

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS



Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo

DESARROLLO Y FUTURO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN - PROPUESTA DE LA COMISIÓN

*COM (91) 258 final
Bruselas, 19 de julio de 1991*

INTRODUCCION

1. En su comunicación COM (91) 100, de 1 de febrero de 1991, la Comisión expuso sus reflexiones acerca de la situación actual de la política agraria común y de la necesidad de llevar a cabo cambios fundamentales.

Sus conclusiones fueron las siguientes:

- las garantías de precios actuales, debido a su vinculación directa con la producción, provocan el incremento de ésta;
 - este exceso de producción sólo puede asimilarse aumentando las existencias de intervención, que ya alcanzan niveles demasiado elevados, o mediante la exportación a los mercados mundiales, ya provistos en demasía;
 - el fomento de una producción más abundante e intensiva, consustancial a los mecanismos actuales, supone una amenaza cada vez mayor para el medio ambiente;
 - el vertiginoso incremento de los gastos presupuestarios, que se destinan en gran parte a una pequeña minoría de explotaciones, no soluciona los problemas de la renta agraria en general.
2. A la vista de este análisis, la Comisión sugirió una serie de objetivos y líneas directrices para una política futura. Se consideró esencial lograr hacer más competitiva la agricultura ejerciendo una acción continuada sobre los precios. Se admitió que debería compensarse a los agricultores por los bajos precios que perciben, que sería ventajoso hacerlo de tal manera que se redujese la producción y se tuviesen más en cuenta las exigencias del medio ambiente, que deberían distribuirse mejor las ayudas entre los agricultores en función de las dificultades que atraviesan algunas regiones y categorías de productores, que deberían establecerse incentivos más concretos para fomentar una agricultura que no dañe el medio ambiente, que debería manifestarse un mayor reconocimiento por la doble función que desempeña el agricultor como productor de alimentos y gestor del espacio rural, que debería fomentarse el uso no alimentario de los productos agrarios y, por último, que debería disponerse de mejores incentivos para fomentar la jubilación anticipada de los agricultores.

3. Por lo que concierne a las incidencias presupuestarias del nuevo enfoque, la Comisión reconoció que la concesión a los productores de una indemnización razonable por los bajos precios que perciben engendraría costes presupuestarios adicionales. No obstante, dichos costes podrían justificarse -aun manteniendo un marco de disciplina presupuestaria que incluyese una línea directriz agraria-, siempre y cuando redundasen en un saneamiento de la política agraria común que produjese beneficios a nivel interno (por ejemplo, a los productores y consumidores y al medio ambiente) y externo (contribuyendo a la estabilización de los mercados mundiales).
4. Todos los Estados miembros, así como muchos particulares y organizaciones profesionales, han manifestado sus opiniones sobre el documento de reflexión. El análisis de la Comisión y la necesidad de adaptar los mecanismos existentes han suscitado un consenso muy amplio. Aunque inicialmente algunos Estados miembros y organizaciones agrarias manifestaron una fuerte oposición al cambio, el apoyo a la reforma, incluso por parte de estos sectores, ha ido en aumento. La Comisión reconoce que las decisiones del Consejo sobre estas propuestas requerirán negociaciones y compromisos. En las negociaciones la Comisión adoptará una postura flexible a fin de satisfacer los intereses legítimos de los Estados miembros.
5. Dos aspectos, en particular, han dado lugar a abundantes comentarios en las reacciones que se han producido al documento de reflexión: a saber, la función de la política de precios y la modulación.

La postura de la Comisión sobre la política de precios ha recibido un apoyo considerable de algunos Estados miembros, de representantes de los consumidores y de analistas económicos. Otros Estados miembros y organizaciones agrarias han aducido que el mantenimiento de los actuales precios institucionales, acompañado en un control más eficaz de la oferta, con carácter voluntario, y la reducción de las importaciones crearían una situación más estable para la agricultura comunitaria sin dañar otros intereses esenciales de la Comunidad.

Muchos agricultores y sus representantes han hecho hincapié en la necesidad de que la política agraria cuente con una estructura plurianual estable que reemplace el actual enfoque anual. De este modo, los agricultores podrían llevar a cabo una planificación racional de su actividad sobre una base más sólida y se eliminaría la incertidumbre inherente a las decisiones anuales sobre fijación de precios.

Las organizaciones agrarias han subrayado también que toda reducción de la producción comunitaria en interés de un mercado mundial más equilibrado debe formar parte de un esfuerzo internacional coherente en el que los principales productores mundiales adquieran compromisos comparables.

6. El segundo aspecto es la modulación de la ayuda. Algunos Estados miembros y organizaciones agrarias han expresado su preocupación por lo que consideran un trato discriminatorio de determinadas categorías de productores y por las repercusio-

nes que puede tener sobre la agricultura de algunos Estados miembros la aplicación de una modulación acusada basada en criterios comunitarios de carácter general. Otros Estados miembros y representantes de los agricultores han adoptado la postura contraria y postulan que la modulación sea un elemento prominente del nuevo enfoque.

7. La Comisión considera que ya ha transcurrido el tiempo suficiente para que todas las partes interesadas hayan podido expresar y someter a consideración sus puntos de vista. Para evitar toda incertidumbre, es necesario que se presenten propuestas. Las propuestas que figuran a continuación corresponden en líneas generales al enfoque adoptado en el documento de reflexión, con los ajustes necesarios para incluir una serie de aspectos que han suscitado inquietud.
8. La Comisión considera que la perspectiva de mantener los precios actuales a través de una limitación voluntaria de la oferta y de una mayor reducción de las importaciones no es una opción viable. La política de precios comunitaria debe basarse en la necesidad de hacer frente a una competencia inevitable tanto en el mercado interior como en los mercados mundiales.

No obstante, un elemento importante de las presentes propuestas es aumentar la eficacia del control de la oferta. En efecto, el éxito de los mecanismos que se proponen depende de su capacidad para reducir la oferta en interés de un mayor equilibrio de los mercados. La Comisión opina, al igual que los representantes de los agricultores, que es necesario que otros países productores y exportadores de productos agrarios realicen esfuerzos correspondientes.

9. La Comisión también comparte con las organizaciones agrarias la preocupación por que el sistema proporcione mayor estabilidad a los agricultores, y a este respecto señala que la sustanciosa indemnización prevista para los agricultores en las propuestas y la mayor estabilidad inherente al sistema de pagos directos forman un panorama atractivo para la comunidad agraria. En el caso de los cultivos herbáceos, las ayudas directas son independientes de los niveles de producción; las primas del sector ganadero están vinculadas a un tipo de ganadería extensiva que se define con gran precisión. Si no se llevan a cabo reformas, los agricultores tendrán que enfrentarse probablemente a adaptaciones continuas de las políticas actuales y a la incertidumbre acerca de los ingresos procedentes del mercado.
10. Las propuestas disipan muchas de las preocupaciones provocadas por el tema de la modulación, ya que establecen indemnizaciones muy sustanciosas para todos los agricultores por las disminuciones de precios y reducciones de cuotas. Al mismo tiempo, este enfoque tiene como finalidad mantener la cohesión socioeconómica en favor de la inmensa mayoría de agricultores, que no están demasiado bien situados para extraer el mayor beneficio posible de la política agraria.

11. Las presentes propuestas, que afectan a los sectores principales y a cerca del 75% del valor de la producción agraria regulada por las organizaciones comunes de mercado, suponen un cambio de enfoque significativo y trascendental que beneficiará considerablemente a la Comunidad y a sus ciudadanos.

Los logros que pueden obtenerse a corto plazo mediante las reformas son limitados. Las organizaciones de mercado y las prácticas agrarias de los Estados miembros presentan diferencias notables, lo que puede originar dificultades en lo que concierne a la coherencia y el equilibrio globales. Además, no es oportuno proponer que se efectúen cambios en algunas organizaciones de mercado que se han establecido recientemente o cuyo funcionamiento es razonablemente satisfactorio.

La Comisión ha tenido en cuenta estos problemas al preparar las propuestas y ha procurado superarlos de una forma equitativa (por ejemplo, mediante el desarrollo del sistema de primas en el sector de la ganadería bovina). Con ello se intenta indemnizar a los ganaderos que practican los sistemas tradicionales de producción extensiva basada en el pastoreo, que, de lo contrario, se verían penalizados por las reducciones de los precios de la carne de vacuno y la leche.

El importante cambio de enfoque que se recomienda puede provocar reacciones inesperadas y efectos colaterales cuando se pongan en práctica las nuevas medidas. La Comisión observará la evolución de la situación y adoptará para contrarrestarla las medidas que sean de su competencia o presentará propuestas al Consejo si lo considera necesario.

12. Aparte de las modificaciones de las medidas agroambientales y forestales y de la mejora de las disposiciones sobre jubilación anticipada -que complementan el enfoque adoptado sobre las organizaciones de mercado-, la Comisión no tiene previsto proponer en el momento actual otros cambios de las medidas de carácter estructural. El desarrollo de las comunidades rurales, aunque está estrechamente vinculado a la agricultura, dependerá cada vez más de otros sectores para poder contar con nuevos horizontes. *Como se prevé en el documento de reflexión, este año se llevará a cabo la evaluación de la política de desarrollo rural junto con la evaluación intermedia de los Fondos estructurales.*
13. Como se indica en el punto "Incidencias presupuestarias" (página 69), cuando las nuevas disposiciones estén plenamente en vigor, la política agraria reformada ocasionará a la Sección de Garantía del FEOGA un gasto presupuestario suplementario de 2.300 millones de ecus al año. Esto supone 1.000 millones de ecus menos que la línea directriz agraria basada en las normas existentes, teniendo en cuenta las predicciones sobre el crecimiento probable del PIB durante los próximos cinco años.

Si, como se propone, las nuevas disposiciones están en pleno funcionamiento en 1997, el gasto previsto para ese año será sustancialmente inferior al que cabría esperar si se perpetuasen las anteriores tendencias de gasto de la Sección de

Garantía del FEOGA durante un período representativo. Se espera que el gasto disminuya después de 1997, cuando empiecen a surtir efecto las medidas correctivas y la mejora de los precios en el mercado mundial.

14. En cuanto a los programas agroambiental, forestal y de jubilación anticipada, se calcula que el gasto presupuestario total (en precios constantes de 1992) será de 4.000 millones de ecus aproximadamente a lo largo de un período de cinco años.
15. La Comisión considera que los costes suplementarios están plenamente justificados y que, en el contexto de estas propuestas y habida cuenta de la unificación alemana, está garantizado que se producirá un incremento de la base de la línea directriz agraria de unos 1.500 millones de ecus. Con el nuevo enfoque se logrará que la agricultura comunitaria sea más equilibrada, proporcione sustanciosos beneficios adicionales a productores y consumidores y se halle en armonía con el medio ambiente. Aunque sus ventajas se apreciarán sobre todo a nivel interno, el enfoque que se propone también será de utilidad a nivel internacional.

PRIMERA PARTE: ORGANIZACIONES DE MERCADO

I. Cereales, semillas oleaginosas y plantas proteaginosas

A. Situación general

1. En la Comunidad hay cerca de 4,3 millones de explotaciones dedicadas al cultivo de cereales, semillas oleaginosas y plantas proteaginosas. En términos cuantitativos, los cereales son el más importante de los tres cultivos (36 millones de hectáreas y 172 millones de toneladas en la campaña de 1990-1991), con gran diferencia respecto a los otros. La superficie media cultivada de cereales es de 8 ha aproximadamente. La gran mayoría de los productores de cereales (88%, es decir, 3,7 millones de explotaciones) dedican a este cultivo menos de 20 ha. A ellos corresponde el 40% de la superficie total y un tercio de la producción de cereales. En la Comunidad, el rendimiento medio oscila entre 4,5 y 5 toneladas por ha, aunque varía enormemente (de menos de 1 tonelada a más de 10 toneladas por ha) en función de las condiciones agronómicas y de la estructura de las explotaciones.

