

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS



**Comunicación de la Comisión al Consejo**

**EVOLUCIÓN Y FUTURO DE LA PAC - DOCUMENTO DE REFLEXIÓN DE LA COMISIÓN**

---

*COM (91) 100 final  
Bruselas, 1 de febrero de 1991*

## **I. Antecedentes**

---

1. La política agraria común se creó en una época en la que Europa era deficitaria en la mayoría de sus productos alimenticios. Sus mecanismos fueron concebidos en función de esa situación. El principal cometido de estos mecanismos es el de mantener el nivel de precios interiores y de ingresos, ya sea mediante la intervención y la protección en las fronteras, ya, cuando no existe protección exterior, mediante ayudas variables ("deficiency payments") concedidas a las industrias de transformación que utilizan como materia prima productos agrarios comunitarios pagados al productor a un precio más elevado que el precio mundial.

Esta política ha contribuido al crecimiento económico y ha permitido proporcionar a los consumidores europeos una amplia gama de productos alimenticios de calidad a precios razonables. Sin embargo, este sistema, perfectamente adaptado a la situación de una agricultura deficitaria, ha puesto de manifiesto graves defectos en el momento en que la Comunidad ha empezado a ser excedentaria en la mayor parte de sus productos agrarios. Estos defectos pueden analizarse brevemente en los siguientes puntos:

- Los precios y las garantías que proporcionan los mecanismos de intervención y de ayudas variables favorecen el aumento de la producción a un ritmo que se aleja progresivamente de la capacidad de absorción del mercado; entre 1973 y 1988, el volumen de producción agraria de la CEE aumentó anualmente en un 2%, mientras que el consumo interno sólo creció un 0,5% anual.

Esta evolución provoca una costosa acumulación de existencias (3.700 millones de ecus en el presupuesto de 1991). También conduce a la CEE a exportar cada vez más hacia un mercado mundial estancado. Esto explica, en parte, las importantes tensiones entre la CEE y sus socios comerciales.

- Un sistema que establece un nexo entre la ayuda concedida a la agricultura y las cantidades producidas favorece el desarrollo de la agricultura y, por consiguiente, la intensificación de los métodos de producción. Si no se controla este proceso, las consecuencias son negativas: donde hay producción intensiva se explota abusivamente la naturaleza, se contamina el agua y se degrada la tierra. Donde no la hay porque el producto depende cada vez menos de la tierra, el campo se abandona y se desertiza.
- Si el mantenimiento de la renta se basa casi exclusivamente en las garantías de precios, resulta claramente proporcional al volumen de producción y, por consi-

guiente, concentra la mayoría de las ayudas en las explotaciones más extensas y más intensivas. Así, por ejemplo, el 6% de las explotaciones de cereales representa por sí solo el 50% de la superficie cerealista y el 60% de la producción; un 15% de las explotaciones lecheras produce un 50% de la leche de la Comunidad, y el 50% de la cabaña bovina está en manos del 10% de las ganaderías. En estas condiciones, resulta que el 80% de las ayudas concedidas por el FEOGA se destina al 20% de las explotaciones, aproximadamente, las cuales, además, abarcan la mayor parte de las tierras agropecuarias. El sistema actual no tiene en cuenta suficientemente los ingresos de la inmensa mayoría de pequeñas y medianas explotaciones familiares.

- El poder adquisitivo de los agricultores ha mejorado muy poco entre 1975 y 1989. Esta evolución resulta aún más preocupante si tenemos en cuenta que, durante el mismo período, la población activa agrícola de la CEE ha disminuido un 35%.
- Es especialmente difícil aceptar que el gasto agrario aumente sin cesar y a un ritmo importante. En 1975, el presupuesto del FEOGA-Garantía ascendía a 4.500 millones de ecus, en 1980 ascendió a 11.300 y a 31.500 en 1991 (el equivalente a 11.500 millones de ecus de 1975).

La comparación entre, por una parte, un presupuesto que crece a esta velocidad y, por otra, una renta agraria que aumenta tan poco y una población activa agrícola en retroceso indica claramente que los mecanismos de la PAC, en su funcionamiento actual, ya no sirven para alcanzar determinados objetivos atribuidos a la política agraria por el artículo 39 del Tratado de Roma: garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, asegurar al consumidor suministros a precios razonables y tener en cuenta la estructura social de la agricultura y las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas.

