a 8, excluyendo elementos que no son relevantes para el agricultor. Por otro lado, se ha propuesto incorporar a la condicionalidad la Directiva Marco sobre el Agua y la Directiva sobre uso sostenible de plaguicidas una vez que se haya comprobado que los Estados miembros las aplican correctamente y se hayan identificado claramente las obligaciones de los agricultores.

<sup>27</sup> Ninguno de los tres cultivos deberá cubrir menos del 5% de las tierras cultivables y el principal no deberá superar el 70% de esas tierras.

controlar para la Administración y de implementar para los agricultores si no están utilizándolas. Por ejemplo, cubierta vegetal, que estaba dentro de la propuesta de noviembre de 2010 como una propuesta posible, se ha quedado fuera, y por el contrario se incorpora la superficie ecológica.

**a.3) Pago para jóvenes agricultores** (menores de 40 años): se puede destinar hasta el 2% del techo o límite nacional anual para efectuar pagos adicionales basados en la superficie a favor de la renta para los jóvenes agricultores que se instalen en la actividad agraria, pudiendo ser completado por una ayuda a la instalación en el marco del desarrollo rural. De esta forma se pretende contribuir a mejorar la competitividad del sector agrícola de la UE, facilitando la instalación y adaptación de su explotación, una vez que se han instalado. Podrán recibir el pago durante un tiempo máximo de cinco años que cubra el período inicial de vida de la explotación y no sea una ayuda al funcionamiento. El pago está limitado a un máximo de la superficie media de una explotación en cada Estado miembro. Donde el tamaño medio es pequeño, el límite es 25 hectáreas<sup>28</sup>.

b) Optativos para los Estados miembros:

**b.1) Pagos acoplados o ayudas asociadas.** Se puede destinar hasta el 5% del techo anual nacional –este límite llegar al 10% o incluso ser superado en casos particulares debidamente justificados referidos a necesidades sensibles en una región–, para apoyar tipos específicos de producción agraria o ciertos sistemas agrícolas que tienen dificultades para sobrevivir y que son particularmente importantes por razones económicas o sociales; el nivel de apoyo concedido debe ser el necesario para mantener los niveles de producción actuales<sup>29</sup>. Adicionalmente, con este pago la Comisión pretende simplificar los pagos acoplados actuales (regulados en el artículo 68) reemplazando las modalidades de pagos existentes y reduciendo el número de sistemas de ayuda acoplada existentes.

**b.2) Pago en zonas con limitaciones naturales.** Los Estados –o regiones– pueden destinar hasta el 5% del techo o sobre nacional anual para efectuar pagos por superficie a los agricultores situados en zonas sometidas a condicionantes naturales específicas (delimitadas de la misma manera que para los objetivos del desarrollo

---

<sup>28</sup> El importe del pago se calcula multiplicando una cifra correspondiente al 25% del valor medio de los derechos de pago que posea el agricultor por el número de derechos que haya activado.

<sup>29</sup> El límite del 5% del sobre nacional aplica si el Estado miembro si el nivel de apoyo acoplado actual se sitúa entre el 0 y el 5% y el del 10% si es superior al 5%.

rural<sup>30</sup>); este pago reconoce la necesidad de un apoyo a la renta con el fin de mantener una actividad agrícola en las zonas sometidas a restricciones naturales específicas y completa el apoyo existente en el marco del desarrollo rural.

Se establece además un régimen de apoyo especial y simplificado para los pequeños agricultores (hasta el 10% del techo nacional anual) –dejando que sean ellos quienes elijan qué modelo prefieren<sup>31</sup>– consistente en un pago que reemplaza todos los pagos directos, les exime de las prácticas agrícolas correspondientes a los pagos para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima el medio ambiente y aligera los controles. Este régimen afecta aproximadamente a 2,3 millones de explotaciones (el 30% de los beneficiarios) y debería servir para simplificar los costes de gestión de las ayudas tanto para los agricultores como para la administración<sup>32</sup>. El pago anual en el régimen de pequeños agricultores podrá ser a) una cantidad que no exceda el 15% del pago medio nacional por beneficiario o b) una cantidad correspondiente al pago medio nacional por hectárea multiplicado por un número correspondiente al número de hectáreas con un máximo de tres, sin que la cantidad resultante sea menor de 500 € ni mayor de 1.000 €, independientemente del tamaño de la explotación<sup>33</sup>.

Otra de las innovaciones de las propuestas legislativas del primer pilar se refiere a la incorporación de la figura del agricultor activo con el objetivo de acotar mejor el perfil de los titulares que ejercen realmente una actividad agrícola y aumentar la legitimidad del apoyo que reciben, excluyendo a aquellos que no tienen una actividad agrícola real y tangible. Para ello se excluye del pago directo a las personas o grupos de personas físicas o jurídicas cuyo montante anual de pagos directos sea inferior al 5% de los ingresos totales provenientes de actividades no agrícolas en el ejercicio fiscal más reciente –se excluye a los agricultores que perciban menos de 5.000 euros de pagos directos en el año anterior– o que, disponiendo de superficies agrícolas naturalmente conservadas y adaptadas para los pastos o el cultivo, no ejercen la actividad mínima establecida por los Estados miembros.

Para reducir los grandes desequilibrios entre explotaciones –la cuarta parte de las más grandes reciben aproximadamente el 75% de los pagos– los pagos directos, exceptuando los verdes, se limitan por arriba y se someten a una reducción progresiva. Con ello se re-

---

<sup>30</sup> Como respuesta a las críticas del Tribunal de Cuentas Europeo, se ha ajustado la definición de Zonas menos favorecidas utilizando criterios objetivos (ver Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2010, sobre la agricultura en zonas con dificultades naturales: una revisión específica (2009/2156(INI)).

<sup>31</sup> Las solicitudes para participar en este régimen deberán ser presentadas antes del 15 de octubre de 2014.

<sup>32</sup> Aunque la definición de pequeño agricultor puede variar de un país a otro, como criterio general se puede considerar el cobro de menos de 100 euros o una demanda de apoyo para superficies admisibles inferiores a una hectárea. Un tercio de las explotaciones que reciben fondos de la PAC tienen menos de 3 hectáreas y suponen aproximadamente el 3% del total de superficie agrícola de la UE-27.