Medio millón de agricultores se dedican a la producción de semillas oleaginosas en una superficie de casi 5,5 millones de hectáreas. En la campaña de 1990-1991, la producción alcanzó los 11,7 millones de toneladas (5,9 de semillas de colza, 3,9 de semillas de girasol y 1,9 de semillas de soja), y se espera que en la campaña de 1991-1992 se incremente a 13 millones de toneladas (incluidos los cinco nuevos Estados federados alemanes).

2. Las semillas oleaginosas y las proteaginosas se cultivan por lo general en explotaciones que producen cereales y cuyo rendimiento cerealista se sitúa por encima de la media comunitaria. El agricultor, al adoptar una decisión sobre la explotación del suelo, puede alternar el cultivo de semillas oleaginosas y el de cereales en función de las condiciones meteorológicas y de la rentabilidad relativa de los cultivos.

Las semillas oleaginosas se emplean para la fabricación de tortas destinadas a la alimentación animal y de aceites para consumo humano y animal y para usos industriales. El grado de autoabastecimiento de la Comunidad en lo que respecta a todos los aceites vegetales (incluido el aceite de oliva) es del 65% aproximadamente (125% en el caso del aceite de colza y 107% en el de girasol). En lo que respecta a las tortas, el autoabastecimiento es del orden del 20% (80% para las tortas de colza,

61% para las de girasol y 7% para las de soja). En la Comunidad, la capacidad de trituración de semillas oleaginosas duplica aproximadamente la capacidad de producción.

3. La superficie cultivada de proteaginosas se ha estabilizado en torno a 1,3 millones de ha con una producción de cerca de 5 millones de toneladas (1,5 millones de toneladas más que el umbral garantizado). Es un cultivo especialmente apropiado para los sistemas de rotación. Su mercado principal es la industria de elaboración de piensos.
4. A pesar de que en la campaña de 1990-1991 se redujo ligeramente la producción a causa de la sequía, la disminución constante (a un ritmo anual de 1,5 millones de toneladas aproximadamente) del uso de cereales para la elaboración de piensos, el estancamiento de su utilización para el consumo humano y para fines industriales y la reducción de las exportaciones han contribuido a que se produzca un incremento muy acusado de las existencias de intervención (en la actualidad alcanzan el nivel récord de 20 millones de toneladas).

Se espera que la producción de cereales se incremente de nuevo (tanto en rendimiento como en superficie) en la campaña de 1991-1992 y alcance los 180 millones de toneladas aproximadamente. Si el rendimiento mantiene su tendencia ascendente, es posible que la producción total de cereales se sitúe en 187 millones de toneladas en 1996. Cualquier incremento que registre el consumo humano e industrial será contrarrestado por el continuo declive del uso de los cereales en la alimentación animal. Se espera que el consumo interno se mantenga en torno a los 140 millones de toneladas, lo que permitirá disponer de un excedente para la exportación de más de 45 millones de toneladas (frente a 30 millones aproximadamente en la campaña de 1990-1991). Los excedentes anuales serán muy superiores a las posibilidades previsibles de exportación. Las disposiciones temporales sobre retirada de tierras adoptadas en las propuestas de precios de este año (15% de las tierras de cultivos herbáceos con reembolso de la tasa de corresponsabilidad aumentada al 5% y pago de una prima por retirada de tierras) no tienen como fin resolver las dificultades a largo plazo, sino paliar los graves problemas que probablemente ocasionará la comercialización de la cosecha de 1992.

5. Aunque los cereales, las semillas oleaginosas y las proteaginosas son interdependientes en cuanto a la explotación de la tierra y a su utilización en la elaboración de piensos, sus correspondientes organizaciones comunes de mercado (OCM) no tienen mucho en común. El régimen de los cereales se basa en el mantenimiento de los precios pagados a los productores a través de un alto nivel de protección en las fronteras comunitarias, compras de intervención a precios garantizados y restituciones por exportación para compensar la diferencia entre los precios comunitarios y los del mercado mundial. Los regímenes de las semillas oleaginosas y las proteaginosas consisten fundamentalmente en el pago a la industria de primas complementarias que reflejan la diferencia entre el precio pagado al productor y el nivel del precio mundial.

En ambos casos se aplica un sistema de umbrales garantizados que implican la reducción de la garantía cuando la producción sobrepasa las cantidades establecidas.

Si no se lleva a cabo la reforma, es muy probable que la producción de cereales rebase casi todos los años el umbral garantizado (160 millones de toneladas, sin incluir los cinco nuevos Estados federados), lo que, a su vez, dará lugar a la implantación de tasas de corresponsabilidad suplementarias y recortes de precios del orden del 3% anual.

La producción de semillas oleaginosas supera, por lo general, los umbrales garantizados y puede provocar fuertes reducciones de precios (por ejemplo, del 15,5%, 21% y 30% para la colza, girasol y soja, respectivamente, en la campaña de 1990-1991).

6. Atendiendo a las conclusiones del "Grupo de Semillas Oleaginosas" del GATT, la Comunidad se ha comprometido a reformar el régimen de estas semillas. Dado que el sector cerealista también padece problemas que son de gravedad y van en aumento (exceso de producción e incremento del empleo de productos de sustitución), la Comisión tiene la intención de reformar todos los sectores afectados, con lo que espera poder dotarse de una política más coherente en lo que se refiere a los principales cultivos. La reforma tiene consecuencias importantes para el sector ganadero, puesto que todos estos productos son los principales insumos para la producción lechera y cárnica.

B. Propuestas de reforma

1. ORGANIZACIONES COMUNES DE MERCADO Y PRECIOS INSTITUCIONALES.

a. Cereales.

- a.1) Se mantendrán los principios e instrumentos básicos de la organización común del mercado de los cereales. El precio indicativo será de 100 ecus/t, es decir, un 35% menos que el actual precio medio de compra de los cereales. El precio de 100 ecus corresponde al precio del mercado mundial que se espera prevalezca en un mercado mundial estabilizado. El precio de intervención será un 10% inferior al precio indicativo, y el precio de umbral un 10% superior.
- a.2) Estos precios se aplicarán a todos los cereales. En el caso del arroz se empleará un factor de corrección especial a fin de establecer un sistema equivalente.
- a.3) El actual sistema de estabilizadores, incluidas las tasas de corresponsabilidad y las cantidades máximas garantizadas, se eliminará cuando la nueva organización de mercado esté en pleno funcionamiento.

b. Semillas oleaginosas y plantas proteaginosas.

- b.1) Como se indica a continuación, (véanse los puntos 2.b y 2.c) la ayuda a las semillas oleaginosas y las proteaginosas adoptará la forma de un sistema normalizado de pagos compensatorios, con ayudas por hectárea que se abonarán directamente al productor. Por lo tanto, se eliminarán los tradicionales precios institucionales. Se fijará un precio de referencia para el mercado mundial, que se utilizará para el cálculo de los pagos compensatorios.
- b.2) En consonancia con las exigencias de las organizaciones de mercado reformadas, la Comisión creará nuevos instrumentos de gestión de mercado para facilitar la comercialización ordenada de cada uno de los productos. En el caso de las semillas oleaginosas, estos instrumentos se expondrán en las propuestas de la Comisión que se presentarán antes de final de mes (véanse las disposiciones transitorias que figuran en el punto c.2).
- b.3) Las actuales cantidades máximas garantizadas, y los estabilizadores que llevan aparejados, se basan en el sistema tradicional de precios institucionales. Dichos estabilizadores desaparecerán cuando la nueva organización común de mercados haya entrado plenamente en vigor.

2. CREACION DE UN SISTEMA DE PAGOS COMPENSATORIOS.

Las explotaciones ya existentes podrán beneficiarse de un sistema de pagos compensatorios cuya finalidad es resarcir de la pérdida de ingresos provocada por la reducción de los precios institucionales. Los pagos estarán en función del número de hectáreas y no de los niveles actuales de producción. La participación en este régimen de ayuda será voluntaria.

a. Cereales.

- a.1) En el caso de los cereales, la diferencia (55 ecus/t) entre el nuevo precio indicativo (100 ecus/t) y el actual precio medio de compra (155 ecus/t) dará lugar a una pérdida de ingresos. El pago compensatorio se revisará periódicamente a la vista de la evolución de la productividad y de los cambios que se espera se produzcan en el mercado interior y mundial.
- a.2) Con objeto de fijar la ayuda que deberá abonarse por hectárea, cada uno de los Estados miembros elaborará un plan de regionalización de su territorio que deberá ser aprobado por la Comisión. Se calculará el rendimiento medio obtenido en cada región en un período de tres años; el cálculo se basará en la media correspondiente a tres de las cinco últimas campañas de comercialización (1986-1987 a 1990-1991), después de haber eliminado las cifras mayor y menor. Este rendimiento medio regional se utilizará para transformar el pago compensatorio

en una ayuda regional por hectárea (rendimiento medio regional en toneladas/ha x 55 ecus/t).

Al elaborar el plan de regionalización, también deberán tenerse en cuenta aquellas características estructurales especiales que pueden influir sobre el rendimiento (fertilidad del suelo, irrigación, etc.), con objeto de delimitar subregiones y zonas más homogéneas.

- a.3) Para la elaboración de los planes deberán utilizarse todos los datos estadísticos fidedignos de que se disponga. Es de esperar que las medias ponderadas de rendimientos regionales (o subregionales) de este plan sean comparables a cantidades de referencia nacionales calculadas por el mismo procedimiento sobre la base del rendimiento medio nacional. La media ponderada de las cantidades medias nacionales deberá corresponder a la media comunitaria.

Un ejemplo de los resultados que podría dar el sistema es el siguiente: se ha calculado un rendimiento medio trienal para la Comunidad de 4,6 toneladas/ha, lo que arroja una cantidad de referencia indicativa para la Comunidad de 253 ecus/ha, (4,6 t/ha x 55 ecus/t).

- a.4) En las zonas tradicionales de producción, tal como están definidas en la actualidad, se abonará por el trigo duro una ayuda especial suplementaria de 300 ecus/ha. Esta ayuda compensará plenamente a los productores de trigo duro de estas regiones por la pérdida de ingresos debida al igualamiento con el precio reducido de otros cereales.
- a.5) La ayuda compensatoria por hectárea para los cereales y la ayuda especial para el trigo duro se abonarán durante la primera mitad de la campaña de comercialización.

b. Semillas oleaginosas.

- b.1) Se fijará una cantidad de referencia comunitaria que se utilizará para calcular la ayuda para las semillas oleaginosas. La cantidad de referencia se fijará teniendo en cuenta dos elementos:
- El precio de referencia para el mercado mundial, correspondiente al precio de equilibrio a medio plazo previsible en un mercado mundial estabilizado; se calcula que ese precio sería de 163 ecus/t;
 - El cálculo de cuál sería la relación de equilibrio entre los precios de las semillas oleaginosas y de los cereales, lo que quiere decir que no constituirá un incentivo para optar por un cultivo en lugar de otro.