Las características socioeconómicas más importantes son las siguientes:

- más de la mitad de los agricultores de la Comunidad tienen 55 años o más;
- los niveles de rentas difieren mucho entre los Estados miembros: los mejor situados disponen de una renta per cápita 3 veces superior a la de los menos favorecidos;
- un agricultor de cada tres lo es a tiempo parcial;
- las diferencias entre las dimensiones medias de las explotaciones de los Estados miembros son significativas (de 4 a 65 hectáreas).

## II. Reformas emprendidas

---

1. Desgraciadamente, este análisis de la situación no es nuevo. En lo fundamental ya se ha propuesto en numerosas ocasiones, en particular en 1985, cuando la Comisión, basándose en su "Libro Verde", abrió un amplio debate sobre las perspectivas de futuro de la agricultura europea. Como conclusión de este debate, la Comisión seleccionó un conjunto de orientaciones (Memorándum de 18 de diciembre de 1985) que podrían resumirse en los siguientes puntos:
  - reducir progresivamente la producción en los sectores excedentarios gracias a una política de precios basada en las necesidades del mercado;
  - tener en cuenta de manera más eficaz y sistemática los problemas de ingresos de las pequeñas explotaciones familiares;
  - apoyar la actividad agraria en las zonas en las que sea indispensable para la ordenación territorial, el mantenimiento de los equilibrios sociales y la protección del medio ambiente, y
  - sensibilizar cada vez más a los agricultores ante los problemas del medio ambiente.
2. Basándose en estas orientaciones, las organizaciones de mercados experimentaron reformas cuyos elementos fundamentales (los estabilizadores) se recogen en las conclusiones del Consejo Europeo de febrero de 1988. Estas reformas, aunque utilizan técnicas diferentes, adaptadas a las características propias de cada organización de mercado, perseguían objetivos comunes: hacer bajar los precios cuando la cantidad producida excede un cierto límite, incrementar la participación de los productores en la financiación de los gastos (en el caso de los cereales) y reducir las garantías ofrecidas por la intervención. También se puso un límite máximo al gasto agrario, relacionándolo con la evolución del PIB en la Comunidad.
3. Esta política de mercado, basada fundamentalmente en la política de precios, debía ir acompañada, según las conclusiones del Consejo Europeo, de normas que tenían un doble objetivo:
  - influir en el volumen de la producción gracias a un régimen de retirada de tierras, extensificación, reconversión de la producción y jubilación anticipada de los agricultores unida a una utilización no agraria de las tierras liberadas;
  - atenuar los efectos que en la renta de las explotaciones más vulnerables tendrían la caída de los precios y el aumento de la corresponsabilidad. A este propósito respondía el régimen de ayudas a tanto alzado y de reducción de la tasa de

corresponsabilidad aplicado en determinadas organizaciones de mercados (leche, cereales).

### **III. Balance**

---

1. Las medidas adoptadas en el ámbito de la política de mercados han tenido un efecto indudable, ya que se ha conseguido frenar la rápida expansión de la producción. El mejor ejemplo es el de las semillas oleaginosas, cuya producción parece haberse estabilizado en torno a 11 ó 12 millones de toneladas.

Gracias a esta evolución, unida a una coyuntura mundial especialmente favorable en 1988 y 1989, la Comunidad ha podido pasar dos campañas sin grandes contratiempos, reduciendo sus existencias y sus gastos presupuestarios. Pero no hay que hacerse ilusiones. Algunos sectores vuelven a acusar un fuerte desequilibrio o amenazan con hacerlo muy pronto:

