

Resumen

El *Health Check* (HC), o *Revisión Médica*, constituye el último exponente del proceso de reformas de la PAC iniciado en 2003. En el presente artículo empezamos analizando el contexto en que aparece, mostrando su limitada ambición, en buena parte debida a su sesgo financiero. Descartando el debate de fondo sobre el futuro del apoyo agrario, el HC se encomienda a la reforma, fundamental, que llegará en 2013, al término de las actuales perspectivas financieras plurianuales. En la segunda parte del artículo se analizan las propuestas de la Comisión presentadas en mayo último bajo el prisma de cinco retos estratégicos, de cuya solución dependerá el rumbo de la PAC a medio plazo, el de la funcionalidad del apoyo disociado, el de la flexibilidad en la gestión, el de la equidad, el presupuestario, y el de la regulación de los mercados.

Palabras clave: reforma de la PAC, disociación de las ayudas, disciplina financiera, presupuesto comunitario.

Abstract

The *Health Check* (HC) is the latest example in the process of reforms of the CAP initiated in 2003. In the present article we start off by analysing the context in which it appears, showing its limited ambition, largely due to its financial bias. Discounting the underlying debate on the future of agricultural support, the HC puts its trust in the fundamental reform, which will come in 2013 at the end of the present multi-annual financial perspectives. In the second part of the article we analyse the proposals of the Commission submitted in May last from the viewpoint of five strategic challenges. The course of the CAP in the medium term will depend on the solution of these challenges, namely the functionality of dissociated support, management flexibility, equity, the Community budget and market regulation.

Key words: CAP reform, dissociation of grants, financial discipline, Community budget.

JEL clasificación: F36, Q14, Q18.

LA PAC TRAS EL *HEALTH CHECK*

Albert MASSOT MARTÍ (*)

Parlamento Europeo

I. EL *HEALTH CHECK* DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN EN SU CONTEXTO

1. El punto de partida: el proceso de reformas de la PAC iniciado en 2003

EL *Health Check* (HC), o *Revisión médica*, se inscribe en el proceso de reformas de la política agraria común (PAC) que se inició en 2003. Recordemos que la reforma de 2003 constituyó la revisión de la PAC de mayor enjundia jamás aprobada (1), con la introducción de nuevos *principios* rectores (2).

a) El *principio de disociación* del apoyo respecto de la producción (*decoupling*), a fin de promover una mayor orientación al mercado y la reducción de las distorsiones sobre la producción y el comercio agrarios; la disociación, bajo la pauta del vigente Acuerdo Agrícola de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (3), constituyó de hecho el meollo de la reforma hasta el punto de significar un cambio de paradigma en el sistema comunitario de apoyo (4) y convertir el grueso de las ayudas de la PAC en unos «simples pagos únicos a la renta de las explotaciones», independientes de los volúmenes producidos, aunque, al menos en una primera fase, calculados a partir de referencias (productivas) históricas.

b) El *principio de condicionalidad*, o *cross-compliance*, por el que los pagos disociados han de cumplir una larga serie de requisitos extra-productivos para su cobro, que, en última instancia, encarnarían las nuevas demandas

sociales a la actividad agraria (en materia medio-ambiental, salud pública, bienestar animal, etc.) (5).

c) El *principio de compatibilidad* con la OMC, en la medida en que el objetivo último de la disociación de las ayudas era su inclusión en la *Caja Verde* del Acuerdo Agrícola de la OMC (6), a fin de reforzar la posición comunitaria en las negociaciones de la Ronda de Doha;

d) El *principio de redistribución pública de derechos de pago*, con efectos a dos niveles: en el seno de los pagos únicos disociados y como transferencia entre los dos pilares de la PAC (ayudas y mercados, primer pilar, a cargo del FEAGA; desarrollo rural, segundo pilar, a cargo del FEADER). En cuanto al primer nivel, con el objetivo de aminorar la congelación estructural implícita en un apoyo disociado calculado según referencias históricas, se dispusieron tres mecanismos: una reducción lineal de los pagos únicos para nutrir una *reserva nacional* en favor de nuevos agricultores, explotaciones en dificultades o programas de reestructuración y desarrollo agrario; un *modelo regional* de pagos únicos con posibilidad de armonizar según bases territoriales los derechos de pago por hectárea, y finalmente, una reconexión facultativa de los pagos únicos a favor de producciones de alto interés medioambiental o reconocida calidad. Paralelamente, se instauró un mecanismo-puente entre el primer y el segundo pilar de la PAC, la *modulación obligatoria*, a fin de permitir el traspaso de créditos desde el FEAGA hacia el FEADER, y mejorar por consiguiente la finan-

ciación de la política de desarrollo rural.