Si tomamos como ejemplo una relación de 2,1:1, la cantidad de referencia comunitaria para la ayuda para las semillas oleaginosas sería de 384 ecus/ha, sobre la base de un rendimiento medio comunitario de las semillas oleaginosas de 2,36 t/ha.

- b.2) En una segunda etapa, la cantidad de referencia comunitaria se regionalizará para cada una de las regiones descritas en los planes de regionalización presentados por los Estados miembros (véase el punto 2.a.2 anterior). En el Anexo I se ejemplifican el cálculo de la ayuda para las semillas oleaginosas y su regionalización.
- b.3) La ayuda será idéntica para todas las semillas oleaginosas.
- b.4) La ayuda para las semillas oleaginosas se pagará en dos plazos. El primero se abonará anticipadamente sobre la base de la superficie cultivada y a condición de que se haya celebrado un contrato con un comprador aprobado para la adquisición de la cosecha. El segundo plazo tendrá carácter complementario y se abonará al final de la campaña de comercialización, y reflejará (con la franquicia que se determine) la evolución de los precios del mercado mundial en comparación con el precio de referencia. Si no se ha celebrado un contrato, la totalidad de la ayuda (cantidad de base más suplemento variable) se abonará al final de la campaña de comercialización.
- b.5) Tal como se prevé en los Tratados de adhesión, en el caso de España y Portugal, y, en particular, en lo que concierne a las semillas de girasol, seguirán aplicándose disposiciones especiales hasta que expire el período de transición, es decir, al final de la campaña de comercialización de 1995-1996.
- b.6) Si la aplicación de las nuevas disposiciones provoca graves desequilibrios regionales, la Comisión adoptará las medidas necesarias para poner remedio a la situación.

c. Plantas proteaginosas.

- c.1) La ayuda para las proteaginosas se fijará inicialmente en el mismo nivel que la de los cereales y se regionalizará de idéntico modo.
- c.2) Las ayudas serán iguales para todas las proteaginosas, con excepción de la ayuda para los forrajes desecados, que se suprimirá.
- c.3) La ayuda se abonará en dos plazos en las mismas condiciones que la de las semillas oleaginosas.

3. REGIMEN SIMPLIFICADO DE AYUDA A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES.

El objetivo de este régimen es facilitar la gestión y el control. No otorga ningún derecho especial con respecto a los pagos compensatorios, de los que se benefician todos los productores independientemente del tamaño de sus explotaciones. Con arreglo a este régimen, los pequeños productores están exentos de la obligación de llevar a cabo la retirada de tierras.

a. Definición de los pequeños productores.

Se propone que se considere pequeño productor al que explote una superficie que produzca anualmente 92 toneladas de cereales como máximo. Si se tienen en cuenta los rendimientos medios de cereales en la Comunidad, esta definición corresponde a las explotaciones de 20 ha. Para determinar qué productores pertenecen a esta categoría, se utilizarán los rendimientos medios de cereales de las diferentes regiones, subregiones o zonas definidas en los planes de regionalización para la concesión de la ayuda (véase el punto 2.a.2 anterior). El límite establecido para cada región se referirá al conjunto de las superficies de cultivo de cereales, semillas oleaginosas y plantas proteaginosas sin distinción.

Los productores a los que no se pueda aplicar la definición de "pequeños productores" serán considerados "productores profesionales". No obstante, los pequeños productores podrán optar por el régimen profesional (véase a continuación el punto 4) si consideran que puede favorecerles.

En el Anexo II se da un ejemplo de la manera de definir a los pequeños productores.

b. Funcionamiento del régimen de los pequeños productores.

- b.1) Los pequeños productores podrán beneficiarse de un régimen de ayuda simplificado que entrañará la aceptación de determinados procedimientos administrativos para facilitar el control.
- b.2) Dentro del régimen de los pequeños productores, la ayuda "regionalizada" para los cereales se abonará en función del número de hectáreas de superficie dedicada al cultivo de cereales, semillas oleaginosas y plantas proteaginosas, independientemente de los cultivos que se hayan sembrado.
- b.3) Este régimen no incluye ninguna obligación de retirada de tierras.

4. REGIMEN DE AYUDA PARA LOS PRODUCTORES "PROFESIONALES".

A fin de poder beneficiarse de los pagos compensatorios descritos en el punto 2 anterior, los productores que no reúnan los requisitos para ser considerados pequeños

productores (y también los pequeños productores que opten por ello) podrán participar en el régimen para productores profesionales.

a. Requisitos relacionados con el control de la oferta.

- a.1) Cada una de las explotaciones que participe en este régimen deberá retirar de la producción un porcentaje previamente establecido de la superficie cultivada de cereales, semillas oleaginosas y plantas proteaginosas. Por motivos medioambientales, la retirada de tierras se organizará sobre la base de un sistema de rotación de superficies y las tierras retiradas deberán recibir cierta atención de manera que cumplan una serie de requisitos medioambientales mínimos.
- a.2) Inicialmente, la exigencia de la retirada de tierras afectará a un 15% de las mismas. Este porcentaje se examinará anualmente a la vista de la producción y de la evolución del mercado.
- a.3) Las superficies en barbecho temporal podrán utilizarse para fines no alimentarios siempre y cuando sea posible aplicar métodos eficaces de control.

b. Indemnización por la retirada de tierras.

- b.1) Los productores que participen en el régimen "profesional" recibirán una indemnización limitada por la obligación de llevar a cabo la retirada de tierras y por mantenerlas retiradas de la producción en condiciones aceptables desde el punto de vista del medio ambiente. La cuantía de la indemnización por la superficie retirada de la producción será equivalente a la ayuda compensatoria por hectárea para los cereales calculada a nivel regional.
- b.2) La indemnización se aplicará a la superficie sujeta a dicha obligación, es decir, el 15% de una superficie que pueda producir hasta 230 toneladas de cereales. Dado el rendimiento medio de cereales en la Comunidad, 230 toneladas son el equivalente de 50 hectáreas. Esto significa que cada explotación de 50 hectáreas o más que participe en este régimen recibirá indemnización por 7,5 de las hectáreas retiradas. Las explotaciones de menos de 50 hectáreas recibirán una indemnización proporcional, excepto si reúnen las condiciones para acogerse al régimen de los pequeños productores, en el que no se aplica la obligación de la retirada de tierras.

Los rendimientos medios de cereales que figuran en los planes de regionalización se utilizarán para fijar el límite máximo de superficie que podrá obtener indemnización por la retirada de tierras en los correspondientes niveles regionales.

La limitación de la indemnización se aplicará a la suma de las superficies de los tres cultivos.

C. Transición

1. CEREALES.

La reducción de los precios institucionales y la introducción del sistema de pagos compensatorios se llevarán a cabo en tres fases:

- *Primera fase:* se iniciará en la primera campaña de comercialización después de la implantación de la reforma. El nuevo precio indicativo (precio de referencia para el cálculo de la ayuda) será de 125 ecus/t y el pago compensatorio será de 30 ecus/t, lo cual, teniendo en cuenta el rendimiento medio de cereales en la Comunidad, dará lugar a una ayuda de 138 ecus/ha aproximadamente.
- *Segunda fase:* se iniciará en la segunda campaña de comercialización después de la implantación de la reforma. El precio indicativo se reducirá a 110 ecus/t y el pago compensatorio se fijará provisionalmente en 45 ecus/t, lo cual, teniendo en cuenta el rendimiento medio de cereales en la Comunidad, dará lugar a una ayuda de 207 ecus/ha aproximadamente.
- *Tercera fase:* se iniciará en la tercera campaña de comercialización después de la implantación de la reforma. El precio indicativo se reducirá a 100 ecus/t y el pago compensatorio se fijará provisionalmente en 55 ecus/t, lo cual, teniendo en cuenta el rendimiento medio de cereales en la Comunidad, dará lugar a una ayuda de 253 ecus/ha aproximadamente.

La indemnización por retirada de tierras se calculará sobre la base de 55 ecus por tonelada, multiplicados por el rendimiento regional de cereales, y se abonará en su totalidad desde la primera fase.

2. SEMILLAS OLEAGINOSAS Y PLANTAS PROTEAGINOSAS.

La reforma se llevará a cabo de una sola vez en la primera campaña de comercialización después de su implantación. No obstante, a fin de respetar los compromisos adquiridos por la Comunidad en relación con el "Grupo de Semillas Oleaginosas", antes del 31 de julio de 1991 se propondrá un régimen de transición para este producto. Este régimen incorporará algunas de las características de la reforma y abarcará el período comprendido entre la siembra de 1991 (para la campaña de comercialización de 1992-1993) y la fecha en que se implante la reforma. El régimen de transición consistirá en pagos compensatorios directos a los productores, acompañados de las medidas de salvaguardia adecuadas para garantizar que la producción permanezca bajo control.

3. GENERALIDADES.

Los nuevos mecanismos propuestos deberán dar lugar a una reducción significativa de la producción y, en consecuencia, a un mejor equilibrio del mercado. En la práctica, esto significará que los actuales mecanismos de estabilización dejarán de ser necesarios. La Comisión evaluará constantemente todos estos elementos con objeto de garantizar que los nuevos mecanismos permitan obtener los resultados deseados.

Aunque la Comisión reconoce la utilidad de establecer un período de transición, que permitiría a los Estados miembros y a los productores adaptarse al nuevo sistema, también desea llamar la atención sobre los considerables beneficios que se obtendrían si, al igual que en el caso de las semillas oleaginosas, las nuevas disposiciones sobre los cereales se aplicasen de inmediato. En el curso de las negociaciones puede tratarse de nuevo este tema.

D. Normas generales para los cereales, las semillas oleaginosas y las plantas proteaginosas

1. La ayuda correspondiente a una superficie determinada, independientemente del tipo de cultivo, se abonará una vez al año. Las superficies que anteriormente no se hayan cultivado no podrán optar a la ayuda, con excepción de aquéllas que en años anteriores hayan estado retiradas de la producción en virtud de las disposiciones en vigor sobre retirada voluntaria de tierras. No se concederán ayudas para los cultivos secundarios que precedan o sigan al principal.
2. Las ayudas para los cereales, las semillas oleaginosas y las proteaginosas y el régimen de ayuda previsto en el marco del nuevo programa agroambiental (véase la segunda parte, página 3) son complementarias. Los productores que reciban ayudas o que destinen tierras en barbecho temporal a la producción para usos no alimentarios, deberán tener presente la necesidad de respetar la legislación medioambiental existente.
3. Las nuevas medidas propuestas sustituirán al actual sistema quinquenal de retirada voluntaria de tierras. No obstante, se adoptarán disposiciones transitorias apropiadas tanto para proteger a los productores que hayan contraído compromisos en virtud del sistema actual como para garantizar que no salgan perjudicados económicamente en comparación con quienes opten a la ayuda que podrá obtenerse con las nuevas medidas. Entre las medidas agroambientales se incluirá un sistema de retirada de tierras a largo plazo y se aplicará un programa equivalente de forestación.

E. Azúcar

La comisión revisará el régimen aplicable al azúcar teniendo presente la reforma del sector de los cultivos herbáceos y las propuestas sobre el futuro del régimen actual, que expira al final de 1993. También se tendrán en cuenta los compromisos internacionales de la Comunidad, especialmente los contraídos con los países ACP.