- la producción de carne de vacuno aumenta y las existencias del sector alcanzan las 700.000 toneladas, acercándose al récord registrado a finales de 1987;
- las existencias de mantequilla y de leche en polvo van en aumento y alcanzan, respectivamente, 278.000 t y 335.000 t ;
- la producción de carne de ovino aumenta constantemente y los compromisos presupuestarios se han multiplicado por dos en cuatro años;
- la producción de tabaco supera en este momento en 20.000 toneladas la cantidad máxima garantizada, y el coste del régimen ha aumentado un tercio aproximadamente en los últimos años;
- por lo que respecta al vino, el potencial productivo subyacente, unido a una disminución continua del consumo de vino de mesa, corre el riesgo de incrementar las existencias públicas de alcohol (que, actualmente, son de ocho millones de hectolitros);
- en cuanto al azúcar, la necesidad de mantener la competitividad y de mejorar la coherencia con otros regímenes requiere que se revisen las disposiciones vigentes;
- la evolución del mercado de cereales es especialmente preocupante. Si bien la producción total se ha mantenido en torno a 160 millones de toneladas, siguen planteándose dos problemas importantes: el consumo de cereales en la alimentación animal disminuye constantemente al ritmo de 1,5 a 2 millones de toneladas al año debido a la competencia de los productos de sustitución. Además, la

producción de trigo se ha incrementado en 10 millones de toneladas durante los tres últimos años mientras que el mercado mundial está estancado desde hace diez años. Las existencias de intervención de cereales están experimentando un aumento muy notable (actualmente se cifran en 18 millones de toneladas, frente a los 11,5 millones de toneladas de principios de campaña). Las primeras previsiones para la próxima campaña señalan que las existencias podrían aumentar 10 millones de toneladas a finales de la campaña de 1991-1992.

Esta evolución se refleja en los gastos presupuestarios. Los estudios iniciales del presupuesto de 1992 apuntan a que los gastos del FEOGA podrían incrementarse en 4.000 millones de ecus, lo que supone un incremento del 12,5% con respecto al presupuesto de 1991, que arrojaba a su vez un incremento del 20% con respecto a los gastos de 1990.

Si bien una parte importante de este incremento del gasto agrícola se debe a factores externos (baja del dólar y de los precios mundiales), el problema de fondo -interno a la Comunidad Europea- es debido al crecimiento de los excedentes y no está resuelto, tal como muestran las cifras anteriormente citadas.

2. Las medidas complementarias previstas por el Consejo Europeo en febrero de 1988 no han tenido más que una aplicación limitada. Basta citar algunas cifras:

- la retirada de tierras tan sólo incide actualmente en 800.000 hectáreas, es decir, aproximadamente el 2% de la superficie de cereales; en la mayoría de los casos, las tierras que han sido retiradas son las de bajo rendimiento;
- empieza a aplicarse el régimen de extensificación, aunque principalmente de forma experimental, salvo en el caso de un Estado miembro. En 1990, el FEOGA no efectuó ningún pago en ese concepto, lo que demuestra que el régimen no ha funcionado realmente, al menos hasta finales de 1989;
- el régimen de ayudas a la renta empieza a ser aplicado en tres Estados miembros (3.000 beneficiarios en los Países Bajos, 55.000 en Francia y 80.000 en Italia). El FEOGA no efectuó ningún pago ni en 1989, ni en 1990;
- el régimen de jubilación anticipada sólo se aplica en un Estado miembro.

3. Este es el balance de los hechos en lo que a mercados y medidas complementarias se refiere. Sin embargo, no basta con establecer este balance, sino que hay que intentar explicarlo.

- La primera explicación consiste en que la política de estabilizadores no ha sido una política de reforma profunda de la PAC, ni tenía como objetivo el serlo. Tal como indica muy bien su nombre, se trata de una política de estabilización de la producción y del gasto a través de un dispositivo más o menos automático de

reducción de precios y de garantías por encima de un determinado umbral de producción.

Esta política no ha tratado los problemas de fondo analizados en la primera parte de esta comunicación: la ayuda aportada por el FEOGA sigue siendo proporcional a la cantidad producida, por lo que se sigue incentivando permanentemente el aumento de la producción y la intensificación. Las reducciones de precios necesarias para equilibrar los mercados tan sólo pueden conseguirse, en este caso, si se acompañan de importantes medidas de compensación que no estén relacionadas con el volumen de producción.

- Estas medidas de compensación, previstas por el Consejo Europeo, no han desempeñado más que una función marginal dado que, en cierto modo, se han añadido a un sistema cuyos principios no han sido modificados. Para ser eficaces, las medidas de ayudas directas por hectárea o por cabeza de ganado y vinculadas a la retirada de tierras o a la extensificación deben formar parte de las propias organizaciones de mercados; de hecho, deberían constituir la sustancia misma de esas organizaciones.
- Debido a su escasa aplicación, las medidas complementarias adoptadas no han podido desempeñar su papel moderador, por lo que ha sido cada vez más difícil la aplicación de la política de mercado y su aceptación por parte de los agricultores.