<sup>33</sup> Las pequeñas explotaciones podrán beneficiarse de servicios de asesoramiento para el desarrollo financiados con fondos de desarrollo rural y de ayudas para la reestructuración en regiones donde sean muchos.

ducen las desigualdades entre explotaciones y se pone un techo al nivel de apoyo directo a la renta que reciben las grandes explotaciones, teniendo en cuenta que éstas pueden beneficiarse de economías de escala y menores costes. Cada Estado miembro podrá transferir los fondos ahorrados a sus programas de desarrollo rural con el fin de fomentar las inversiones e innovaciones de los agricultores y la iniciativa *European Innovation Partnership* (EIP) para mejorar la productividad y sostenibilidad.

El pago máximo para una explotación individual se fija en 300.000 euros y la cantidad recibida se reducirá un porcentaje variable dependiente del tramo en el que se encuentre<sup>34</sup>:

- un 20% entre 150.000€ y 200.000 €;
- un 40% entre 200.000 y 250.000 €;
- un 70% entre 250.000 y 300.000 €;

En lo que se refiere a los instrumentos de regulación de mercados, y OCM única, las medidas adoptadas están muy influenciadas por la crisis láctea de los años 2008 y 2009, cabe destacar<sup>35</sup>:

- Clarificación del régimen existente de distribución de alimentos para las personas más necesitadas.
- Incremento y clarificación de de la financiación de los programas de fomento del consumo de frutas y leche para niños en la escuela, y regímenes de ayuda para organizaciones de operadores de aceite de oliva y aceitunas de mesa, frutas y hortalizas, vino y apicultura.
- Apoyo de acciones comunes para mejorar la posición de los agricultores en la cadena de oferta de alimentos mediante la facilitación del reconocimiento de Organizaciones de Productores (OPs), asociaciones de OPs y Organizaciones Interprofesionales a todos los productos de la OCM única, la clarificación de las reglas de la competencia y la posibilidad de financiar la creación de estas organizaciones con fondos de desarrollo rural. El apoyo a la puesta a punto de OPs en el sector de frutas y hortalizas se transfiere al desarrollo rural.
- Continuar la orientación al mercado de las últimas reformas de la PAC acabando con los programas menores de ayuda a la leche en polvo –para su incorporación a los piensos–, lúpulo y gusanos de seda y con los regímenes de control de la oferta de la producción de leche, azúcar (30 de septiembre de 2015) y las nuevas plantaciones de vid.

---

<sup>34</sup> Para calcular los pagos recibidos se deberán restar los salarios, las cargas sociales y los impuestos relativos al empleo del montante total de los pagos inicialmente debidos al agricultor.

<sup>35</sup> Bruselas, 19.10.2011 COM(2011) 626 final/2 2011/0281 (COD).

- Mejorar la red de seguridad para situaciones de crisis mediante la posibilidad de adoptar medidas excepcionales, simplificación y dotando de mayor capacidad de respuesta a los regímenes de intervención pública y almacenamiento privado, y estableciendo una cláusula de salvaguardia aplicable a todos los sectores que permita adoptar medidas de urgencia en caso de perturbaciones generales del mercado y crisis.
- Fijar las condiciones de bases si los Estados hacen obligatorios los contratos escritos en aras de fortalecer el poder de negociación de los productores en la cadena alimentaria<sup>36</sup>.
- En materia de normas de calidad, se recoge el concepto de “lugar de producción”.

En lo que respecta a las posibilidades de transferir fondos entre pilares, las propuestas legislativas abren la posibilidad de que los Estados miembros puedan transferir hasta el 10% de sus límites nacionales máximos a los programas de desarrollo rural, y de que una serie de países –entre los que se encuentra España– puedan transferir el 5% de sus fondos de desarrollo rural a los pagos directos del primer pilar.

### *1.2.3. Reacciones y breve análisis de las propuestas del primer pilar*

Las propuestas legislativas de la Comisión para reformar la Política Agrícola Común han llegado en el peor momento posible, con una UE sumida en una profunda crisis económica –financiera, de deuda soberana y de crecimiento–, política –por la necesidad de cambiar las reglas de juego comunitarias para hacer frente al desafío de salvar el euro y social –por el aumento de paro y el descontento social–. Las grandes reformas, que suelen acarrear cambios significativos en el *statu quo* y una reducción de apoyo público, requieren cierto sosiego político y una coyuntura económica relativamente favorable. A este respecto, aunque las propuestas de la Comisión no sean revolucionarias ni supongan ninguna refundación de la PAC<sup>37</sup>, contienen algunas disposiciones que implican un nuevo modelo de política agraria.

Adicionalmente, las propuestas legislativas apuestan por un modelo de reforma de intensidad moderada, lo que es muy propio de la UE, pero que se sitúan a la PAC en un

---

<sup>36</sup> Se fijan contratos escritos obligatorios en el sector lácteo.

<sup>37</sup> En el capítulo presupuestario, que no es aún definitivo, no es fácil establecer una comparación entre el período 2006-2013 y las propuestas del 29 de junio de 2011 para el período 2014-2020 ya que, si bien se produce una reducción en términos reales en el presupuesto de la PAC, la incorporación de los nuevos fondos da un total de 386.900 millones de euros, cifra ligeramente inferior al gasto previsto para el período 2007-2013, que se puede cifrar en 401.800 millones, teniendo en cuenta que el gasto en pagos directos en los nuevos estados miembros alcanzará su nivel pleno en 2013 (2016 en Rumanía y Bulgaria). En cualquier caso, las propuestas del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 están basadas en una congelación nominal de los gastos de la PAC (ambos pilares) a niveles del 2013.

punto intermedio, entre el pasado y el futuro, entre los intereses creados y los nuevos objetivos de la política agraria, que no acaba de satisfacer a casi ningún actor político ni profesional europeo en una agricultura enormemente heterogénea –uno de los pocos en pronunciarse a favor ha sido la *European Sugar Users Association (CIUS)*–. Todo ello hace previsible que en la fase de negociaciones entre el Parlamento y el Consejo se introduzcan algunas modificaciones que pueden ser significativas.

En España han reaccionado negativamente tanto las organizaciones agrarias como la ministra del ramo, Rosa Aguilar, y los representantes del PP, el partido que acaba de ganar las elecciones del 20 de noviembre y se dispone a formar gobierno. En las críticas se combinan inconsistencias e insuficiencias objetivas de las propuestas con el legítimo temor a perder ayudas y ver amenazadas las producciones más vulnerables.