e) El *principio de flexibilidad* en la gestión de la PAC, otorgando la facultad a los estados miembros de aplicar de forma diferenciada una serie de parámetros de la nueva PAC (por ejemplo, la fecha de entrada en vigor de la disociación, el modelo de pagos únicos a instaurar, el grado de disociación por sectores, la magnitud de la reserva nacional de derechos, la concreción de las buenas prácticas agrarias exigibles con la condicionalidad, etcétera).

f) El *principio de disciplina presupuestaria*, posteriormente consagrado con las perspectivas financieras 2007-2013 (*vid.* I.3), por el que, ante el reto de las nuevas adhesiones, se congeló el gasto agrario y se impuso el respeto de unos techos anuales, con posibilidad de reducciones lineales de las ayudas vigentes para conseguirlo.

g) El *principio de progresividad*, en tanto que 2003 constituyó la primera decisión de una reforma abierta, por etapas, que, una vez asentados los principios básicos, sirvió de referente para nuevos cambios sectoriales; en este contexto, le siguieron las reformas del llamado «paquete mediterráneo», en 2004 (7); del plátano, en 2006 (8); del azúcar, en 2006 y 2007 (9); de las frutas y hortalizas, en 2007 (10); del vino, en 2008 (11), y del algodón, también en 2008 (12). El HC constituye, de este modo, el último exponente de un proceso (inacabado) de reformas bajo el manto del actual marco financiero plurianual; tiene sin embargo una *naturaleza horizontal*, a diferencia de las anteriores, que se caracterizaron por su carácter *sectorial*, que se explica porque bebe de las contradicciones internas constatadas en la aplicación del conjunto de los mecanismos

instaurados desde 2003 hasta hoy, y porque su objetivo último es su profundización o adaptación general con la vista puesta en la *nueva PAC*, que, ineludiblemente, saldrá de la negociación a 27 del marco financiero posterior a 2013.

2. La base material del *Health Check*: las contradicciones internas de las reformas 2003-2008

El modelo de sostenimiento a las explotaciones consagrado a partir de 2003 contenía suficientes incongruencias para justificar nuevas propuestas de revisión, entre las que se pueden resaltar:

a) Un modelo de apoyo *disociado* de la producción y calculado a partir de referencias históricas que padecía un déficit de equidad al cristalizar las desigualdades por explotaciones y territorios y que, a su vez, estaba condenado a sufrir un proceso creciente de erosión de su legitimidad económica en la medida en que, de la mano de la libertad de producción reconocida para el cobro de los pagos disociados, divergiera el apoyo percibido por las explotaciones de sus orientaciones económicas reales.

b) Un apoyo disociado reconvertido en *enveloppes* nacionales, con montantes muy distintos según los países, en particular si se comparan los nuevos y los antiguos estados miembros (13), y, al mismo tiempo, aplicados bajo formatos muy heterogéneos (II.6), lo que planteaba serias dudas sobre su viabilidad dentro de una política calificada como *común*.

c) Un apoyo *congelado* desde 2006 pese a las sucesivas ampliaciones y que, a falta de nuevos recursos, se veía sometido a presiones procedentes de dos ángulos

distintos: una estricta disciplina financiera, con la facultad de revisar los importes consolidados en favor de las explotaciones para hacer frente a cualquier necesidad sobrevenida (de los mercados, de nuevas adhesiones o de los compromisos comerciales o medioambientales internacionales), y, al unísono, unos mecanismos de redistribución interna (I.1.f), que, sin embargo, no podían ser utilizados indiscriminadamente bajo riesgo de desvirtuar el apoyo del primer pilar y, en última instancia, acelerar la entrada en vigor de la disciplina financiera.

d) Un apoyo de carácter *fijo*, que consagraba la estabilidad de la renta como su principal objetivo, y que, de soslayo, era incapaz de regular y orientar unos mercados sometidos a crisis recurrentes y a una creciente volatilidad en los precios.

e) Un apoyo en el primer pilar *prácticamente circunscrito a ayudas disociadas* que convergían paulatinamente, en su naturaleza y funcionalidad con las ayudas del segundo pilar y que, en paralelo, se veían impelidas a converger en su régimen financiero (cofinanciación).

f) Un apoyo que se encontraba aún *pendiente de la reforma de su vertiente externa*, vía OMC o acuerdos bilaterales, que, en tanto que redujeran la protección en frontera y eliminasen las restituciones a la exportación, añadirían nuevas presiones en favor de su redefinición.