Las reformas de los años 1985 a 1988 han permanecido pues inacabadas e incompletas. No es de extrañar, en estas condiciones, que la PAC se enfrente de nuevo a una grave crisis, crisis de confianza interna en primer lugar: los agricultores están desorientados y angustiados al comprobar que su situación se degrada, que los mercados están de nuevo desequilibrados y que pueden surgir nuevas restricciones sin que nada de lo que se avecina deje vislumbrar una perspectiva nueva, un porvenir sin el cual ninguna actividad económica puede ejercerse de forma duradera. Se trata también de una crisis externa, pues las críticas y los conflictos se multiplican en el exterior. Nuestros socios comerciales, una buena parte de los cuales sostienen fuertemente su propia agricultura, toleran cada vez más difícilmente una PAC cuyos excedentes cada vez mayores pesan cada vez más en los mercados mundiales.

4. En tales condiciones, parece que la política agraria de la Comunidad sólo podrá evitar una sucesión de crisis cada vez más graves si se revisan profundamente sus mecanismos para adaptarlos a una situación totalmente distinta de la de los años sesenta.

Por este motivo, la Comisión estima que ha llegado el momento de fomentar una reflexión sobre lo que deberían ser, en el futuro, los objetivos de la política agraria de

la Comunidad y sobre los principios que podrían servir de hilo conductor para la evolución de la PAC.

#### **IV. Objetivos**

---

1. Es necesario mantener un número suficiente de agricultores en las tierras. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es expresión de un modelo de sociedad. Para ello, es necesaria una política activa de desarrollo rural, y esta política no podrá realizarse sin agricultores. La Comisión confirma de este modo la opción elegida en el "Libro Verde" y en su comunicación sobre el futuro del mundo rural.
2. En lo que atañe concretamente al sector agrario, esta opción tiene consecuencias que es preciso calibrar y asumir. Ello supone reconocer el hecho de que el agricultor desempeña, o al menos podría y debería desempeñar, dos funciones principales de forma simultánea: una actividad productiva y, al mismo tiempo, una actividad de protección del medio ambiente y de desarrollo rural. La actividad productiva ha estado tradicionalmente centrada en la producción de alimentos. Esta seguirá siendo su finalidad principal, aunque deberá concederse mayor importancia a la producción de materias primas destinadas a usos no alimentarios. La protección medioambiental supone el apoyo a la función del agricultor, en cuanto administrador del medio ambiente, a través de la utilización de métodos de producción menos intensivos y la aplicación de medidas favorables al medio ambiente.
3. El desarrollo rural no depende sólo del sector agrario. Se fomentarán otras formas de actividad económica que contribuyen a mantener la población rural y consolidan la economía de las regiones rurales. La intervención de los Fondos estructurales en favor del desarrollo rural dentro de los cinco objetivos de la reforma de 1988, y en especial dentro de los objetivos núms. 1, 5a) y 5b) se examinará en el contexto del estudio global de la política estructural que debe emprenderse en 1991. En este examen se tendrá en cuenta la repercusión en las regiones de la puesta en práctica de las orientaciones enunciadas en esta comunicación, teniendo en cuenta su dependencia con respecto a la agricultura y las alternativas económicas disponibles.
4. Uno de los objetivos fundamentales de la política agraria debe centrarse en el control de la producción en la medida necesaria para conseguir un equilibrio de los mercados que permita evitar la acumulación de existencias y un aumento excesivo de los gastos agrarios.
5. Mientras que los instrumentos tradicionales de la política de precios y de control cuantitativo seguirán teniendo un papel importante en el equilibrio de los mercados, las organizaciones de mercados deberían fomentar la extensificación, con el doble objetivo de:

- reducir los excedentes de producción, y
- promover una producción agraria que respete el medio ambiente y suministre productos alimenticios de calidad.

Este enfoque se completaría mediante medidas específicas en favor de la protección del medio ambiente, programadas en función de la situación particular de cada Estado miembro.