Dicho esto, poner en primer lugar el temor a perder ayudas, si no va acompañado además de medidas alternativas, supone un planteamiento reduccionista de política agraria. No se puede estar criticando a la PAC por las intensas asimetrías que genera en la distribución del apoyo y cuando, por primera, vez se intenta atacar este flanco criticar de plano el intento para evitar alterar el *statu quo* y poner en peligro la paz del criterio histórico. En esta misma línea, tampoco tiene sentido rasgarse las vestiduras ni aferrarse a las ayudas como el bálsamo de Fierabrás cuando éstas ni han logrado ni lograrán paliar la crisis agraria. En el mejor de los casos, han constituido un complemento a la renta y una ayuda para un ajuste o reconversión suave del sector agrario, pero si esto es lo que se desea de ellas es mejor plantearlo abiertamente y canalizarlo a través de programas específicos para ello.

La sustitución de los pagos de derecho único por un nuevo sistema de pagos es seguramente el núcleo duro y el gran reto de la reforma, y la fórmula empleada para superarlo lo logra sólo a medias. El primer problema es que mientras el resto de pagos están dirigidos claramente a objetivos bien definidos –aunque puedan ser cuestionables tanto en su elección como en su tratamiento–, el pago base queda en una posición ambigua, ya que no se asocia claramente a ningún fin de política agraria y aparece como un derecho para todos los agricultores activos. El problema con este pago es que en realidad no se puede adjetivar, ya que constituye el cordón umbilical entre la vieja y la nueva PAC, y es el principal instrumento para moderar el impacto redistributivo de la reforma. Se le podría denominar a la renta, o a la producción, o a la seguridad alimentaria; pero ninguna de estas fórmulas, aún teniendo cierta pertinencia, se corresponde ni es fiel a su contenido.

Sustituir el Pago Único por un conjunto de pagos multifuncionales se parece a resolver un Sudoku cuya solución no es fácil de encontrar, pero algunas ideas si se pueden aportar. Para empezar, sería una buena ocasión para dejar de hablar de derechos, que re-

cuerda demasiado a los derechos de pago único (PU); derechos, en última instancia, que siempre tienen una reminiscencia histórica, que se sostienen más en un pasado que comienza a ser remoto que en las aportaciones presentes. En este sentido, la reforma de la PAC debería servir para romper del todo con el PU, que nunca ha sido un verdadera medida de política agraria, sino más bien un instrumento para contribuir a dismantlar la política de apoyo vía precios y salvar el escollo de las negociaciones de la OMC que, por otro lado, están en punto muerto. Adicionalmente, es necesario clarificar el concepto y el alcance de la convergencia del importe de las ayudas; ya que no es lo mismo la valoración de una ayuda en un modelo como el del Pago Único que en otro multifuncional en el que los pagos están asociados a objetivos sociales; tampoco es lo mismo una convergencia de ayudas por beneficiario –que tiene toda la lógica si se prioriza el ingreso– que por hectárea –que la tiene si se prioriza el territorio–. En función del criterio que se elija, el diseño del techo de las ayudas y el alcance de la modulación deberían ser revisados.

En este punto, el desarrollo de las propuestas de la Comisión se revela insuficiente. La pregunta que debería hacerse es si, por ejemplo, debería recibir lo mismo una hectárea de cereal en cualquier país de la UE, suponiendo que pertenece a una explotación situada en una zona equivalente desde el punto de vista ambiental y de condicionantes naturales. Finalmente, no hay que dejar de señalar que, con la introducción de los límites máximos nacionales, las propuestas consolidan el concepto de sobre nacional, lo cual resulta comprensible en la dialéctica presupuestaria comunitaria pero chirría con la idea de convergencia, aunque sea a largo plazo.

Los pagos verdes son una innovación de la Comisión que hay que aplaudir, pero su tratamiento no es consistente con su filosofía, por lo que es lógico que haya generado tantas frustraciones, lo cual no significa que todas las críticas sean pertinentes. Así, por ejemplo, se les ha intentado deslegitimar señalando que todas las explotaciones ya hacen un gran esfuerzo para cumplir con la normativa medioambiental comunitaria, una de las más exigentes del mundo. Siendo esto cierto, también lo es que no todos los sistemas agrarios ni todas las prácticas agronómicas tienen el mismo impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que desde una lógica multifuncional y de bien público se premie o debe recompensar a todas aquellas explotaciones que practican una agricultura más eficiente ambientalmente.

Es cierto que definir y precisar ese tipo de agricultura no es tarea fácil, pero también que si se da el paso de establecer un pago verde hay que ser consecuente y permitir que en cada territorio se establezcan con criterios objetivos –agronómicos y ambientales– las características que deben cumplir esas explotaciones. Lo que queda claro es que la propuesta de la Comisión en este punto es reduccionista, rígida y compleja, en un ámbito en el que está especialmente indicada la flexibilidad y la simplificación. El diseño del pago

verde que se hace en las propuestas legislativas no está pensado para las agriculturas minifundistas ni de cultivos leñosos ni de producciones mediterráneas. Adicionalmente, es incoherente que para recibir el pago básico también se requiera el cumplimiento de las condiciones del pago verde. Todo esto hace que el diseño del pago verde haya resultado fallido y deba ser profundamente redefinido. En cuanto al resto de pagos, si bien es pertinente su inclusión, su formulación y aplicación práctica resulta excesivamente compleja.

La crisis de los mercados es el tercer gran asunto de las propuestas legislativas en relación con el primer pilar. A este respecto hay que señalar que las crisis estructurales no van a resolverse ni con medidas de intervención ni con nuevos instrumentos de reducción de riesgo. Por el contrario, estas crisis requieren medidas estructurales que incidan en la adaptación de la oferta a la demanda y en la lucha contra sus causas más que contra sus consecuencias. La denominada gestión de crisis sólo puede ser eficaz en caso de caídas de precio bruscas y coyunturales, causadas por fenómenos relativamente imprevisibles, y en esta caso lo que hay que hacer es evitar la cadena de errores cometidos durante la crisis del *E. coli* en Alemania. Dicho de otra forma, las crisis de mercado a medio y largo plazo sólo se pueden evitar con profesionalización, organización y reestructuración de la cadena de oferta agrícola. En este punto, la posición de la Comisión, y de algunos países miembros, es relativamente tímida, lo que puede resultar comprensible en la medida en la que cuenten con un sector más sólido, pero la de España debe ser más ambiciosa, dadas nuestras importantes debilidades en materia organizativa. Incorporar una cláusula general de urgencia y nuevos instrumentos de gestión de crisis para los agricultores es necesario pero no suficiente, ya que la clave es reforzar el poder de negociación de los productores con incentivos estructurales.