En resumidas cuentas, los principios de la nueva PAC que se instauraron desde 2003 y 2008, y muy en particular los relativos a la disociación, la disciplina financiera y la flexibilidad en la gestión, escondían ya una dialéctica interna capaz de alimentar un nuevo ciclo de cambios. Y podemos ya

avanzar que el HC, tal como ha sido definido por la Comisión, está lejos de abordar este cúmulo de contradicciones internas en tanto que, encuadrado dentro de un escenario de fondo de naturaleza presupuestaria, renuncia de forma expresa a una reforma fundamental por temor a levantar la veda sobre los créditos agrarios.

3. El escenario de fondo: los flecos de las perspectivas financieras 2007-2013

El 17 de mayo del 2006, tras un arduo tira y afloja entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, se formalizó el Acuerdo Interinstitucional sobre las nuevas perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 (14). En una de las declaraciones anexas al Acuerdo, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a realizar para el ejercicio 2008-2009 una revisión completa y en profundidad de todos los gastos de la Unión Europea, incluida la política agraria común (PAC), así como de los recursos propios, con explícita referencia al denominado cheque británico. Este re-examen presupuestario se inició bajo la batuta de la comisaria de Programación Financiera y Presupuesto, Dalia Grybauskaitė, a finales de 2007 y debería terminar en 2009, antes de las elecciones al Parlamento Europeo.

Significativamente, las Conclusiones del Consejo Europeo de 2006 citaban dentro de su mandato la revisión de la PAC, en atención a su carácter de primera política común de gasto. Pero, asimismo, tal mención evidenciaba la profunda controversia que suscita la inserción de esta política dentro de un proyecto de integración supranacional, hoy sacudido por un proceso de amplia-

ción completamente abierto y que, al alimón, diluye su capacidad de respuesta (política y financiera) para hacer frente a los nuevos retos que le impone un mundo globalizado. Ambos vectores sumados, *globalización y ampliación*, tienen de hecho como efecto final la rotura de las hechuras de las políticas comunes en vigor, y muy en particular de aquéllas, como la PAC, con mayor peso financiero y más dependientes de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio.

En el fragor de los preparativos del re-examen financiero, la comisaria Grybauskaitė no perdió la ocasión para difundir las prioridades de un hipotético Presupuesto del Siglo XXI. En su opinión, para afrontar la globalización y revitalizar el crecimiento económico, la Unión debía priorizar la investigación y la innovación, la educación, el medio ambiente, afrontar resueltamente la inmigración y avanzar en una política energética común (PEC), todo lo cual sólo sería posible incrementando los recursos propios y/o, alternativamente, reduciendo los créditos asignados a la política agraria común.

Este planteamiento, de hecho, no es nuevo. Se inscribe en la línea del controvertido Informe Sapir (15) que el anterior presidente de la Comisión, Romano Prodi, encomendó en 2003, casi como colofón a su mandato, a un grupo de expertos. Éstos se pronunciaron por un fuerte trasvase de los gastos agrarios en favor de tres nuevos fondos: uno para el *crecimiento económico* (investigación, educación e infraestructuras), otro para la *convergencia* (a fin de ayudar a los estados miembros con menores rentas a superar su retraso) y otro para la *reestructuración* (dirigido al sector agrario y a los sectores en declive). El Grupo

Sapir argumentaba en apoyo de sus tesis que era preciso «descentralizar hacia los estados miembros la función distributiva de la PAC» aunque, en paralelo, se daba por descontado que estas «ayudas nacionales descentralizadas a los agricultores tendrían que estar sometidas a las normas comunitarias sobre ayudas de Estado y no deberían ni falsear la competencia ni ser incompatibles con el mercado común».