6. La Comunidad debe reconocer las relaciones internacionales de interdependencia y aceptar sus responsabilidades como primera potencia importadora y segunda exportadora. Su presencia en el mercado mundial debe seguir siendo activa, tanto en la importación como en la exportación. Para ello es preciso llevar a cabo una política que garantice la competitividad (y la eficacia) de la agricultura comunitaria. Una política de este tipo estimularía también el consumo y el desarrollo sobre una base económica sana, de la producción agraria con fines no alimenticios.
7. La PAC debe seguir fundamentándose en sus principios básicos: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. Sin embargo, hay que aplicar estos principios tales como se idearon en su origen, corrigiendo los excesos que se hayan producido desde entonces. Especialmente, el principio de solidaridad financiera supone también que es preciso repartir la ayuda de forma más adecuada, teniendo en cuenta las situaciones especialmente difíciles de determinadas categorías de agricultores y de determinadas regiones. Por otra parte, los instrumentos de ayuda utilizados deben tener efectos más directos en la renta de los productores y ajustarse a las necesidades del medio ambiente tanto como a las de la producción.
8. El presupuesto agrario debería convertirse, por lo tanto, en el instrumento de una verdadera solidaridad financiera en favor de los que se encuentran en una situación de mayor necesidad. Esto implica que el apoyo proporcionado por las organizaciones de mercado deberá reorientarse de manera que deje de depender casi exclusivamente de los precios garantizados.

Las medidas de ayuda directa, basadas generalmente en el número de animales o la superficie de las explotaciones y moduladas en función de factores como el tamaño, la renta, la situación regional u otros factores pertinentes, deberían incluirse en las organizaciones de mercado con objeto de garantizar la renta de los productores.

Las disposiciones actuales en el sector de la ganadería conllevan ya un grado significativo de modulación. Los aspectos regionales y, especialmente, las repercusiones en las regiones menos favorecidas, deberían tenerse en cuenta en el contexto de una nueva modulación del sector.

9. Asimismo, en los casos en que ya existan o se creen disposiciones cuantitativas (cuotas, retirada de tierras, etc.), las limitaciones que se derivan de ellas deberían ser moduladas en función de los factores indicados en el punto 8.

De este modo, debería ser posible llevar a cabo una política de precios que garantice la competitividad de la agricultura europea, el crecimiento del consumo y el desarrollo, en condiciones económicas saneadas, del uso no alimentario de los productos agrarios.

## **V. Orientaciones para el futuro**

La presente comunicación no tiene por objeto presentar propuestas precisas de reforma. En la situación actual, el deseo de la Comisión es someter a la consideración de todos algunas orientaciones que podrían permitir la realización de los objetivos de la política agraria expuestos anteriormente.

Estas orientaciones se basan en los principios de la política agraria común, es decir, el mercado único, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera; en ellas se tienen en cuenta necesidades tales como la competitividad y el equilibrio del mercado, la mejor distribución de la ayuda, el reconocimiento de la doble función de los agricultores como productores y protectores del paisaje, y el objetivo ineludible de fomentar la extensificación en interés tanto del equilibrio de los mercados como de la protección del medio ambiente.

Respecto al plazo para aplicar esas medidas, existen razones de suma importancia que hacen conveniente introducirlas lo antes posible. No obstante, para que los productores y los Estados miembros puedan adaptarse a la nueva situación en unas condiciones que permitan aplicar de forma armoniosa las medidas en toda la Comunidad, esas medidas habrían de introducirse de forma progresiva en la medida de lo posible.

### **Orientaciones por sectores, en función de los factores indicados en el apartado IV. 8.:**

1. En el sector de los cereales, los precios podrían reducirse a un nivel que garantizara, de forma más satisfactoria que en la actualidad, su competitividad frente a los productos de sustitución.

La consiguiente pérdida de renta se compensaría de forma equitativa mediante una ayuda por hectárea pagada a todos los productores. Se percibiría una compensación íntegra hasta una determinada superficie y una compensación parcial y regresiva por la superficie restante. En el caso de explotaciones cuyo tamaño superase determinados límites, el pago de la ayuda por hectárea quedaría supeditado a la retirada de la producción de una parte de la superficie destinada a los cultivos herbáceos, que se determinaría anualmente en función de la situación del mercado.