F. Evaluación

1. El régimen propuesto para los cultivos herbáceos supone un cambio radical en relación con las medidas actuales. En el futuro, la garantía con que cuentan los agricultores ya no dependerá fundamentalmente del volumen producido. La reducción de los precios en las explotaciones, por la que se les compensará totalmente, producirá importantes cambios en la relación existente entre los precios de los insumos (fertilizantes y plaguicidas) y los de los productos. Estos cambios deberían traducirse progresivamente en una mejora del medio ambiente, como consecuencia de una menor intensificación, y en la disminución de la producción. A corto plazo, este último objetivo se conseguirá mediante la retirada de tierras. A este respecto, las necesidades anuales se adaptarán teniendo en cuenta la situación del mercado y la evolución de la producción comunitaria. El mecanismo propuesto facilita a la Comunidad un instrumento flexible y garantizado con el que influir en la producción total.
2. El hecho de tener garantizada una parte importante de su renta anual da a los agricultores una mayor certidumbre, estabilidad y seguridad.
3. Debería frenarse la gradual disminución del empleo de los cereales en la alimentación animal y conseguirse una mayor utilización una vez que se aplique la reforma. Cabe esperar que el precio de los productos sustitutivos disminuya también, aunque no tanto que contrarreste las ventajas derivadas de una mejora importante de la competitividad de los cereales.
4. La disminución de los precios de los cereales debería beneficiarse a los productores de carne de porcino y a los de huevos y aves de corral. Las ventajas que obtengan los productores de leche y carne de vacuno variarán según que utilicen cereales o concentrados para la alimentación de los animales. La gran oscilación que se produce en el empleo de estos productos junto con la preocupación por el medio ambiente han llevado a la Comisión a proponer un aumento de las ayudas destinadas a las prácticas agrarias extensivas ya que, como consecuencia de la disminución de los precios de los cereales, los agricultores afectados obtendrán unos beneficios limitados.

5. El consumidor debería beneficiarse también de los cambios propuestos ya que los cereales constituyen el ingrediente principal de la mayor parte de los alimentos básicos y los efectos en el sector ganadero deberían traducirse en una reducción de los precios de la carne y la leche.
6. La restricción de la producción comunitaria, especialmente si va unida a la de otros grandes productores mundiales, debería contribuir a lograr un mayor equilibrio en el mercado mundial y a mejorar los precios en general.
7. Por lo que se refiere a las semillas oleaginosas, las nuevas medidas se atienen a las conclusiones del "comité técnico de la soja" y ofrecen asimismo una mayor simplificación y claridad.
8. El escaso éxito que se ha logrado hasta el momento con la política de usos no alimentarios puede atribuirse en gran medida al elevado coste de la materia prima necesaria. La reducción de dicho coste hasta los niveles del mercado mundial junto con la facilidad para producir con fines no alimentarios en tierras retiradas deberían ayudar a encontrar nuevas oportunidades para la producción con fines no alimentarios, incluidos los productos vinculados a la energía.
9. Dado que una parte del coste del sostenimiento de los cereales pasará del consumidor al presupuesto comunitario, el gasto correspondiente al sector aumentará inevitablemente a corto plazo. El incremento se contrarrestará parcialmente mediante:
 - La prevista disminución de la producción y el aumento de la demanda en el propio sector cerealista, lo que debería traducirse en una reducción de los gastos de intervención y de las restituciones por exportación;
 - Ahorros en otros sectores (ganadería y productos transformados) en los que, como consecuencia de la reducción de los precios de los insumos, podrá lograrse una reducción de los gastos de sostenimiento de los mercados.

II. Tabaco

A. Situación general

El tabaco comunitario se produce en unas 200.000 explotaciones que cuentan con una superficie media de 1 hectárea y una producción anual de unas 400.000 toneladas. Los principales países productores son Italia (49%), Grecia (31%) y, en menor medida, España (10%), Francia (7,5%), Alemania, Portugal y Bélgica (3,5%).

El consumo comunitario se mantiene en 600.000 toneladas, un 64% de las cuales es importado. Así pues, de las 400.000 toneladas producidas anualmente en la Comunidad, 220.000 se dedican al consumo interior y 180.000, es decir, el 45%, se exportan.

La preocupación por la salud unida a los cambios de gusto de los fumadores han dado lugar a una mayor preferencia por las variedades bajas en nicotina y alquitrán y menos tóxicas (tabaco curado al aire caliente, "flue cured"). Esta tendencia junto con los drásticos incrementos de la producción de algunas variedades para las que no existen salidas han originado desequilibrios estructurales en el mercado que se han traducido en un aumento del gasto presupuestario y de las existencias de intervención (unas 100.000 toneladas en la actualidad).

Las importaciones tienen que respetar los acuerdos del GATT y no están sometidas a exacción reguladora alguna. La ayuda comunitaria debería consistir fundamentalmente en primas compensadoras para las 34 variedades diferentes y revestir la forma de primas por kilogramo pagaderas al primer transformador que embale el tabaco en hoja comprado al productor en determinadas condiciones. No obstante, a lo largo de los años la prima ha ido perdiendo su carácter de compensación, lo que queda reflejado también en la introducción de restituciones por exportación y en el recurso a la intervención.

B. Propuestas de reforma

1. SISTEMA DE PRIMAS.

- a) Las 34 variedades que se producen en la Comunidad se *reagruparán* en:
 - 5 grupos de variedades dependiendo del tipo de curación;
 - 3 variedades "griegas" que son claramente diferentes.
- b) Se introducirá una prima única por grupo de variedades.
- c) Podrá añadirse a la prima una bonificación del 10% cuando los contratos de cultivo entre transformadores y productores se firmen con asociaciones de productores. Para mejorar la calidad del tabaco entregado, éstas podrán aplicar un coeficiente de "incremento - reducción" tanto a la prima como a la bonificación.
- d) Se creará un organismo de control que se financiará mediante una retención de la prima. Los controles se efectuarán cuando el productor entregue el tabaco al primer transformador. El organismo controlará el pago de las primas y tal vez podría intervenir en la administración del sistema de cuotas para garantizar que a los productores se les trata de manera equitativa.

- e) Se autorizará la creación de organizaciones intersectoriales para simplificar los contactos a través de la cadena de producción y comercialización (productores; primeros transformadores e industrias).

2. SISTEMA DE CUOTAS.

- a) En cada Estado miembro se establecerá un sistema de cuotas de producción por grupo de variedades. En cada Estado miembro la cuota total se reducirá considerablemente hasta alcanzar la cantidad de 340.000 toneladas, y no se pagará prima alguna una vez que la producción alcance ese nivel. Las cuotas se distribuirán entre los productores o grupos de productores y, en su caso, los transformadores basándose, como norma general en las cantidades medias producidas o transformadas durante los tres años anteriores. No obstante, se efectuarán ajustes teniendo en cuenta el incremento de las variedades de menor calidad que se haya producido en el período para garantizar que no disminuya la producción de las variedades más comercializables. Se establecerán normas comunitarias para garantizar que los productores reciban un trato equitativo cuando las cuotas deban gestionarse a través de los transformadores.

3. OTRAS MEDIDAS.

- a) La ayuda a los productores se garantizará mediante primas. Dejarán de precisarse la intervención y las restituciones por exportación.
- b) Se emprenderá un programa de investigación para hallar variedades menos tóxicas con un contenido más bajo de alquitrán. Se financiará mediante una retención de la prima y con la aportación directa de la Comunidad.
- c) Se pondrá en marcha un importante programa de reconversión destinado a las variedades Tsebelia y Mavra.

C. Evaluación

El conjunto de medidas propuestas tiene por objeto reducir la producción y ajustar la oferta a las variedades para las que hay demanda. A su vez, se potenciará el que las asociaciones de productores participen más activamente en la gestión del mercado, y el organismo de control desempeñará una función importante supervisando la correcta distribución del gasto.

Parece lógico que, mientras siga habiendo demanda de tabaco, la oferta la siga proporcionando la Comunidad y se mantenga la ayuda al productor independientemente de los aspectos de mercado, la situación socioeconómica de los productores de tabaco, situados

en las zonas menos desarrolladas de la Comunidad y con pocas alternativas económicas, hace necesario el mantenimiento de la ayuda. Por otro lado, ésta debe destinarse primordialmente a fomentar variedades, en general de bajo rendimiento, que pueden encontrar un lugar en el mercado. Deberán continuarse activamente los programas de investigación de variedades menos tóxicas y un programa eficaz de reconversión.

III. Leche

A. Situación general

Hay aproximadamente 1,5 millones de ganaderos comunitarios dedicados a la producción de leche, con un promedio de 16 vacas lecheras por explotación. Tres cuartos de ellos producen menos de 100.000 kg. anuales, mientras que menos del 15% produce más de 200.000 kg. y representa casi la mitad de la producción lechera comunitaria.

El rendimiento lechero por vaca ha ido aumentando un 1,5% al año y el promedio comunitario asciende actualmente a unos 4.700 kg., con una cabaña lechera total de 24,5 millones de vacas (incluidos los cinco nuevos estados federados alemanes) la capacidad productiva de la Comunidad ronda los 115 millones de toneladas.

La producción lechera no ha disminuido lo suficiente para mantener un mercado equilibrado. Ello se debe a la asignación de nuevas cuotas a los productores que pagan la tasa suplementaria, a la redistribución efectuada en 1990 de una fracción de las cuotas que se congelaron en 1988 y al rebasamiento de las cuotas actuales.

En cuanto a la demanda, el consumo de mantequilla sigue disminuyendo de manera ininterrumpida. A pesar de este descenso, el consumo de leche y productos lácteos (incluido el consumo debido a las medidas especiales de eliminación, que están subvencionadas) se calcula que se estabilizará de manera global por debajo de los 99 millones de toneladas, de modo que el excedente superará los 15 millones de toneladas. De no contarse con las medidas especiales de eliminación interna (cuyo coste para 1991 rebasa los 2.000 millones de ecus), el excedente de leche podría alcanzar los 25 millones de toneladas.

Con un porcentaje casi constante (alrededor del 50%) del mercado mundial de productos lácteos pero con una evolución menos favorable de la demanda mundial (que pasó de 30 millones de toneladas en equivalente de leche en 1988 a 26,8 millones en 1990) las existencias comunitarias de mantequilla y leche en polvo han ido creciendo de nuevo y actualmente superan las 900.000 toneladas.

A medio plazo se calcula que el consumo interno, con mucho, se mantendrá estable, mientras que las perspectivas de las exportaciones, en particular las de mantequilla, no son nada prometedoras. En tales circunstancias, la reducción de la cuota en un 2% (incluida en

el paquete de precios de 1991-1992) no bastará para evitar un nuevo aumento de las existencias de intervención. Así pues, una reducción adicional del 3% como mínimo parece necesaria.

B. Propuestas de reforma

1. SISTEMA DE CUOTAS.

Se ampliará el régimen de cuotas que expira en 1992.

a. Reducción de la cuota y redistribución.

- a.1) Además de la disminución del 2% incluida en el paquete de precios de 1991-1992, la cuota global se reducirá un 3% más.
- a.2) Esta reducción se logrará disminuyendo un 4% las cantidades de referencia. No obstante, los Estados miembros deberán establecer un régimen especial de cesación voluntaria abierto a todos los productores con objeto de crear una reserva lechera que permita que los pequeños y medianos productores (menos de 200.000 kg anuales) puedan evitar las reducciones de cuotas. El régimen presentará unas condiciones atractivas y estará cofinanciado por la Comunidad a razón de hasta 17 ecus/100 kg anuales durante tres años. El sistema de primas se gestionará mediante obligaciones garantizadas, tal como se describe en el apartado b.2).
- a.3) Los Estados miembros redistribuirán un 1% del 4% de reducción entre cantidades de referencia correspondientes a las siguientes categorías especiales:
 - explotaciones lecheras extensivas en zonas de montaña;
 - explotaciones lecheras extensivas en otras zonas desfavorecidas en las que la producción lechera desempeña una función importante en la economía agraria y donde existen pocas alternativas. (Las zonas las seleccionarán los Estados miembros y las presentarán en un plan de redistribución para su aprobación por la Comisión).