A modo de conclusión, las propuestas legislativas de la Comisión son importantes porque suponen un punto de inflexión en la historia de la PAC de una importancia comparable a la que tuvo la reforma de 1992. Si con ésta se inició el desmantelamiento progresivo del apoyo vía precios y su sustitución por un apoyo directo a las rentas, las propuestas del 12 de octubre de 2011 contiene el germen de un nuevo modelo de política agraria basado en el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura. Se trata de un primer paso, pequeño e imperfecto, pero loable, si se desea iniciar un nuevo paradigma de intervención pública en la cadena agroalimentaria. Su desarrollo es sin embargo impredecible, porque en la situación actual es muy difícil hacer una auténtica política agraria en la UE, dado el elevado peso de los intereses presupuestarios nacionales y particulares en su diseño.

En resumen, al margen de las insuficiencias señaladas, es de justicia destacar que del conjunto de propuestas de la Comisión puede emerger la estructura de un nuevo paradigma de política agraria que recupera el sentido teleológico de la filosofía fundacional de

la PAC, poniendo en el centro del debate dos cuestiones cruciales –una política común: ¿para qué? y ¿para quién?–, y establece una relación más clara entre fines y medios, lo que supone reconocer explícitamente la multifuncionalidad de la agricultura y los bienes públicos que genera, una demanda largo tiempo formulada y esperada.

### 1.3. LA REFORMA DE LA PAC POST-2013. SEGUNDO PILAR

#### 1.3.1. *El punto de partida: la política de desarrollo rural vigente en el período 2007-2013*

Recapitulando las notas ya expuestas con anterioridad, podemos diferenciar tres grandes períodos en la evolución de lo que hoy conocemos como política de desarrollo rural de la Unión Europea (Arnalte *et al.* 1998; Ramos y Gallardo, 2009; Pérez Fra y López Iglesias, 2007):

1964-1984. Durante estas dos primeras décadas, y esencialmente a partir de las tres Directivas aprobadas en 1972, lo que se configuró fue una política de estructuras agrarias como elemento secundario de la PAC clásica, una política estructural sectorial.

1985-1999. En un contexto marcado por el inicio de las reformas de PAC y el reforzamiento de la política de cohesión, durante estos 15 años asistimos a la transición de la antigua política de estructuras agrarias a una política de desarrollo rural. Lo que se reflejó en tres aspectos: incorporación de nuevos objetivos y medidas (conservación del medio ambiente, diversificación de la economía rural,...); peso creciente de la perspectiva territorial frente a la sectorial; progresiva regionalización de las actuaciones e integración de las mismas en la programación global de los Fondos Estructurales.

El resultado fue la configuración de una política de desarrollo rural, que encontramos plenamente conformada en el período 1993-1999, de la que caben destacar dos notas: ésta aparecía como una yuxtaposición de distintos tipos de medidas, aprobadas en sucesivas etapas; en cuanto a su ubicación dentro de las políticas comunitarias, se trataba de una política “a caballo” entre la PAC y la política regional.

2000-2013. El tercer período arranca con la Agenda 2000 y aparece definido por la consolidación de la política de desarrollo rural como “segundo pilar” de la PAC. En este proceso cabe diferenciar dos etapas:

- 2000-2006. Con las reformas de la Agenda 2000 tiene lugar la integración de todas las medidas de desarrollo rural en un único texto legal (Reglamento de desarrollo

rural) y la extensión de su ámbito de aplicación a la totalidad del territorio comunitario. Pero se mantiene una segmentación en la implementación de las medidas, entre diversos instrumentos de programación, sistemas de gestión y control y fuentes de financiación (FEOGA-Garantía, FEOGA-Orientación).

- 2007-2013. En esta etapa culmina el proceso anterior, de tal modo que todas las medidas de desarrollo rural pasan a ser aplicadas, en cada Estado o región, a través de un único programa financiado por un solo fondo (el nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER); produciéndose al mismo tiempo la desvinculación de la política de desarrollo rural de la programación de los Fondos Estructurales.

Pues bien, si ponemos en relación esos cambios con la evolución del peso presupuestario de esta política, podemos resumir así el panorama:

1964-1984. Con su contenido restringido a una política estructural sectorial, los recursos con los que contaba se limitaban al 5% o menos del presupuesto total de la PAC.

1985-1999. La diversificación de los objetivos y medidas se acompañó de un notable incremento de los fondos: éstos aumentaron del 5% a cerca del 20% del total de la PAC, en un contexto de significativa expansión del presupuesto comunitario.

2000-2013. La consolidación de la política de desarrollo rural como “segundo pilar” de la PAC va asociada, de modo llamativo, a un estancamiento en términos presupuestarios: su peso relativo tiende a estabilizarse en torno al 20% del presupuesto de la PAC, viéndose incrementado tan sólo en los años más recientes como consecuencia del aumento de la modulación de las ayudas directas aprobado en el Chequeo Médico.