Las superficies retiradas de la producción podrían utilizarse para la obtención de productos no alimentarios.

El nivel de las ayudas por hectárea variaría cada año en función de la evolución del mercado y de la productividad.

A las semillas oleaginosas y a las proteaginosas se aplicaría un régimen similar, a fin de garantizar la coherencia de las organizaciones de mercado de cultivos herbáceos y la puesta en práctica de las conclusiones del "grupo de expertos de la soja" del GATT.

De forma general, la nueva orientación debería aportar una mayor coherencia a las diferentes formas de ayuda de los cultivos herbáceos, y sustituirla al estabilizador actual, incluida la tasa de corresponsabilidad.

2. La reducción del precio de los cereales debería permitir realizar un ajuste de los precios en el sector de la producción animal. Las ayudas directas en forma de primas deberían adquirir en el futuro una mayor importancia en las organizaciones de mercado, de forma que compensaran las pérdidas de renta, y desalentaran la intensificación. Deberían aplicarse según criterios de extensificación, concediéndose, por ejemplo, en función de una determinada densidad de ganado por hectárea.
3. Dada la situación del mercado del sector de la leche, sería conveniente proceder a una reducción de las cuotas, que, no obstante, sólo se aplicaría a partir de un determinado umbral y de forma modulada.
4. En otros sectores, en particular los del azúcar, y el tabaco, también deberán efectuarse dentro de poco reformas basadas en principios análogos, a fin de que el enfoque global sea coherente.
5. Asimismo, es necesario dar un mayor relieve a la función que el agricultor puede desempeñar en la protección del medio ambiente y en el mantenimiento del espacio rural, sería conveniente adoptar medidas con el fin, por una parte, de incentivar a los agricultores a utilizar prácticas de cultivo que respeten el medio ambiente y, por otra, de remunerar la contribución de éstos en la conservación del espacio natural y el mantenimiento del tejido rural. En el futuro, estas medidas deberían aplicarse mediante programas plurianuales coherentes establecidos de común acuerdo por la Comisión, los Estados miembros y los agricultores que contemplaran una reducción significativa de la utilización de insumos contaminantes y fomentar la calidad y diversidad del entorno natural. Asimismo, sería conveniente emprender un programa de retirada de tierras a largo plazo, a fin de impulsar la reforestación de las tierras agrícolas y la protección del entorno natural.

Estas modificaciones completarían el enfoque propuesto para los cultivos herbáceos, que debería desalentar la intensificación. Además, en los casos de

problemas medioambientales atribuibles directamente a prácticas agrarias intensivas, podría estudiarse la implantación de una relación (que se definiría localmente) entre la concesión de ayudas directas y las prácticas agrarias respetuosas del medio ambiente.

Asimismo, sería conveniente emprender un programa de retirada de tierras a largo plazo, a fin de impulsar la reforestación de las tierras agrícolas y la protección del entorno natural.

6. Por último, el actual régimen de jubilación anticipada debería mejorarse mediante la flexibilización de las condiciones para poder acogerse a él, en particular en lo que concierne a la utilización de las tierras no dedicadas a la producción, así como a través del incremento de las primas. La aplicación del régimen se llevaría a cabo dentro de programas plurianuales negociados entre la Comisión y los Estados miembros.

Es evidente que el enfoque que acaba de exponerse puede suscitar numerosas críticas. Es probable que dos de ellas monopolicen el debate; por ello, la Comisión considera necesario responder ya de inmediato a esas dos críticas.

**a) "La modulación del apoyo en función del tamaño de la explotación sería discriminatoria y antieconómica."**

El argumento sobre el carácter discriminatorio de las medidas de modulación del apoyo puede calificarse de falaz, dado que se basa en una concepción "sui generis" del concepto de igualdad. Las estructuras agrarias de la Comunidad son tan diversas que los agricultores no se encuentran en una situación de igualdad. En estas condiciones, la finalidad del apoyo prestado por los fondos públicos es corregir las desigualdades, ayudando en mayor medida a aquéllos que obtienen menos ventajas de las organizaciones de mercados. Este es, además, el objetivo que se expresa en el artículo 39 del Tratado.