La redistribución podrá efectuarse asimismo de acuerdo con otros criterios prioritarios que se indiquen en el plan de redistribución (p.ej., explotaciones extensivas fuera de las zonas desfavorecidas, agricultores jóvenes, productores con productos de gran calidad para comercialización directa, participantes en programas agroambientales, etcétera.

b. Compensación por la reducción de cuotas.

- b.1) Los ganaderos a los que se les reduzcan las cuotas recibirán una compensación anual de 5 ecus/100 kg durante un período de 10 años. Los Estados miembros podrán añadir un suplemento nacional.
- b.2) Las medidas de compensación se gestionarán mediante obligaciones que se concederán a los ganaderos en cuestión, con arreglo a las cuales la Comunidad efectuará pagos anuales durante todo el período de validez (10 años). Los agricultores podrán escoger entre conservar las obligaciones y recibir los pagos anuales correspondientes o venderlas en el mercado.

c. Programa voluntario de compras.

Una vez que se haya introducido la nueva cuota, los Estados miembros podrán mantener voluntariamente el régimen de compra o redistribución y los ganaderos podrán vender las cuotas a los organismos nacionales y recibir obligaciones a cambio (garantizados por la Comunidad y los Estados miembros). De este modo, las reservas de cuotas podrían aumentar progresivamente y se utilizarían para redistribuir la leche entre categorías especiales de ganaderos (tal como se indica en el apartado a.3) anterior) o para darles otra aplicación dependiendo de la situación del mercado en ese momento.

La Comunidad cofinanciará este programa en un 50% y la cuantía máxima de la prima será de 2,5 ecus/100 kg anuales durante un período de 10 años.

2. PRECIOS Y PRIMAS.

- a) Los precios institucionales de los productos lácteos se reducirán un 10% (un 15% la mantequilla y un 5% la leche desnatada en polvo) teniendo en cuenta la reducción de los costes de producción debida a la disminución de los precios de los cereales y productos concentrados.
- b) Dado que la reducción de los precios de los insumos beneficiará principalmente a la producción intensiva de leche, se introducirá una prima anual por vaca lechera (75 ecus) tanto para no perjudicar a los productores afectados como para fomentar la ganadería lechera extensiva. La prima se pagará por las primeras 40 vacas de cada rebaño siempre que no se superen las siguientes capacidades de carga ganadera:
- Zonas desfavorecidas: 1, 4 U.G.M. por hectárea de forraje;
 - Las demás zonas: 2 U.G.M. por hectárea de forraje.

A efectos de la observancia de los criterios sobre extensificación, se tendrán en cuenta las cabezas de las vacas lecheras, vacas nodrizas, bovinos machos y ovejas.

- c) Los productores cuyas entregas anuales sean inferiores a 24.000 litros no estarán obligados a cumplir las condiciones relativas a la capacidad de carga ganadera para poder recibir la prima.
- d) Se suprimirá la tasa de corresponsabilidad de la leche (pagadera en la actualidad fuera de las zonas desfavorecidas a razón de un 1% del precio de objetivo por cantidades que no superen los 60.000 litros, y del 1,5% a partir de esta cantidad).
- e) Se establecerá un programa comunitario para el fomento de los productos lácteos que será cofinanciado por los productores, los agentes de mercado y la Comunidad. Una parte de la financiación se obtendrá mediante una tasa sobre las ventas de intervención.

C. Transición

1. La reducción de las cuotas se llevará a cabo a lo largo de tres etapas: un 2% (del cual un 1% podrá redistribuirse) desde el principio de la primera campaña de comercialización de la reforma y un 1% (sin redistribución) desde el principio de cada una de las dos campañas de comercialización siguientes.
2. Los precios institucionales se reducirán a lo largo de tres etapas: un 4% (un 6% la mantequilla y un 2% la leche desnatada en polvo) desde el principio de la primera campaña de comercialización de la reforma y un 3% (un 4,5% la mantequilla y un 1,5% la leche desnatada en polvo) desde el principio de cada una de las dos campañas de comercialización siguientes.
3. La nueva prima por vaca lechera se introducirá escalonadamente a lo largo de tres etapas (aumentándose 25 ecus en cada una de ellas) desde el principio de la primera campaña de comercialización de la reforma. Las condiciones relativas a la capacidad de carga ganadera se aplicarán plenamente desde el principio.
4. La tasa de corresponsabilidad de la leche se suprimirá desde el principio.

D. Evaluación

1. Un sistema de cuotas implica, por definición, que la producción sometida a cuotas debe guardar una estrecha relación con las oportunidades para darle salida. A pesar de que el paquete de precios del presente año incluye una reducción de las cuotas del 2%, los niveles actuales de gasto (más de 6.000 millones de ecus este año) y el crecimiento de las existencias de intervención hacen necesarias nuevas medidas correctoras que deberán tener en cuenta sus repercusiones en el sector de la carne de vacuno, donde se registran ya unos precios bajos. De ahí que se sugiera una

solución gradual. La cuantía de la ayuda y el método de pago del programa de cesación (mediante obligaciones) serán una atractiva oportunidad para los productores lecheros que deseen abandonar voluntariamente la industria. Siempre que los productores tengan que aceptar reducciones de las cuotas serán compensados totalmente.

2. Las medidas de redistribución, que se han propuesto para evitar, en la medida de lo posible, las reducciones de cuotas de los productores con menos de 200.000 kg, están concebidas para mantener la producción de los pequeños y medianos ganaderos (que representan aproximadamente el 90% de los productores lecheros totales) y fomentar así una mayor cohesión económica y social.
3. El programa permanente de compras (financiado al 50% por la Comunidad) tiene por objeto crear un mecanismo que permita redistribuir entre categorías especiales de ganaderos la leche de los productores que deseen censar la producción o eliminarla con arreglo a las condiciones que se presenten en el mercado.
4. Las medidas de compra y redistribución se aplican en los diferentes Estados miembros, lo que debería bastar para disipar cualquier preocupación de que las actuales reformas podrían dar lugar a una alteración de las cuotas globales de aquéllos.
5. La manera de plantear la reducción de los precios de la leche implica una mayor disminución de los precios de la mantequilla debido a las dificultades para mantener su posición competitiva.
6. La prima por vaca se introduce para fomentar la producción extensiva; en caso contrario, habría que reducir el precio de la leche, que sólo quedaría compensado parcialmente con la disminución de los costes de los insumos. Aunque el sistema de capacidad de carga ganadera propuesto como condición para poder optar a la prima es estricto ya que, si se superan ciertos niveles deja de percibirse la ayuda, es necesario, por razones medioambientales, estimular activamente a los agricultores para que adopten sistemas más extensivos.

IV. Carne de vacuno

A. Situación general

La cría de ganado bovino (carne y productos lácteos), que tiene lugar en 2,6 millones de explotaciones con un promedio de 32 animales por explotación, representa aproximadamente un tercio de la producción agraria total de la Comunidad (carne de vacuno; 15%; leche: 17%). La gran mayoría de las explotaciones (entre el 80 y el 90%) tienen menos de 20 animales y

suponen el 45% de la producción de carne de vacuno. Muchas explotaciones se dedican a la vez a la producción de carne y de leche.

Tras alcanzar un mínimo en 1989, la producción de carne de vacuno se halla en la fase ascendente del ciclo de producción. En 1990 aumentó un 6,3% alcanzando 7.927 millones de toneladas y se calcula que este año llegará a 8.040 millones de toneladas (8.349 millones si se incluyen los cinco nuevos Estados Federados Alemanes). Varios factores han contribuido al rápido restablecimiento de la producción: preferencia de las explotaciones lecheras por la producción de carne de vacuno, aumento del peso de los animales sacrificados debido a la predilección por la carne de vaca frente a la de ternera e incremento de las importaciones de terneros, sobre todo procedentes de Europa Oriental (actualmente se hallan sometidas a la cláusula de salvaguardia para evitar perturbaciones del mercado). La nueva reducción de la cuota lechera decidida en el paquete de precios de 1991-1992 incrementará de nuevo el número de sacrificios y puede agravar la situación, de ahí que la reducción adicional de la cuota lechera se plantee de manera escalonada.

El consumo interior y la demanda exterior han disminuido como consecuencia de diversas circunstancias vinculadas al cambio de preferencias de los consumidores y a dificultades registradas en los mercados de terceros países. Las existencias de intervención han aumentado hasta alcanzar la cifra de 750.000 toneladas. Los costes presupuestarios correspondientes a este sector aumentaron rápidamente durante los dos últimos años y en la actualidad superan los 4.000 millones de ecus anuales.

B. Propuestas de reforma

1. PRECIOS Y PRIMAS.

- a) El precio de intervención se reducirá un 15%. De esta reducción, un 10% corresponde a las reducciones de los precios de los insumos y el 5% restante es necesario para mantener la posición competitiva de la carne de vacuno.
- b) Para compensar las pérdidas debidas a las reducciones de precios de los ganaderos que practiquen sistemas más extensivos de producción de carne de vacuno y que no estarán en condiciones de beneficiarse de las reducciones de precios de los cereales y productos concentrados, la actual prima especial por bovinos machos se aumentará a 180 ecus por animal. La prima se abonará por los primeros 90 animales de cada rebaño en tres pagos anuales de 60 ecus durante la vida del animal, es decir, entre 6 y 9 meses, 18 y 21 meses, y 30 y 33 meses.
- c) Se aumentará a 75 ecus la prima anual por vaca nodriza (al igual que en la actualidad, se podrá añadir a esa cantidad un suplemento nacional de hasta 25 ecus). Como en el caso anterior, la ayuda se limitará a los primeros 90 animales de cada rebaño y se pagará únicamente por la cría de animales destinados para carne o para carne y leche.

d) Se aplicarán los criterios de extensificación tanto a la prima especial por bovinos machos como a la prima por vaca nodriza. El pago de la prima estará supeditado a la observancia de las siguientes capacidades de carga ganadera:

- Zonas desfavorecidas: 1,4 U.G.M. por hectárea de zona forrajera;
- Las demás zonas: 2 U.G.M. por hectárea de zona forrajera.

Para calcular la capacidad de carga ganadera se incluirán las vacas lecheras, las vacas nodrizas, los bovinos machos y las ovejas.

2. REGIMEN ESPECIAL DE ELIMINACION DE TERNEROS MACHOS JOVENES DE LOS REBAÑOS LECHEROS.

La Comisión controlará estrechamente la evolución de la cabaña de terneros para detectar con la suficiente antelación posibles aumentos que pudiesen dar lugar posteriormente a una producción excedentaria. A este respecto, se introducirá una prima por transformación o comercialización (cuyo importe se fijará inicialmente en 100 ecus por cabeza) para facilitar la pronta retirada de los terneros machos jóvenes (8-10 días) de los rebaños lecheros.