Como es sabido, las instituciones europeas apenas retomaron estas ideas en su negociación de las perspectivas financieras 2007-2013 que había preservado (congelado) el grueso del presupuesto agrario durante este período. Lo que no quita que, con la revisión financiera de 2009, y sobre todo a partir de 2013, éste pueda resucitar y que, como El Cid, pueda incluso ganar la batalla final cuando ya se le daba por muerto. No olvidemos al respecto la resuelta oposición que la PAC suscita entre muchos estados miembros, con el Reino Unido a la cabeza. Los sucesivos gobiernos británicos se han caracterizado tradicionalmente por su enfoque librecambista en cuanto a la construcción supranacional, donde la PAC no tendría cabida. Y, ante el hecho consumado de una revisión financiera en 2009 que pondrá expresamente en cuestión las compensaciones (cheque) que hoy percibe, el Reino Unido condiciona el resultado de su negociación a una reforma previa de la PAC, que, en su opinión, debería conducir a la práctica extinción del presupuesto agrario en 2020. Fecha que, no por casualidad, coincide con el final de las próximas perspectivas financieras, dándose por supuesto que el periodo entre 2013 y 2020 sería un obligado periodo transitorio para la abolición progresiva de los pagos directos (16).

4. Fundamentos formales y alcance del *Health Check* de la política agraria común de 2008

Ante el difícil panorama que la revisión financiera de 2009 dejaba vislumbrar para la PAC, la comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural, Mariann Fischer Boel, reaccionó con un chequeo médico (*Health Check*) a cargo de los ministros de Agricultura de los 27, que debería finalizar, lo más tarde, en diciembre de 2008. En última instancia, se contaba con que este acuerdo previo coartaría a los ministros de Economía y Finanzas que intentaran en 2009 convertir el gasto agrario en una de las cartas de ajuste financiero y, en definitiva, consolidaría el actual marco agro-presupuestario hasta al menos el ejercicio 2013.

Este chequeo médico se materializó, en primer término, en la presentación de una Comunicación, en noviembre de 2007 (17), a la que han seguido, en mayo de 2008, las correspondientes propuestas legislativas, acompañadas de su imperativa evaluación de impacto (18). Ciertamente, en ningún momento estos documentos reconocen sus objetivos primordiales: anticiparse a la revisión financiera y condicionar la decisión del Consejo de Economía y Finanzas. Tampoco se aducen argumentos de pragmatismo político, que sin embargo se encuentran siempre presentes en el devenir comunitario: garantizar un marco estable a los agricultores que facilite la toma de sus decisiones como empresarios; la profunda división de opiniones sobre el futuro de la PAC que se atisba en el Consejo Agrícola, incapaz de forjar una mayoría clara en favor de un modelo distinto al esbozado entre 2003 y 2008, y finalmente el poco entusiasmo mostrado por Francia, que ostentará la Presidencia del Consejo durante el semestre

en que se abordará el HC, por otra cosa que no sea unos cambios puntuales. En consecuencia, formalmente nos hallamos ante un simple ejercicio interno de evaluación y, a lo sumo, de adaptación de los mecanismos de la PAC en vigor con vistas a: simplificar su diseño y aplicación, reforzar su contribución en favor de un sector agrario europeo sostenible y más orientado hacia el mercado y, finalmente, garantizar que la PAC pueda hacer frente a nuevos desafíos. Para respaldar las propuestas se invocan diferentes fundamentos jurídicos.

a) *Los nuevos retos de la agricultura*

La Comisión aprovecha los compromisos ya contraídos en ámbitos externos a la PAC para introducir nuevos objetivos y ejes de actuación en la política de desarrollo rural bajo el apelativo de *nuevos retos*. Son los casos del cambio climático, la energía, la gestión del agua y la biodiversidad.

En cuanto al *cambio climático* y a la *energía*, recordemos que la Unión en 2007 (19): 1) aprobó una reducción de las emisiones de CO₂ del 20 por 100 de aquí a 2020, de tal modo que se llegara con buen pie a la renovación del Protocolo de Kyoto, prevista para 2013 (20); 2) se puso igualmente como meta para 2020 un 20 por 100 del conjunto del abastecimiento energético comunitario para las fuentes renovables, y, 3) estableció la incorporación obligatoria de un 10 por 100 de biocarburantes en la gasolina y el gasoil (21). En lo que se refiere al *agua*, el HC invoca los ambiciosos planes dispuestos en la Directiva-marco de 2000 (22), como meta para 2010-2012, con vistas a garantizar la sostenibilidad en el uso de los recursos hídricos por la agricultura, de lejos el primer sector consumidor de éstos. Finalmente,

se citan los compromisos ya existentes en defensa de la *biodiversidad*, a cumplir en el horizonte de 2010 (23).