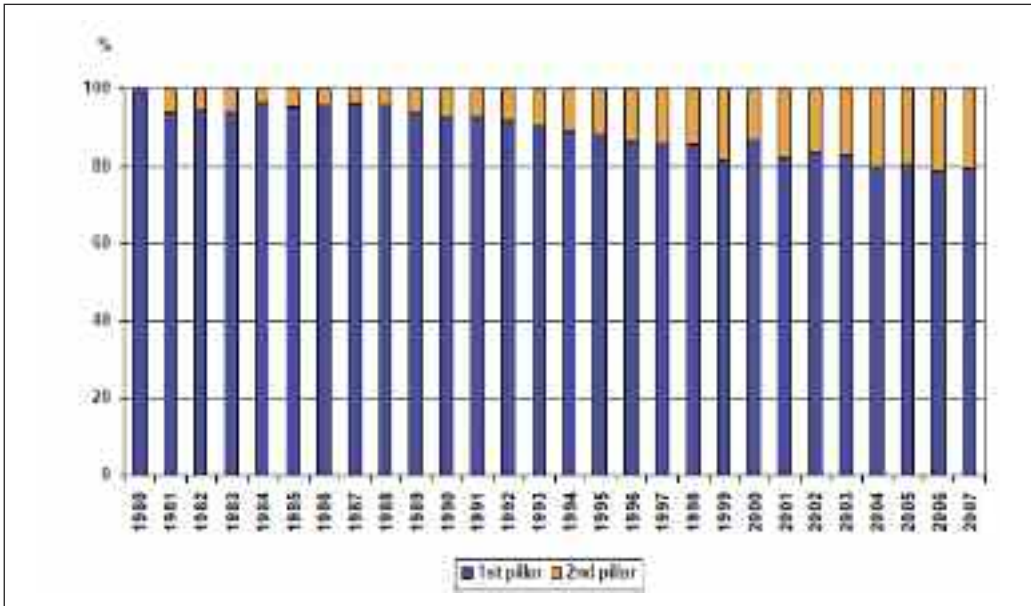
Centrándonos en el actual período de programación 2007-2013, la aplicación de la política de desarrollo rural se ha articulado a través de un único programa para cada Estado o región, en el que se integran todas las medidas disponibles, incluida la antigua iniciativa comunitaria Leader. Un programa que deja de formar parte del marco de los Fondos Estructurales, siendo financiado por el nuevo fondo agrario FEADER.

Los programas de desarrollo rural aparecen organizados en cuatro ejes, tres de carácter temático y uno transversal: eje 1- aumento de la competitividad de los sectores agrario y forestal; eje 2- mejora del medio ambiente y el entorno rural; eje 3- mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural; eje 4- LEADER. Fijando la normativa comunitaria un porcentaje mínimo de fondos que debe ser dedicado a cada eje (25% para el eje 2, 10% para cada uno de los ejes 1 y 3, 5% para el eje Leader). Con esa restricción, cada Estado o región dispuso de una notable autonomía a la hora de

decidir su “menú” de medidas y los fondos asignados a cada una de ellas (introducción de un “enfoque estratégico”).

GRÁFICO 1.5.

Distribución del presupuesto de la PAC entre el primer y el segundo pilar



Fuente: Comisión Europea.

En el caso de España, al igual que en otros Estados miembros (como Alemania o Italia), se optó por un modelo de programación regionalizado. Lo que se ha plasmado en la aprobación de 18 Programas de Desarrollo Rural (PDR): 17 regionales, uno por Comunidad Autónoma, más el Programa de la Red Rural Nacional. Estando eso precedido de la elaboración del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 (que establece los objetivos y prioridades para el conjunto de España) y el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 (que fija las medidas horizontales y otros elementos comunes que deben introducirse obligatoriamente en todos los PDR regionales).

### 1.3.2. Las propuestas de la Comisión para el período 2014-2020; principales novedades

La nueva reforma de la PAC que va a ponerse en práctica en el período 2014-2020 comenzó a configurarse con la Comunicación de la Comisión *La PAC en el horizonte de 2020*, presentada en noviembre de 2010, y sobre todo con las propuestas legislativas publicadas en octubre de 2011. A ello hay que unir la propuesta sobre el Marco Financiero

Plurianual 2014-2020 que la Comisión Europea hizo pública en junio de 2011, donde se recogen los fondos previstos para las diferentes políticas comunes, entre ellas la PAC. Es importante recalcar que por el momento se trata solo de propuestas y que, como indica la experiencia, el contenido de la reforma finalmente aprobada puede diferir significativamente. Pero, aun así, esos textos han comenzado a perfilar el horizonte previsible.

Las propuestas de la Comisión contemplan de entrada el mantenimiento de la actual organización de la PAC en dos pilares, con un segundo pilar referido al desarrollo rural que se aplicará, al igual que sucede hoy, mediante programas plurianuales elaborados y cofinanciados por los Estados miembros. Para esa PAC renovada, y también para su segundo pilar, se establecen tres objetivos que, aunque con alguna novedad en su formulación exacta, se corresponden en esencia con los asignados en el actual período 2007-2013: lograr una producción agraria viable (competitividad de la agricultura), gestión sostenible de los recursos naturales y adaptación y mitigación del cambio climático, desarrollo territorial equilibrado.

De acuerdo con el esquema de la Comisión, ambos pilares deben contribuir a los diferentes objetivos de la PAC. Por lo tanto, los dos pilares no se diferencian por sus objetivos sino únicamente por el tipo de instrumentos: medidas anuales (ayudas directas y medidas de mercado) financiadas íntegramente con fondos europeos, en el caso del primer pilar; programas plurianuales, con un enfoque contractual y un régimen de cofinanciación, en el segundo. Esta arquitectura de la PAC, con los dos pilares contribuyendo a los mismos objetivos, no es nueva pero se verá acentuada en el período 2014-2020 sobre todo por la introducción dentro de las ayudas directas del primer pilar de pagos ligados a objetivos ambientales (“Pago verde”) y territoriales (ayuda –voluntaria– a zonas con limitaciones naturales), al mismo tiempo que subsisten las ayudas con una finalidad similar que se venían aplicando en la política de desarrollo rural. Esa evolución tiene la ventaja de mejorar la sintonía de fondo entre los dos pilares, pero puede originar dos problemas: una mayor complejidad (contraria a la simplificación), al multiplicarse las líneas de ayuda; un aumento del riesgo de solapamiento entre medidas de uno y otro pilar.

Partiendo de esa continuidad en su concepción general, las novedades en la política de desarrollo rural se centran en dos ámbitos: el marco de la programación y las medidas que podrán ser incluidas en los programas (financiarse con cargo al FEADER). Vamos a resumir los principales cambios en esos dos aspectos, dejando para el final una referencia a las cuestiones presupuestarias.

**El marco general para la elaboración de los programas de desarrollo rural** va a experimentar importantes modificaciones, que tratan de dar respuesta a dos problemas detectados en el actual período 2007-2013 (Mantino, 2010):

- La deficiente coordinación entre la política de desarrollo rural y las acciones financiadas por los Fondos Estructurales y otros fondos europeos (Fondo Europeo de la Pesca), que se ha visto acentuada por la salida de esta política de la programación global de los Fondos Estructurales.
- La excesiva rigidez de la organización de los programas de desarrollo rural en ejes y medidas, que han funcionado en la práctica como compartimentos o “cajones” separados, sobre la base del supuesto de que cada eje agrupaba un conjunto coherente de medidas enfocadas a un único objetivo (lo que no se corresponde en muchos casos con la realidad).