Los mecanismos de mercado, tal como funcionan en la actualidad, son los que provocan la discriminación, por cuanto las explotaciones más grandes e intensivas son las que mayores ayudas reciben, situación que no debería existir si el objetivo que se persigue es una mayor competitividad.

El argumento sobre el carácter antieconómico de las medidas de modulación del apoyo tampoco es pertinente. La Comisión está convencida de la necesidad de implantar un contexto que reconozca el papel de las explotaciones eficaces, en especial con relación a la competitividad en los mercados mundiales. Después de treinta años de vigencia de la PAC, ya no es posible evaluar la competitividad en función de la ayuda financiera procedente del FEOGA. Debe reconocerse, en efecto, que las perspectivas que acabamos de evocar son posibles gracias a que, en la actualidad, las grandes explotaciones están en condiciones de producir con menor ayuda. No se trata en absoluto

de penalizar y dificultar su desarrollo; lo único que se persigue es que el apoyo a cargo de los fondos públicos sea proporcional a su capacidad económica.

**b) "Las orientaciones expuestas anteriormente podrían implicar el incremento del coste presupuestario, ya que la parte del apoyo que hasta ahora ha corrido a cargo del consumidor (a través de precios elevados) en lo sucesivo se imputaría al presupuesto".**

Las consecuencias presupuestarias de las reformas dependen, evidentemente, de los parámetros escogidos y de la importancia de las medidas de compensación, así como de la evolución de los mercados a largo plazo. También es necesario tener en cuenta los elementos siguientes:

- una reforma de estas características sería ventajosa para la economía y para los consumidores. No debe olvidarse este aspecto al hacer el balance general;
- el dinero se emplearía mejor con referencia a los objetivos que debería proponerse la política agraria: mantenimiento de un número suficiente de agricultores con una renta adecuada, protección del medio ambiente y del espacio rural, evolución hacia una producción de calidad.

En cualquier caso, será necesario formular la pregunta fundamental: ¿está dispuesta la Comunidad a hacer un esfuerzo presupuestario para resolver su problema agrario, tanto interna como externamente?

En la respuesta a esta pregunta, la repercusión económica global de la ayuda debe ser especialmente considerada.

Es evidente que, para garantizar la disciplina presupuestaria, es necesario mantener una línea directriz agraria. Otra posible solución sería combinar las nuevas disposiciones con una programación plurianual de la PAC: esta opción tendría la ventaja de ofrecer a los agricultores una base de programación a medio plazo en función de la cual podrían tomar las decisiones oportunas.

Con la introducción de nuevos instrumentos comunitarios de apoyo, en particular las ayudas por hectárea, podría resultar necesaria, asimismo, una reorganización del sistema de controles y de la lucha contra el fraude.

No obstante, la experiencia de otros países parece indicar que una reorganización de ese tipo facilitaría en cierta medida la simplificación de los controles e incluso incrementaría su eficacia gracias a la utilización de nuevas técnicas.

Además, habida cuenta de la exigencia de subsidiariedad, una nueva opción posible sería reducir a lo esencial las normas de aplicación a escala comunitaria, dejando a los

Estados miembros el margen de acción necesario para adoptar, bajo la supervisión de la Comisión, sus propias medidas de aplicación con arreglo a su situación específica.

## **Conclusión**

---

Estas son las reflexiones de la Comisión a la vista del análisis de la política seguida. La Comisión desea que se abra en el seno de la Comunidad un amplio debate sobre las perspectivas que se apuntan en este documento. Si, como la Comisión espera, el Consejo estima que el enfoque esbozado merece una mayor profundización, ésta presentará rápidamente las propuestas que de él se derivan.

La Comisión desea señalar que la única opción que le parece inviable es la del "statu quo". Si no se modifica rápidamente la política actual, la situación de los mercados y del presupuesto se hará insostenible a partir de este mismo año.

En estas condiciones, debe elegirse entre una reforma en profundidad de los mecanismos actuales de la PAC y un nuevo paquete de medidas restrictivas, que no pueden ofrecer ninguna perspectiva de futuro y que, muy probablemente, no obtendrán de los agricultores el apoyo imprescindible sin el cual ninguna política puede aplicarse de forma duradera con esperanza de éxito.