En estas circunstancias, llamar *nuevos retos* a las energías renovables, a la gestión del agua o a la biodiversidad es una exageración manifiesta cuando implícitamente se encuentran ya subsumidas dentro de las exigencias de la condicionalidad y pueden ya encontrar acomodo (si los estados lo desean) en el segundo pilar (dentro de las acciones agroambientales, zonas Natura 2000...). Su rimbombante mención responde, ante todo, a un ejercicio de mercadotecnia para sustentar la presentación del HC y dar cobijo a los créditos que saldrán de la nueva modulación que se propone (II.8) sin que sea preciso revisar el cuerpo de unos programas de desarrollo rural que acaban de ser aprobados a inicios de 2008 (24).

La única verdadera novedad del paquete de desafíos presentado sería el *cambio climático*, que, no obstante, se merecería un mejor engarce con los mecanismos centrales de la nueva PAC y, sobre todo, un mejor apoyo financiero que el que se le otorga. Especialmente en un contexto como el actual, con unos mercados agrarios en desequilibrio y donde la producción de alimentos compite con la producción energética, lo que incrementa el coste de oportunidad de las acciones públicas en favor del medio ambiente.

En este mismo sentido, parece sorprendente que no se cite como un nuevo desafío de la PAC el que, en nuestra opinión, hoy mejor merecería este apelativo: la inflexión registrada desde 2006 en unos mercados agrarios globalizados confrontados a una pujante demanda alimentaria y energética (muy en particular, en cereales y oleaginosas) que, sumada a una

serie de catástrofes climáticas y prácticas proteccionistas en muchos países exportadores, han disminuido la oferta disponible, abocado a unas existencias mundiales a niveles históricamente bajos, y, en última instancia, han desembocado en una situación de penuria, con el consecuente incremento de los precios de los alimentos de la mano de los mercados de futuros y la especulación financiera (25).

De hecho, la Comunicación de noviembre de 2007, que en principio debía de fijar el campo de juego del HC, no incluyó la más mínima reflexión sobre la reciente evolución de los mercados alimentarios, su impacto en la inflación o las estructuras de costes de producción y, en definitiva, sobre cómo debería la PAC abordarlos. La razón era simple: la Comisión era consciente de que la inclusión en el HC del contexto global en que hoy se mueven las políticas agrarias y alimentarias le obligaría a admitir una reforma de fondo sobre los mecanismos de la PAC y su funcionalidad. Finalmente, ante la evidencia de que la agricultura se instalaba, por vez primera desde los tiempos de las vacas locas, como un tema primordial del debate social y político, y de que la Comisión no podía mostrarse indiferente a las preocupaciones de los ciudadanos, se encontró una solución salomónica: por un lado, el HC siguió ignorando la cuestión, y de hecho la evaluación de impacto que acompañó a las propuestas legislativas no dedica una sola línea al análisis de los posibles cambios estructurales que se registran en los mercados alimentarios, y por otro, presentó, fuera de las propuestas legislativas (aunque el mismo día!), una Comunicación (26) en la que, tras comentar escuetamente las causas, en la oferta y en la demanda, que pueden explicar los actuales desequilibrios en los mer-

cados y su impacto en el medio y en el largo plazo, invitaba nada menos que al Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno a fijar las orientaciones que considerara oportunas. En otros términos, se sustraía definitivamente el tema del HC sin dar por ello la sensación que la UE se lavaba completamente las manos del asunto. Proceder que, si bien salva formalmente la propuesta del HC, entreabre las puertas para que el Consejo Europeo exija a la Comisión nuevos cambios en la PAC, más allá de 2009, y extienda el mandato negociador agrícola para Doha en busca de una respuesta multilateral a las crisis alimentarias.