Con el fin de solventar esos problemas la Comisión propone un nuevo marco de programación con dos elementos principales:

- a) Cada Estado deberá elaborar un Marco Estratégico Común (MEC) para todos los fondos plurianuales de la UE; Marco en el que las acciones apoyadas por el FEADER se integrarán junto con las del FEDER, FSE, Fondo de Cohesión y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP), definiendo las prioridades para cada uno de ellos. Lo que se persigue es mejorar la coherencia entre las intervenciones de los diversos fondos y reforzar su orientación hacia los objetivos de la Estrategia Europa 2020 (crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo).
- b) Ello se acompaña de la introducción de un esquema más flexible y enfocado a los resultados en lo que respecta a la estructura de los programas de desarrollo rural. Concretamente, el esquema vigente en el período 2007-2013, basado en una distribución de las medidas en cuatro ejes con una asignación mínima de fondos a cada eje, será sustituido por otro en el que los programas se articularán en torno a una serie de prioridades, poniendo el acento en el cumplimiento de objetivos cuantificados y dejando casi total autonomía para que cada Estado (o región) decida las combinaciones de medidas más adecuadas para alcanzar esos resultados.

Con algo más de detalle, podemos resumir así el esquema propuesto para el período 2014-2020:

- Los programas de desarrollo rural se articularán en torno a seis prioridades, establecidas a nivel europeo:
  - Fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación.
  - Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones.
  - Fomentar la organización de la cadena alimentaria y la gestión de riesgos en el sector agrario.

- Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas.
- Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático.
- Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.
- Vinculados a esas prioridades, deberán fijarse objetivos cuantificados en cada programa.
- Los Estados miembros o regiones (según el modelo de programación elegido) podrán decidir con casi total autonomía las combinaciones de medidas que integrarán en sus programas con el fin de alcanzar esos objetivos, partiendo para ello de la lista de medidas recogida en el nuevo Reglamento de desarrollo rural. Únicamente se establecen dos restricciones, que conectan con la asignación mínima para los ejes 2 y 4 aplicada en el período 2007-2013: cada programa deberá destinar al menos el 25% de los recursos del FEADER a acciones relacionadas con la gestión de tierras y el cambio climático, y el 5% de los fondos a Leader.
- El esquema se completa con la introducción de una reserva de eficacia: 5% del presupuesto de cada fondo incluido en el MEC quedará en reserva al principio del período; después del examen de eficacia previsto para cada programa en 2019 esa reserva será atribuida (en cada Estado) a aquellos programas o prioridades que hayan alcanzado en mayor medida los objetivos fijados.

En lo que respecta a **las medidas incluidas en la política de desarrollo rural**, lo primero a señalar es que su lista experimenta una notable simplificación, al pasar de las alrededor de 40 existentes en el actual período 2007-2013 a menos de 20 que figuran en la propuesta de nuevo Reglamento de desarrollo rural. Eso se corresponde con la eliminación de alguna de ellas, como el cese anticipado de agricultores, y con un reajuste o refundición de otras.

Esa simplificación es compatible con la incorporación de una serie de medidas nuevas, vinculadas a algunas de las prioridades antes citadas. Medidas entre las que podemos resaltar: el apoyo a los instrumentos de gestión de riesgos en la agricultura, incluyendo un nuevo instrumento de estabilización de rentas; ayudas para la creación de Organizaciones de Productores y Asociaciones de Organizaciones de Productores; acciones relacionadas con la nueva Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrarias; reforzamiento, como línea transversal, del apoyo a proyectos de cooperación entre diferentes agentes en los ámbitos tecnológico, ambiental y comercial; creación de una medida específica relativa a la agricultura ecológica (hasta ahora incluida dentro de las ayudas agroambientales).

La otra novedad es el reforzamiento del enfoque Leader, al extender éste su ámbito más allá de los fondos de desarrollo rural. En el período 2014-2020 Leader pasará a con-

vertirse en una estrategia común de apoyo al desarrollo local desde la UE; de tal modo que, además de los recursos del FEADER, los grupos Leader podrán canalizar recursos de los restantes fondos integrados en el Marco Estratégico Común (FEDER, FSE, FC y FEMP).

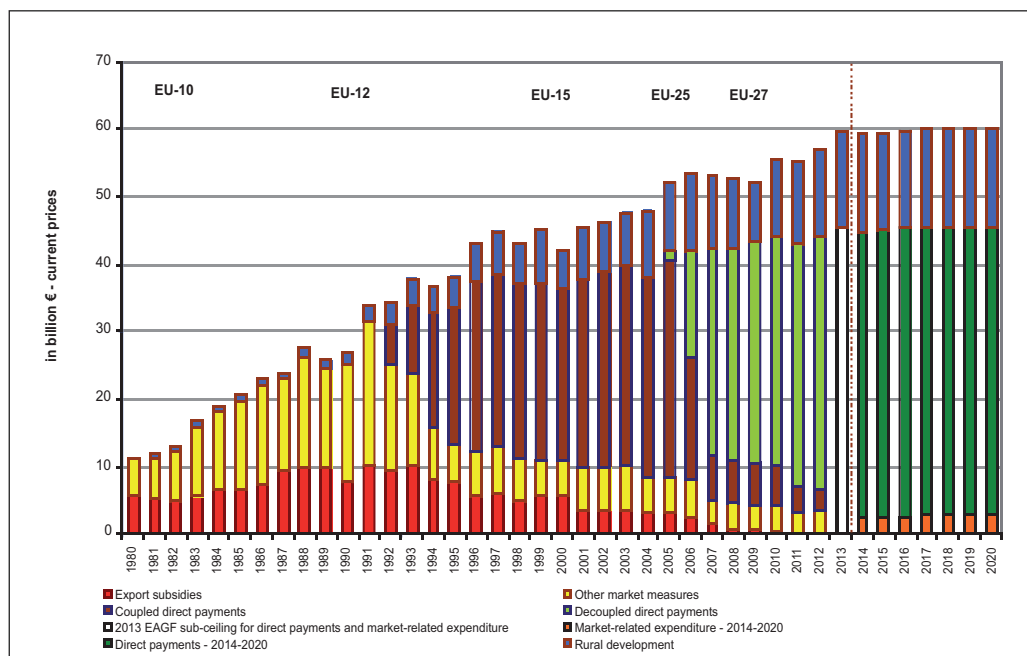
### *1.3.3. La dotación presupuestaria de la política de desarrollo rural; perspectivas para España*

Si en lo referido al contenido de la política de desarrollo rural es probable que la reforma que finalmente se apruebe no se aparte demasiado de las propuestas de la Comisión que acabamos de resumir, el actual contexto de crisis económica hace que sea mucho mayor la incertidumbre sobre el futuro marco presupuestario. En todo caso, vamos a sintetizar lo que propone la Comisión.