3. PROGRAMA DE FOMENTO Y CONTROLES.

Se emprenderá un programa comunitario especial para el fomento y comercialización de la carne de vacuno de calidad que será cofinanciado por los productores, la industria y la Comunidad. Una parte de la financiación se conseguirá mediante una tasa sobre las ventas de intervención. Además, se elaborará un programa informativo para tranquilizar al consumidor y recordarle que la producción de carne de vacuno se halla exenta de hormonas y otras sustancias prohibidas.

4. TRANSICION.

- a) La reducción de precios se efectuará a lo largo de tres fases iguales, en cada una de las cuales se producirá una disminución del 5%; las fases comenzarán en la primera, segunda y tercera campañas de comercialización siguientes a la aplicación de la reforma.
- b) La prima especial por bovinos machos se escalonará a lo largo de las tres etapas siguientes:
 - *Primera etapa:* comenzará durante la primera campaña de comercialización siguiente a la reforma. Se pagará una prima de 40 ecus, en las condiciones que

- se establecen en el punto 1 anterior, por cada animal de 6-9, 18-21 y 30-33 meses.
- *Segunda etapa:* comenzará durante la segunda campaña de comercialización siguiente a la reforma. La prima se aumentará a 50 ecus por animal.
 - *Tercera etapa:* comenzará durante la tercera campaña de comercialización siguiente a la reforma y la prima se aumentará a 60 ecus por animal.
- c. La *prima por vaca nodriza* se escalonará a lo largo de las tres etapas siguientes:
- *Primera etapa:* comenzará durante la primera campaña de comercialización siguiente a la reforma. La prima se aumentará a 55 ecus por vaca (más el suplemento) por los primeros 90 animales del rebaño y se pagará únicamente por las vacas para carne o para carne y leche.
 - *Segunda y tercera etapas:* empezarán durante la segunda y tercera campañas de comercialización, respectivamente, y la prima se aumentará a 65 ecus (más el suplemento) y 75 ecus por vaca.
- d) Las condiciones relativas a la capacidad de carga ganadera se aplicarán desde el principio de la primera campaña de comercialización siguiente a la reforma.

C. Evaluación

1. Las propuestas de reforma tienen por objeto reducir la producción de carne de vacuno: a) mediante un mecanismo -el régimen de eliminación de terneros- que permita regular la oferta y b) fomentando la producción extensiva por medio de primas mayores pero limitando estrictamente la capacidad de carga ganadera.
2. La reducción de los precios institucionales debería ayudar a mantener la competitividad de la carne de vacuno frente a la carne de porcino y de aves de corral, sectores éstos en los que se han producido nuevas reducciones de los costes como consecuencia de la disminución de los precios de los piensos.
3. Los precios de sostenimiento efectivos de la carne de vacuno se han ido reduciendo continuamente durante la década pasada. Las modificaciones propuestas deberían facilitar la recuperación del consumo de carne de vacuno. Ello depende en gran medida de las posibilidades de devolver la confianza al consumidor, de ahí que se haya propuesto el programa de fomento y el aumento de las garantías de calidad del producto. La situación de los mercados de los principales países terceros constituye un factor esencial ya que es necesario asimismo mantener la preferencia comunitaria.

4. El número máximo de cabezas al que se podrá aplicar la prima es coherente con el límite que ya se aplica a la prima actual, es decir, 90 animales.

V. Carne de ovino

A. Resumen

Existe aproximadamente 1 millón de explotaciones dedicadas a la cría de ovinos en la Comunidad. Las zonas menos favorecidas y las de montaña reúnen el 70% de la cabaña. La mitad de las explotaciones cuentan con menos de 50 ovejas.

El número de ovinos se ha incrementado rápidamente en los últimos años (10 millones de cabezas de 1987 a 1990) y actualmente se cifra en más de 100 millones de cabezas. Si bien se ha estabilizado el volumen de la cabaña, la producción ha seguido aumentando, aunque a un ritmo decreciente (un 6,6% en 1990 y, según las estimaciones, un 1,3% en 1991). El consumo ha aumentado también, si bien en un porcentaje más bajo. En este contexto, el grado de autoabastecimiento se ha incrementado de manera constante hasta alcanzar aproximadamente un 83%.

La ayuda prestada a este sector pertenece al tipo de las primas de complemento y consiste en un pago por oveja que indemniza al ganadero por las fluctuaciones de los precios de mercado. El aumento de la producción y los bajos precios de mercado registrados en los últimos años han conducido a un rápido incremento del gasto en este sector, hasta alcanzar 2.300 millones de ecus en 1991.

B. Propuestas de reforma

1. A partir del primer año de la reforma, se aplicará un límite al número de ovejas por las que se pueda cobrar una prima, basado en la cabaña de referencia del productor. Esta consistirá en el número de ovejas por las que se podía optar a una prima en 1990.

Sin embargo, la cabaña de referencia no podrá exceder de 750 ovejas en las zonas menos favorecidas y de 350 en las demás zonas. No se pagarán primas por las ovejas que excedan de la cabaña de referencia. Estos requisitos se aplicarán en tres fases de la manera siguiente:

- A partir de la primera campaña de comercialización de la reforma, los límites se situarán en 920 para las zonas menos favorecidas y 450 para las demás zonas,

pagándose el 33% de la prima para las ovejas por las que se pueda cobrar la prima pero que excedan de estos límites;

- A partir de la segunda campaña de comercialización de la reforma, los límites se situarán en 830 para las zonas menos favorecidas y 400 para las demás, pagándose el 17% de la prima por las ovejas por las que se pueda cobrar la prima pero que excedan de estos límites;
- A partir de la tercera campaña de comercialización de la reforma, se aplicarán los nuevos límites de 750 y 350 y no se pagarán primas por las ovejas excedentarias.

A fin de simplificar el sistema, no se aplicarán criterios específicos al concepto de "oveja por la que se puede cobrar la prima".

2. Se mantendrá el actual suplemento de prima (actualmente de 5,5 ecus por oveja) en las zonas menos favorecidas.

C. Evaluación

1. La sensibilidad política de este sector y la relativamente reciente (1989) reforma de la organización del mercado limitan las posibilidades de reforma de lo que constituye un régimen complejo y relativamente costoso. El requisito clave consiste en reducir la producción dentro de la Comunidad, mantener la preferencia comunitaria y reforzar los precios de mercado.
2. La doble limitación de la prima, basada en la cabaña de referencia de cada productor en 1990 y en la reducción del límite máximo global a 750 y 350 ovejas en las zonas menos favorecidas y en las demás zonas, respectivamente, aporta un justo equilibrio entre los productores y debería impedir que sigan aumentando las cabañas. Es posible que a corto plazo se registre un aumento del número de sacrificios a medida que los productores reduzcan el número de ovejas a partir del nivel de 1991. La producción y el gasto deberían estabilizarse posteriormente coincidiendo con la recuperación del mercado.
3. La eliminación que se propone de los criterios específicos del concepto de "oveja por la que se puede cobrar una prima" debería simplificar la gestión del nuevo régimen.

VI. Otras organizaciones comunes de mercado

La reforma proyectada abarca, en términos de valor, aproximadamente el 75% de la producción agraria comunitaria de productos sometidos a las organizaciones comunes de

mercados. Los principales sectores no afectados por la reforma en esta fase son los del aceite de oliva, el azúcar, las frutas y hortalizas y el vino. Respecto a estos sectores, la Comisión opina que no es oportuno volver a abrir el debate dado que recientemente han sido adoptadas decisiones relativas, por ejemplo, a la reforma global del régimen del aceite de oliva en 1990 y al régimen del azúcar en 1991.

Se propone poner fin al régimen de ayuda a los forrajes secos (que en los últimos años han experimentado un aumento incontrolado de la producción y, consiguientemente, un incremento exorbitante del gasto) al final del período de tres años de aplicación de la reforma en el sector agrícola.

La Comisión está preparando también una propuesta para la adaptación de la organización común de mercados del vino, que será presentada antes de finalizar 1991. Debido a la complejidad técnica del tema, esta propuesta debería presentarse y examinarse por separado. A la espera de la reforma del sector, el nivel de las últimas cosechas inferior a la media y las medidas de arranque de vides actualmente vigentes deberían mantener el gasto bajo control.

Respecto a las frutas y hortalizas frescas, gracias a las medidas de estabilización existentes, que incluyen unos umbrales de intervención y una reducción de los precios de base y de compra en caso de que se superen aquéllos, se ha conseguido controlar la producción y el gasto. En esta fase, no existen motivos de fundamento para modificar los regímenes.

Asimismo, el régimen de las frutas y hortalizas transformadas está sometido a mecanismos de estabilización que incluyen recortes en las ayudas a la producción en caso de que se superen los umbrales establecidos; en el caso de los tomates transformados, se aplica un sistema de cuotas. Las medidas actualmente vigentes han conseguido también sus objetivos y, por consiguiente, no se proyectan modificaciones en esta fase.

La Comisión es consciente de que los importantes cambios introducidos en regímenes concretos pueden tener repercusiones imprevistas en otros sectores y de que, en aras de la coherencia, puede resultar necesario, en una etapa posterior, proponer la introducción de cambios en determinados regímenes que no se incluyen en estas propuestas. La Comisión mantendrá este aspecto bajo control permanente a la vista del desarrollo de las negociaciones relativas a la reforma.

VII. Gestión y control

La introducción o, en algunos casos, la ampliación de medidas de ayuda vinculadas a factores de producción como, por ejemplo, el tamaño de las explotaciones o el número de cabezas de ganado, puede requerir la recopilación de una compleja serie de datos, así como la realización de numerosos controles administrativos e inspecciones in situ. Lo mismo puede

decirse de cualquier nuevo instrumento que se diseñe para controlar la producción a nivel de productor individual.

Ello requerirá la reorganización de los medios tradicionales de pago de las ayudas y de las medidas de control y de lucha contra el fraude con el fin de llegar a un enfoque más rentable y menos burocrático.

Incumbe a cada Estado miembro la responsabilidad básica de gestionar adecuadamente las medidas de ayuda y de adoptar las disposiciones precisas para aplicar eficazmente las normas comunitarias, teniendo en cuenta sus necesidades particulares y ajustándose a los criterios comunes establecidos.

En lo que atañe a las disposiciones de aplicación y control de las nuevas medidas de ayuda, la Comisión se limitará a establecer las normas comunitarias que considere estrictamente necesarias, dejando, con su supervisión, que cada Estado miembro adopte sus propias disposiciones administrativas detalladas.

La Comisión se propone también adoptar las medidas necesarias para actualizar los instrumentos estadísticos, que constituirán un elemento fundamental a la hora de aplicar las nuevas medidas de ayuda. Igualmente, considera que, para simplificar el enfoque, sería preciso reunir en un solo mecanismo las normas de gestión y control de estas ayudas y que, en este sentido, sería adecuado establecer un registro para cada explotación en el que constaran todos los datos importantes.

La Comisión empleará, asimismo, todos los medios de que disponga para fomentar la utilización de nuevas técnicas tales como el proceso de datos y la información por satélite.

SEGUNDA PARTE: MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO

Las reformas propuestas darán lugar a cierto reajuste y, asimismo, deberán tener un efecto positivo general sobre las zonas rurales. Han sido concebidas para propiciar el fortalecimiento de la cohesión económica y social mediante la plena protección de la situación de la gran mayoría de los productores. Al mismo tiempo, la fuerte indemnización prevista por las reducciones de precios y cuotas deberá reducir al mínimo la carga de los demás productores afectados. Las medidas de reforma proyectadas mejorarán también el nivel de utilización y conservación del suelo y garantizarán un desarrollo equilibrado del campo.