b) *La simplificación legislativa de la PAC*

Entre 2003 y 2005 la Comisión inició los trabajos para potenciar la calidad y la transparencia de su legislación y para reducir su manifiesta complejidad como contribución a la consecución de los objetivos de Lisboa y a la mejora de la gobernanza comunitaria. A nivel agrario, tal empeño se concretó posteriormente en una Comunicación específica (27) que, aparte de ajustes técnicos, incluía una simplificación *política* dirigida a reformar los mecanismos de la PAC. Es esta última, que ya arrojó el proceso de sustitución de los sistemas de apoyo aplicados desde 2003, la que ahora deviene uno de los puntales del discurso legitimador de las propuestas legislativas del HC. Estos trabajos de simplificación legislativa han permitido, además, acotar el grueso de la normativa agraria en cinco grandes textos: 1) el Reglamento (CE) 1290/2005, que regula la financiación de la PAC en general (28); 2) el Reglamento (CE) 1783/2003 sobre el desarrollo rural (29); 3) el Reglamento (CE) 1782/2003, que establece todos los regímenes de ayudas directas a los agricultores (30); 4) el Reglamento (CE) 1234/2007 sobre la or-

ganización Común única (31), que codificó los mecanismos de gestión de 21 organizaciones comunes de mercado precedentes, y 5) el Reglamento (CE) 1698/2005, que establece el régimen financiero para el desarrollo rural a cargo del FEADER (32). Como era de esperar, las propuestas del HC se circunscriben a modificar estos reglamentos-base, y en concreto, los tres últimos.

Sin embargo, como luego comentamos (II.6 y II.7), a la vista de las propuestas presentadas, se requiere mucha fe para concluir que la *simplificación* se encuentra en la base del HC. Para no adelantarnos basta de momento argüir que, en paralelo a la eliminación de ciertas ayudas y a una uniformización (facultativa) del régimen de disociación, se refuerzan las competencias de decisión en manos de los estados sobre el primer pilar, lo que, a la postre, conduce a un modelo de apoyo (disociado y asociado) con 27 formatos distintos de aplicación. Podríamos incluso afirmar que, lejos de armonizar el apoyo del primer pilar, se consagran los híbridos a la carta, o, lo que es lo mismo, una PAC a diferentes velocidades que paradójicamente desconocen, de momento, su destino final (I.5).

c) *Las cláusulas de revisión de la legislación en vigor*

Los textos legislativos aprobados entre 2003 y 2008 dispusieron la presentación de diferentes informes por parte de la Comisión sobre la aplicación efectiva de los instrumentos introducidos con las reformas. Informes que abarcaban: la aplicación de régimen de cultivos energéticos (a presentar en 2006) (33); la evolución de la condicionalidad de las ayudas (para 2007) (34); la utilización de las tierras en el régimen regional de disociación y su impacto en el sector de frutas y hortalizas (en 2007) (35);

las perspectivas del mercado lechero y el régimen de cuotas (para 2008) (36); la evaluación del régimen de forrajes desecados (para 2009); la aplicación de la disociación parcial (durante 2009); los resultados obtenidos por la reforma del paquete mediterráneo, en particular en el algodón (en 2009); la revisión del sistema de zonificación aplicable al desarrollo rural (en 2009); el sistema de asesoramiento a las explotaciones (en 2010); la aplicación de los planes estratégicos nacionales de desarrollo rural (de carácter bianual, a partir de 2011), y, en fin, la última reforma vitivinícola (en 2012).

La Comisión interpretó este rosario de informes como verdaderas cláusulas de revisión del acervo agrícola, lo que, sumado a la progresividad de la reforma, por etapas, iniciada en 2003 (I.1.g), le daba la coartada final para presentar un paquete de propuestas de alcance limitado pero, a su vez, suficiente para guardar las formas ante los ministros de Economía y Finanzas y preservar el actual marco presupuestario agrario hasta 2013. Abunda en el mismo sentido el hecho de que la revisión de 2008 haya sido (significativamente) bautizada con el apelativo de *Health Check*, dando a entender que, por lo general, los mejores chequeos son aquellos que parten de un diagnóstico previo. En esta ocasión, el diagnóstico de la Comisión se fundaba en el supuesto de que *no* era necesaria, ni conveniente, una verdadera reforma de la PAC. Bastaba, simplemente, un ajuste de los compromisos ya adquiridos por los ministros de Agricultura que aminorasen algunas de las incongruencias detectadas en la aplicación más reciente de la política agraria común (37).

El hecho es que, hoy por hoy, nadie puede garantizar que el esfuerzo desplegado tenga éxito y que los procesos de revisión finan-

ciera y de mini-reforma agraria se mantendrán separados, en el tiempo y en el contenido. Pero, incluso en el supuesto que se consiguiera este objetivo, podría ocurrir que el HC se convirtiera en un catalizador añadido de una reforma radical en 2013 que acabara con la PAC en el quirófano para una extirpación completa de órganos.