Las cifras recogidas en la propuesta de Marco Financiero Plurianual 2014-2020 implican que tanto el presupuesto global de la PAC como el dedicado en concreto al segundo pilar se mantendrían durante esos 7 años en un nivel casi idéntico en euros corrientes al de 2013; originando una reducción en euros constantes respecto al período 2007-2013 ligeramente superior al 10%. Concretamente, comparando las cifras de 2020 con las de 2013 (año final de los dos períodos de perspectivas financieras), los fondos europeos destinados a desarrollo rural sufrirían una caída en términos reales del 12,9%, similar o algo por encima de la experimentada por el presupuesto total de la PAC (Adinolfi *et al.*, 2011). Ello significa que el peso relativo del segundo pilar se estabilizaría en torno al 24% de la PAC.

Es cierto que esa dotación se verá incrementada con el trasvase de fondos desde el primer pilar derivado del nuevo mecanismo de limitación de las ayudas directas (si éste es finalmente aprobado). Pero ello no altera sustancialmente las cifras. Concretamente, para el período 2014-2020, al mismo tiempo que desaparece la modulación de las ayudas directas que venía aplicándose desde 2005 (a los pagos por encima de 5.000 euros), la Comisión propone introducir un recorte progresivo de las ayudas superiores a 150.000 euros hasta alcanzar una tasa del 100% para el tramo de más de 300.000 euros; siendo esos fondos transferidos a medidas de desarrollo rural relacionadas con la innovación en el mismo Estado miembro. Sin embargo, de acuerdo con los propios cálculos de la Comisión, los recursos así generados únicamente permitirán incrementar en un 1% los fondos de desarrollo rural: a los 101.185 millones de euros corrientes previstos para el FEADER en el conjunto del período 2014-2020 se sumarían 1.078 millones más. Por otro lado, es digno de señalar que la redistribución de fondos entre todos los Estados miembros en base a criterios de cohesión que se estableció inicialmente para los recursos procedentes de la modulación, y que ya fue abandonada para la modulación adicional aprobada en el Chequeo Médico, desaparece en este nuevo mecanismo: los fondos recaudados en cada país quedarán en el propio país.

GRÁFICO 1.6.  
Evolución histórica del gasto de la PAC y cifras previstas en la propuesta de Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (euros corrientes)



Fuente: Comisión Europea.

Partiendo de esa dotación global a nivel europeo, que en el mejor de los casos se mantendrá estable en euros corrientes, la Comisión ha adelantado su intención de efectuar algunos ajustes en el reparto del FEADER entre los 27 Estados miembros “para basarlo en criterios más objetivos”. Pero por ahora no está planteada ninguna fórmula concreta, limitándose a considerar varios escenarios posibles en el análisis de impacto que acompaña las propuestas de reforma.

Finalmente, esas propuestas introducen la posibilidad de una transferencia bidireccional de fondos entre los dos pilares de la PAC dentro de cada país: todos los Estados podrán transferir hasta el 10% de su dotación nacional para pagos directos del primer pilar al presupuesto de desarrollo rural; en sentido inverso, aquellos Estados cuyos pagos directos por hectárea sean inferiores al 90% de la media comunitaria podrán transferir hasta el 5% de los fondos de desarrollo rural a ayudas del primer pilar.

Las perspectivas que ese horizonte presupuestario dibuja para España deben partir de lo sucedido en el actual período 2007-2013. Las cifras que recogemos en la tabla siguiente ponen de manifiesto que:

- La dotación inicial del FEADER asignada a España en este período supuso una reducción en torno al 20% respecto a los fondos europeos de desarrollo rural recibidos en el anterior período 2000-2006. Ello en euros corrientes, implicando por lo tanto una caída más pronunciada en términos reales.
- Ese recorte de los fondos europeos fue compensado aproximadamente por el incremento de la cofinanciación aportada tanto por la Administración General del Estado como por las Comunidades Autónomas.
- De tal modo que la dotación global de los programas de desarrollo rural (el total de gasto público cofinanciado) se mantuvo en unos niveles similares, en euros corrientes, a los del período 2000-2006: alrededor de 14.000 millones de euros para los 7 años.

TABLA 1.2.  
Aplicación en España de la política europea de desarrollo rural; gasto público en los períodos 2000-2006 y 2007-2013 (millones de euros corrientes)

	A	B	C	Variación (en %)	
	2000-2006	2007-2013 PDR aprobados inicialmente	2007-2013 PDR actuales (2)	B-A	C-A
UE (1)	8.957,0	7.213,9	8.053,1	-19,5%	-10,1%
AGE	2.256,2	3.051,7	3.051,6	35,3%	35,3%
CC.AA.	2.823,1	3.731,6	3.850,3	32,2%	36,4%
<b>Total gasto público</b>	14.036,3	13.997,2	14.955,0	-0,3%	6,5%

(1) FEADER en 2007-2013; FEOGA-Orientación y FEOGA-Garantía en 2000-2006.

(2) Dotación de los Programas de Desarrollo Rural una vez incorporados los fondos derivados del Chequeo Médico, el Plan Europeo de Recuperación Económica y la reforma de la OCM del vino.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MARM.

- La financiación de los Programas de Desarrollo Rural 2007-2013 se ha incrementado posteriormente (en 2009), básicamente mediante trasvases adicionales de fondos del primer pilar, como consecuencia del Chequeo Médico (aumento de la modulación), las reformas de la Organización Común de Mercado en diversos sectores (vino, frutas y hortalizas) y el Plan Europeo de Recuperación Económica aprobado para 2009-2010. Pero, aun después de eso, la financiación europea continúa siendo un 10% inferior a la del período 2000-2006. En tanto que el gasto público total sí supera ahora al de ese período, alcanzando casi los 15.000 millones de euros; si bien el incremento (6,5%) es claramente inferior a la inflación acumulada.