Los problemas a largo plazo de las comunidades rurales requieren una política de desarrollo rural activa e integrada. Si bien un sector agrario floreciente forma parte integrante del desarrollo rural, toda política eficaz en este campo debe integrar una serie de objetivos más amplios, en particular la reorientación de la economía rural hacia nuevas actividades económicas dentro y fuera de las explotaciones agrarias.

La próxima revisión a medio plazo de las políticas estructurales comunitarias ofrecerá un marco y una oportunidad para el análisis de las políticas de desarrollo rural.

En estas circunstancias, la Comisión propone que las propuestas de acompañamiento se limiten a tres medidas clave que sirven de complemento a los cambios propuestos en las organizaciones de mercado y que brindan oportunidades especiales de desarrollo rural.

Estas medidas consisten en el establecimiento de un programa específico de medidas medioambientales en el sector agrario, la instauración de un programa reforzado para impulsar la repoblación forestal de tierras agrícolas y la introducción de mayores incentivos para la jubilación anticipada. A fin de alcanzar los objetivos de estos programas, será fundamental que los recursos adicionales que suministre la Comunidad determinen la realización de una serie de medidas y gastos adicionales por parte de los Estados miembros y que, a tal efecto, se aplique el principio de la adicionalidad, tal como se ha establecido para los Fondos estructurales.

En cuanto a los recursos financieros que deben quedar disponibles, la Comisión ofrecerá una respuesta equilibrada y adecuada a los programas presentados por los Estados miembros y las regiones, teniendo en cuenta la gravedad de los problemas de las zonas afectadas y la calidad de los programas. En lo que atañe a las zonas de los objetivos núms. 1 y 5b), será preciso también garantizar la coherencia de las nuevas medidas con las que ya

existen en estos sectores y asegurarse de que los nuevos recursos se añadan a las asignaciones disponibles en el contexto de los marcos comunitarios de apoyo.

Por lo que se refiere a los porcentajes de cofinanciación comunitaria, la intención sería establecer un porcentaje básico de un 50% y otro más elevado, de un 75%, aplicable a las regiones del objetivo núm. 1 de los Fondos estructurales.

I. Programa de medidas agroambientales

A. Antecedentes

1. La explotación agraria ocupa más de la mitad de las tierras de la Comunidad (un 80% si se incluyen los bosques). En su documento de reflexión, la Comisión subraya que el papel de los productores en la protección del medio ambiente rural y en la gestión del campo debería gozar de un mayor reconocimiento y ser recompensado de manera acorde. Tal es el fundamento del programa de medidas agroambientales que debe ser propuesto.

B. Propuestas

1. Se ofrecerá un régimen de ayudas para fomentar entre los productores el uso de métodos de producción cuyo riesgo de contaminación y deterioro para el medio ambiente sea escaso. Ello determinará una importante reducción de la utilización de productos potencialmente contaminantes (fertilizantes, plaguicidas y herbicidas) en el caso de la producción agrícola, mientras que, en el de la cría de ganado, se tenderá a una reducción del número de cabezas cuando se registren daños causados por un excesivo nivel de ovinos y bovinos.

Los productores participantes se comprometerían a respetar una serie de limitaciones en sus métodos de explotación y recibirían a cambio una indemnización por las pérdidas resultantes. Estas limitaciones serían determinadas habida cuenta de las distintas situaciones medioambientales y de las necesidades específicas de cada región o zona afectada.

El importe máximo de la cofinanciación comunitaria se limitaría a 250 ecus por hectárea en el caso de los cultivos y, en el de la ganadería, a 210 ecus por cabeza de ganado siempre que se consiga una reducción del número de éstas.

2. Se establecerá un régimen de ayudas para fomentar una gestión de las tierras de labor que sea positiva desde el punto de vista medioambiental, a fin de conservar o restablecer la diversidad y calidad del entorno natural (paisaje, flora y fauna).

En el marco de ese sistema, recibirían ayudas los productores que decidieran abandonar prácticas perjudiciales para el medio ambiente (por ejemplo, el drenaje, el regadío, la roturación de prados, etc.) o los que volviesen a antiguos usos naturales cuyo abandono ha resultado dañino para el medio ambiente en general, como, por ejemplo, para la fauna. La ayuda se concedería también a los productores que emprendieran una explotación extensiva de zonas de escaso valor en términos agrícolas. El importe máximo de la cofinanciación comunitaria ascendería a 250 ecus/ha en el caso de los cultivos anuales y de las tierras de pasto.

3. Finalmente, se establecerá otro régimen de ayudas para que las tierras agrícolas abandonadas sean conservadas en condiciones ecológicas por personas, agricultores o no, que vivan en zonas rurales. Se trataría de una ayuda a tanto alzado por hectárea, pagada anualmente. El importe máximo de la cofinanciación comunitaria ascendería a 250 ecus/ha.
4. Las nuevas medidas serían gestionadas en el marco de programas plurianuales negociados entre los Estados miembros y la Comisión.

Estos programas definirían las medidas requeridas en las zonas afectadas, el importe y la modulación de las primas, los requisitos que tendrían que cumplir los beneficiarios y los procedimientos de control. El nivel de las distintas ayudas sería fijado en los propios programas de modo que resultara atractivo en las regiones o zonas afectadas. Las ayudas propuestas se enmarcarían en los acuerdos contractuales celebrados entre los productores y las autoridades reconocidas.

5. El programa de medidas agroambientales será completado con una cláusula que permita una retirada de tierras agrícolas a largo plazo (20 años) destinada a la protección del medio ambiente. La retirada de tierras podría utilizarse, por ejemplo, para la constitución de una reserva natural, la creación de biotopos o de pequeños parques naturales, etc. Además de la prima de retirada de tierras ya existentes (importe máximo de la financiación comunitaria: 600 ecus), se concedería una prima adicional de, como máximo, 100 ecus/ha (de financiación comunitaria) para el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones ecológicas.

II. Forestación de tierras agrarias

A. Antecedentes

No sólo presenta la Comunidad un importante déficit de madera y productos derivados, sino que además es por todos reconocida la importancia de la silvicultura para la utilización del suelo y el medio ambiente.

La experiencia en materia de forestación de tierras agrarias por parte de agricultores sugiere que los niveles existentes de la ayuda a la inversión y de la compensación por el lucro cesante sufrido hasta la madurez de los árboles son demasiado bajos.

B. Propuestas

1. La subvención máxima a los efectos del reembolso por el FEOGA de los gastos de forestación se incrementará de 1.800 a 2.000 ecus/ha, en el caso de las coníferas, y a 4.000 ecus/ha, en el de los árboles de hoja ancha.
2. Además de los particulares y de las asociaciones privadas, las autoridades públicas podrán optar también a la ayuda a la forestación.
3. Durante un período de 5 años se concederá una ayuda por un importe máximo de 950 ecus/ha (1.900 ecus para los árboles de hoja ancha) destinada a la gestión de las nuevas plantaciones que se efectúen en explotaciones agrarias.
4. El importe máximo (150 ecus/ha) de la prima anual que se concede en el sector de la silvicultura como compensación por el lucro cesante sufrido por los productores hasta la madurez de los árboles se incrementará hasta el nivel de la prima existente por retirada de tierras para aquellas tierras de la misma región que sean similares (importe máximo de 600 ecus/ha). La prima se pagará a lo largo de un período máximo de 20 años.
5. Se abonará una prima anual de 150 ecus/ha durante 20 años a los particulares (no agricultores) que vivan en zonas rurales y se dediquen a la repoblación forestal de tierras agrarias. El objetivo es indemnizarles por parte de los gastos inherentes a su inversión en la silvicultura.

C. Evaluación

En muchos casos las tierras agrarias disponibles y aptas para la forestación no son plantadas porque los propietarios se muestran reacios a efectuar los gastos que supone esta operación. Asimismo, es preciso evitar el abandono de tierras agrarias y el consiguiente riesgo de erosión y deterioro del paisaje. En estas circunstancias, la Comisión propone la mejora de los incentivos existentes a fin de fomentar una forestación positiva desde el punto de vista ecológico y de mejorar el entorno rural. Al mismo tiempo, las nuevas medidas proporcionarán a los productores una fuente importante y diversificada de ingresos y reducirán en su momento el déficit comunitario de madera.

III. Mejora estructural a través de la jubilación anticipada

A. Antecedentes

1. El sector agrario se enfrenta con importantes dificultades a la hora de cambiar comportamientos tradicionales y desarrollar nuevas oportunidades que permitan a las comunidades rurales sobrevivir y prosperar. La alta edad media de la población agraria plantea un problema especial. Aproximadamente 2 millones de agricultores tienen más de 65 años, y más de 2 millones y medio se sitúan entre los 55 y 65 años. La mitad de ellos no tienen sucesores.

De los 4,6 millones de agricultores mayores de 55 años, dos de cada tres poseen explotaciones de menos de 5 hectáreas.

2. La viabilidad económica de muchas explotaciones pequeñas está amenazada de forma permanente y, por otro lado, las posibilidades de obtener ayudas adicionales (por ejemplo, para la extensificación de la producción o para otras prácticas positivas desde el punto de vista del medio ambiente) resultan limitadas. Ello ha conducido a la Comisión a proponer la revisión de las disposiciones existentes en materia de jubilación anticipada.

B. Propuestas

1. Todos los agricultores a tiempo completo de 55 años de edad o más que aún no reciban una pensión podrán beneficiarse del nuevo régimen, que será obligatorio para los Estados miembros. Las tierras liberadas por los agricultores deberán ser utilizadas:

- a) por sus sucesores o por otros agricultores para aumentar la superficie cultivada con vistas a mejorar las estructuras de producción y garantizar la viabilidad económica;
- b) para fines no agrarios en los casos en que no se pueda proceder a una reestructuración.

En los supuestos de abandono de tierras por agricultores acogidos a las primas de jubilación anticipada, se impulsaría a las autoridades locales para que mantuviesen las tierras en condiciones ecológicas adecuadas. A tal fin, se ofrecería una ayuda para la utilización de las tierras como reserva natural, la creación de biotopos o de pequeños parques naturales o la forestación, según la situación y necesidades locales. Las tierras deberían someterse, como mínimo, a un simple mantenimiento. Se concedería una ayuda financiera para estos fines dentro del programa comunitario de medidas agroambientales o del programa de forestación.

2. El importe máximo que se pagará por la jubilación anticipada (que podrá completarse con pagos nacionales) incluirá un elemento fijo de 4.000 ecus, que garantice unos ingresos mínimos, y un elemento variable de 250 ecus/ha, con un límite máximo total de 10.000 ecus al año por beneficiario.
3. El nuevo régimen de jubilación anticipada será gestionado en el marco de programas plurianuales negociados entre la Comisión y los Estados miembros. Ello debería permitir una máxima flexibilidad con respecto a las distintas situaciones nacionales y regionales, que pueden variar notablemente. En este contexto y en aras de la eficacia del régimen, la Comisión velará por que la concesión de las pensiones de jubilación anticipada financiadas por la Comunidad no conduzca a una retirada o reducción de las prestaciones de la seguridad social nacional, que deberán mantenerse.
4. Los trabajadores agrícolas podrán optar también a pensiones de jubilación anticipada de importe fijo de acuerdo con los regímenes ya existentes.
5. Para que las nuevas medidas puedan aplicarse correctamente, se crearán redes de información y coordinación a escala local y, con vistas a la creación de organismos adecuados, ofrecerán ayudas que disminuirán progresivamente.