Con ese punto de partida, las perspectivas para el período 2014-2020, con la información actualmente disponible, apuntan a que la dotación que España recibe del FEADER se va a mantener, en el mejor de los casos, en unos niveles similares en euros corrientes a los de 2007-2013. Lo que, de producirse, representaría una evolución menos desfavorable que en el actual período. Todo dependerá de la cantidad global que se asigne al segundo pilar de la PAC en el Marco Financiero Plurianual que se apruebe finalmente. Ya que, en lo que respecta a la posible modificación del reparto del FEADER entre países que anuncia la Comisión, todos los escenarios manejados en el análisis de impacto dan como resultado un aumento de los recursos para España; por lo que no cabe esperar un saldo negativo para nuestro país. Integrando los (escasos) fondos que puedan transferirse desde el primer pilar por la aplicación de la limitación de las ayudas directas, y dando por supuesto (en base a la experiencia histórica) que España no va a hacer uso de la posibilidad de transferir al desarrollo rural hasta el 10% de su dotación para ayudas directas, la conclusión es que la evolución del FEADER en nuestro país será similar a la que se produzca en el conjunto de la UE: estabilidad o moderada reducción.

En lo que se refiere a la cofinanciación aportada por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, la normativa comunitaria va a obligar, en principio, a incrementar esa cofinanciación en las tres Comunidades Autónomas que previsiblemente abandonarán la condición de región objetivo convergencia (Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia), dado que en ellas el porcentaje mínimo de cofinanciación nacional ascenderá hasta el 50%. Si bien los datos del período 2007-2013 apuntan a que ese ajuste solo sería importante en el caso de Andalucía, puesto que tanto Galicia como Castilla-La Mancha ya registran en el período 2007-2013 un porcentaje próximo a ese 50%.

De todos modos, en un plano general, las tasas de cofinanciación nacional aportadas en los PDR del actual período 2007-2013 se sitúan en casi todas las Comunidades Autónomas muy por encima del mínimo exigido. Por ello es posible que la delicada situación por la que atraviesan las finanzas públicas tanto en la AGE como en las Comunidades Autónomas acabe llevando a que se reduzca ese esfuerzo de cofinanciación; lo que podría provocar una clara disminución del volumen total de fondos de los nuevos programas de desarrollo rural.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADE-ADAS-AGROTEC- Evaluators. EU (2009). *Evaluation of the Implementation of the Farm*.  
ADINOLFI, F.; LITTLE, J. y MASSOT, A. (2011). *The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020*, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Estrasburgo.  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

- Advisory System. *Commissioned by the DG Agriculture and Rural Development of the European Commission*, December 2009.
- ARNALTE, E. (2003). La política socioestructural comunitaria: una vieja política en un nuevo contexto. En "Agricultura familiar en España", Ed. Fundación de Estudios Rurales.
- ARNALTE, E. *et al.* (1998). El desarrollo rural: políticas aplicadas situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo. Working Document, AGRI-106, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Estrasburgo.
- ATANCE, I. (2003). El Desarrollo Rural. En "La reforma de la Política Agrícola Común", MAPA-Eumedia, pp. 131-153.
- CASTILLO VALERO, J.S. y RAMOS REAL, E. (2010). "El nuevo Desarrollo Rural y el futuro de la política rural en la Unión Europea". En García Álvarez-Coque, J.M. y Gómez Limón, J.A. (coord.): Chequeo médico de la PAC y perspectivas de la política agraria común tras 2013, Eumedia. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, pp. 177-212.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). *Annex 2. Report on the distribution of direct aids to the producers* (financial year 2009). Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex2_en.pdf)
- COMPÉS, R.; GARCÍA, J.M. y REIG, E. (2002). Agricultura, comercio y alimentación: (la Organización Mundial del Comercio y las negociaciones comerciales multilaterales). MAPA, Serie Estudios.
- COMPÉS, R.; GARCÍA, J.M. y MARTÍNEZ, V. (2002). El reto agrícola de la Ampliación al Este. Lecciones de la experiencia española. *Economía Industrial*, 344, pp. 87-98.
- GARCÍA, J.M. (2003). La Política Agraria Común y su evolución. En "La reforma de la Política Agrícola Común", MAPA-Eumedia, pp. 19-34.
- GARCÍA, T. (sin fecha). Diversos apuntes relacionados con la PAC y su evolución. Disponibles en <http://tomasgarciaazcarate.eu/es/university/209-notes>
- GARCÍA, T. (2009). Apuntes sobre la Política Agraria Común de la próxima década, En "El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global", *Mediterráneo Económico*, 15, Fundación Cajamar, pp. 353-374.
- GUYOMARD, H.; LE MOUËL, C. y GOHIN, A. (2004). *Impacts of alternative agricultural income support schemes on multiple policy goals*. *European Review of Agricultural Economics*, 31 (2), pp. 125-148.
- MANTINO, F. (2010). *The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges ahead*, *Notre Europe*, Policy Paper 40. <http://www.notre-europe.eu>
- MASSOT, A. (2008). La PAC tras el *Health Check*, Papeles de Economía Española, monográfico dedicado a la "Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas", 117/2008, pp. 210-226.
- MASSOT, A. (2009). España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013. Documento de trabajo DT 35/2009. Real Instituto Elcano. Disponible en [http://www.realinstituto-elcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/dt35-2009#\\_ftnref13](http://www.realinstituto-elcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt35-2009#_ftnref13)
- OSKAM, A. y MEESTER, G. (2006). 'How useful is the PSE in determining agricultural support?', *Food Policy*, 31, pp. 123-141.

- OXFAM, 2005. Goliat contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres.
- PÉREZ FRA, M. y LÓPEZ IGLESIAS, E. (2007). “*Evolución das medidas socio-estruturais agrarias: a progresiva configuración da política de desenvolvemento rural*”, Recursos Rurais, Vol. 7, pp. 1-7.
- RAMOS, E. y GALLARDO, R. (2009). El futuro de la PAC tras 2013: la reforma de la Política de Desarrollo Rural, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Estrasburgo. <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=28851>