C. Comentarios

1. Los elevados niveles de ayuda y la flexibilidad del nuevo régimen deberían acelerar la adaptación y mejora de las estructuras agrarias e incrementar la viabilidad económica de las explotaciones, especialmente en las regiones que sufren importantes problemas estructurales debido al reducido tamaño de las explotaciones y al elevado porcentaje de agricultores de edad avanzada.

2. Una de las dificultades que planteaban los anteriores regímenes de jubilación anticipada era la brusca disminución de los ingresos al pasar de un régimen comunitario favorable a un régimen nacional de pensiones menos interesante desde el punto de vista económico. En los anteriores regímenes incidía también la tendencia de las administraciones nacionales a reducir las prestaciones de la seguridad social cuando existían ayudas comunitarias disponibles. La gestión del régimen de jubilación anticipada a través de programas operativos plurianuales debería ofrecer la flexibilidad suficiente para superar estos problemas.

Incidencias presupuestarias.

Toda estimación plurianual de los futuros gastos del sector agrario debe efectuarse con cautela ya que existen numerosos elementos imprevisibles, tanto internos como externos (por ejemplo, el tipo de conversión del ecu al dólar) que incidirán en el gasto a lo largo del período de la reforma. El importante cambio de orientación aplicado a la política, que supone una adaptación a fondo de los mecanismos existentes, dificulta aún más la realización de previsiones exactas.

Cuando las medidas propuestas estén plenamente vigentes, se calcula que el gasto adicional en los sectores del mercado, comparado con el previsto en el proyecto del presupuesto preliminar de 1992, ascenderá aproximadamente a 2.300 millones de ecus al año, lo que supondría unos 1.000 millones de ecus menos que las directrices agrarias, suponiendo que se mantengan en los cinco próximos años las tendencias registradas recientemente en la evolución del PNB, es decir, un incremento medio anual de aproximadamente un 2,5%.

La dotación presupuestaria requerida para las medidas de acompañamiento durante el período de cinco años (1993-1997) asciende a unos 4.000 millones de ecus. El coste del programa medioambiental y del programa de jubilación anticipada se cifraría en unos 1.800 millones de ecus cada uno y, el de las medidas forestales, en unos 300 millones de ecus.

En opinión de la Comisión, dado que las medidas de acompañamiento y los nuevos mecanismos de mercado son estrechamente complementarios y con el fin de que los recursos y las medidas que deben financiarse en la próxima fase de los Fondos estructurales no resulten perjudicados, existen argumentos válidos para imputar los costes presupuestarios de las medidas de acompañamiento a capítulos presupuestarios distintos de los tradicionales. Este aspecto será examinado más detenidamente en el contexto de las propuestas de la Comisión sobre las medidas financieras y presupuestarias de la Comunidad posteriores a 1992.

La Comisión considera justificados los costes adicionales y opina que, en el contexto de estas propuestas y habida cuenta de la unificación alemana, es oportuno un incremento de unos 1.500 millones de ecus con respecto a las directrices agrarias.

ANEXO I

Ilustración del cálculo del importe de referencia comunitario para la ayuda a las oleaginosas, así como de su regionalización.

Importe de Referencia.

| | |
|--|------------------------------|
| Precio de los cereales previsto en el mercado mundial: . . . | 100 ecus/t |
| Indemnización compensatoria para los cereales: | 55 ecus/t |
| Precio comunitario equivalente para los cereales: | 100 + 55 = ecus/t |
| Relación de precios equilibrada: | 2,1 a 1 |
| Precio comunitario equivalente para las oleaginosas: | 155 x 2,1 = 325,5 ecus/t |
| Precio de las oleaginosas previsto en el mercado mundial: | 163 ecus/t |
| Indemnización compensatoria para las oleaginosas: | 325,5 - 163 = 162,5 ecus/t |
| Rendimiento medio comunitario de las oleaginosas: | 2,36 t/ha |
| Ayuda de referencia para las oleaginosas: | 162,5 x 2,36 = 383,5 ecus/ha |

Regionalización.

- Rendimiento medio comunitario de los cereales: 4,6 t/ha
- Rendimiento regional de los cereales: 5 t/ha
- Ayuda de las oleaginosas = $\frac{383,5 \times 5}{4,6} = 416,8$ ecus/ha

ANEXO II

Definición del concepto de "pequeño productor" (producción máxima equivalente a 92 toneladas de cereales)

- a) En una región cuyo rendimiento medio de cereales es igual al promedio comunitario de 4,6 t/ha, se entiende por pequeño productor aquél que posee 20 ha, o menos, de cereales, oleaginosas y proteaginosas. La ayuda compensatoria regional por hectárea sería igual en esta región a la media comunitaria (253 ecus/ha).

- b) En una región cuyo rendimiento medio se calcula en la mitad de la media comunitaria, es decir, 2,3 t/ha, se entiende por pequeño productor aquel que posee 40 ha, o menos, de cereales, oleaginosas y proteaginosas. La ayuda compensatoria regional ascendería en esta región a 126,5 ecus/ha.

SINTESIS DE LAS INCIDENCIAS FINANCIERAS DE LA REFORMA DE LAS OCM (Período de 12 meses posterior a la ejecución de la reforma)

millones de ecus

I. CEREALES, OLEAGINOSAS Y PROTEAGINOSAS

Gastos

| | |
|--|----------|
| - ayuda por hectárea para las superficies cultivadas | + 13.122 |
| - indemnización por retirada de tierras | + 841 |
| subtotal | + 13.963 |

Ahorro

| | |
|--|----------|
| - gastos actuales (carta rectificativa 1992) | - 10.505 |
| coste neto | + 3.458 |

Repercusiones en los demás sectores

| | |
|---|---------|
| - reducción en un 10% de los precios institucionales de los productos lácteos y de la carne de vacuno | |
| · productos lácteos ⁽¹⁾ | - 880 |
| · carne de vacuno | - 520 |
| - eliminación de las restituciones para los productos transformados a base de cereales | |
| · carne de porcino | - 193 |
| · huevos y aves de corral | - 259 |
| · productos no incluidos en Anexo II (parte cereales) | - 250 |
| - gastos adicionales carne de ovino (reducción del precio de mercado estimada en un 10%) | + 340 |
| subtotal | - 1.762 |

| | |
|--|----------------|
| Total del Capítulo I (redondeado) | + 1.700 |
|--|----------------|

II. LECHE

| | |
|--|------------------------|
| - Reducción de las cuotas en un 3% | - 510 |
| - compensación por el 4% de las cuotas en forma de: | |
| · régimen de cesación para los productores que produzcan hasta 200.000 kilos (170 ecus/t durante 3 años) | |
| · compensación (50 ecus/t durante 10 años) (cálculo efectuado para el 4º año de pago) | + 355 |
| - régimen de cesación con redistribución aplicable durante el 4º año de la reforma | p.m. |
| - prima por vaca lechera (75 ecus por cabeza para todas las vacas de las explotaciones que produzcan menos de 24.000 kg y para las 40 primeras vacas de las explotaciones que tengan 1,4 UGM/ha forrajera en las zonas desfavorecidas y 2 UGM/ha forrajera en las demás zonas) | + 1.370 |
| - eliminación de la tasa de corresponsabilidad de base | + 280 |
| - gastos adicionales en el sector de la carne de vacuno derivados del sacrificio de vacas lecheras | + (450) ⁽²⁾ |

| | |
|------------------------------|----------------|
| Total del Capítulo II | + 1.495 |
|------------------------------|----------------|

(+) aumento

(-) disminución

⁽¹⁾ Incluye: Reducción del precio de intervención de la mantequilla 15%

Reducción del precio de intervención de la leche desnatada en polvo 5%

⁽²⁾ Este gasto se efectuará durante los primeros ejercicios siguientes al de la reforma. Por ello no se ha incluido en el total dado que estas incidencias se refieren a un período de 12 meses posterior a la ejecución de las reformas.

| | |
|---|-----------------------|
| III. Carne de vacuno | |
| - reducción adicional del precio institucional en un 5% | - 260 |
| - reducción en 125.000 t de las cantidades de intervención adquiridas a consecuencia de la introducción de una prima de transformación por terneros jóvenes | - 240 |
| - adaptación de la prima por vaca nodriza (75 ecus por cabeza para las 90 primeras vacas de las explotaciones que tengan 1,4 UGM/ha en las zonas desfavorecidas y 2 UGM/ha forrajera en las demás zonas) | + 320 |
| - adaptación de la prima especial (60 ecus por cabeza y año para los 90 primeros bovinos machos de las explotaciones que cumplan 1,4 UGM/ha forrajera en las zonas desfavorecidas y 2 UGM/ha forrajera en las demás zonas) | + 460 |
| - primas de transformación por los terneros jóvenes de los ganados lecheros (100 ecus por cabeza; hipótesis: 500.000 terneros) | + 60 |
| Total del Capítulo III | + 340 |
| IV. CARNE DE OVINO | |
| - limitación de la prima del rebaño de referencia (ovejas subvencionables en 1990) | - 70 |
| - limitación del pago de la prima a 750 animales en las zonas desfavorecidas y a 350 animales en las demás zonas | - 330 |
| Total del capítulo IV | - 400 |
| V. TABACO | |
| - introducción de la cuota | - 218 |
| - supresión de la intervención | - 136 |
| - supresión de las restituciones | - 64 |
| - medidas de reconversión | + (29) ⁽¹⁾ |
| Total del capítulo V (redondeado) | - 420 |
| VI. SUPRESION DE LA AYUDA A LOS FORRAJES DESECADOS. | |
| (en 4 años a partir de la campaña de 1993-1994) (redondeado) | - 415 |
| TOTAL GENERAL DEL FEOGA-GARANTIA (redondeado) | - 2.300 |
| ⁽¹⁾ Este gasto se producirá durante los tres primeros ejercicios siguientes al de la reforma, razón por la cual no se ha incluido en el total ya que las incidencias se refieren a un período de 12 meses posterior a la ejecución de aquélla. | |

REFORMA DE LA PAC - MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Total (5 años) |
|---|------------|------------|------------|--------------|--------------|-------------------|
| Jubilación anticipada | | | | | | |
| Contribución del FEOGA | 29 | 183 | 411 | 542 | 635 | 1.800 |
| Contribución de los Estados miembros | 23 | 146 | 323 | 427 | 502 | 1.421 |
| Medio ambiente | | | | | | |
| Contribución del FEOGA | | | | | | |
| - reducción de los insumos/agricultura orgánica/extensificación | 5 | 22 | 45 | 73 | 111 | 256 |
| - agricultura beneficiosa para el medio ambiente | 16 | 66 | 134 | 216 | 330 | 762 |
| - conservación del espacio rural ⁽¹⁾ | 18 | 77 | 156 | 252 | 385 | 888 |
| - forestación ⁽²⁾ | 40 | 45 | 52 | 65 | 83 | 285 |
| - total | 79 | 210 | 387 | 606 | 909 | 2.191 |
| Contribución de los Estados miembros | 65 | 172 | 317 | 496 | 744 | 1.794 |
| COSTE TOTAL A CARGO DEL FEOGA | 108 | 393 | 798 | 1.148 | 1.544 | 3.991 |

⁽¹⁾ Incluidas las tierras abandonadas por los agricultores que se jubilen anticipadamente (se calcula en 16 millones de ecus en 1997).

⁽²⁾ De tierras agrarias.