5. Acotaciones sobre el enfoque del HC y sus efectos

En puridad, la pregunta del millón a resolver es si el HC responde a lo que la PAC necesita en las actuales circunstancias (38). A fin de cuentas, para llevar adelante una reforma, por pequeña que sea, tan importante es conocer las deficiencias a superar como saber adónde queremos ir, o, si se prefiere, qué PAC pretendemos. Podemos aceptar que es demasiado pronto para que el Consejo cierre un modelo alternativo de apoyo agrario y el tipo de política capaz de afrontar con éxito la globalización y la ampliación. Podemos, asimismo, reconocer que es arriesgado traer hoy a colación las prioridades financieras de una eventual PAC *low cost* y sus modalidades en vísperas de una revisión presupuestaria en manos de los ministros de Economía. Pero, sentadas estas premisas, nos parece también que con la Comunicación del HC de noviembre de 2007 se perdió una oportunidad de oro para lanzar un debate estratégico sobre, al menos, cuatro grandes cuestiones.

a) La *funcionalidad o legitimidad* futura de un apoyo disociado a 27 que está obligado a superar las referencias históricas sin dejar de ser por ello compatible con la Organización Mundial de Comercio.

b) Las convergencias y divergencias posibles a largo plazo en-

tre las ayudas disociadas del primer pilar y las medidas compensatorias del segundo pilar de la política agraria común.

c) El papel de la regulación de los mercados y sus mecanismos en una política que se autodenomine agraria, especialmente en un contexto como el presente, de cambios estructurales en la oferta y la demanda.

d) La compatibilidad de las propuestas del HC con la oferta presentada por la UE en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha.

El HC no da una respuesta satisfactoria a estos interrogantes. Peor aún, al no inscribir sus propuestas en unos escenarios de futuro que les den sentido, aboca a los estados al cortoplacismo. Por otro lado, la Comisión, al desvincular el HC de las decisiones que se deberán tomar al término de las actuales perspectivas financieras, y al fundar sobre una base voluntaria la mayor parte de sus propuestas (II), está objetivamente favoreciendo la extensión de una PAC *a la carta*, mucho más compleja y, a la postre, mucho más difícil de reconducir (en términos comunitarios) llegado el momento. Ciertamente, en una UE a 27 las componendas en el Consejo para adoptar cualquier reforma de la PAC, por corta que sea, son inevitables. El problema radica en que tales componendas se acumulan en el tiempo y, además, se acrecientan bajo el paraguas del principio de flexibilidad en la gestión a favor de los Estados (I.1.e). El HC lleva este proceso a su extremo y, como no define un mínimo referente sobre el apoyo agrario en el medio plazo, puede socavar la coherencia económica y los fundamentos de una política agraria que se pretende aún común. Si la hipótesis es correcta, las decisiones que el Consejo tome a raíz del

HC podrían colocar a la PAC ante el hecho consumado de una reforma radical en 2013, léase una renacionalización de la política de rentas agrarias, tal como sugirió en su momento el Grupo Sapir (I.3).

Last but not least, en el horizonte 2013 confluirán, aparte de las asignaturas de la PAC que deje pendientes el HC, la concreción de las nuevas perspectivas financieras en el ámbito agro-rural (con independencia de cuál sea el acuerdo del Consejo de Economía y Finanzas en 2009), la revisión del protocolo de Kyoto, y la más que probable entrada en vigor de un nuevo acuerdo agrícola de la OMC. Un escenario, en suma, con demasiadas aristas para que pueda ser cerrado en clave exclusivamente agrícola, y que seguramente precisará del concurso del Consejo Europeo, con el riesgo añadido que ello conlleva. En este contexto, aunque no se subsanen las incógnitas sobre el futuro modelo de política agraria, es imperativo que en diciembre de 2008 el Consejo Agrícola haga un esfuerzo de responsabilidad y busque respuestas coherentes con el medio y largo plazo.

Estas mismas razones justifican que el análisis de *la PAC posterior al HC*, que es el título que encabeza estas páginas, no se circunscriba al comentario de las propuestas de la Comisión ni deje de lado los temas que la PAC deberá afrontar en 2013 como complemento (o paliativo) a las decisiones que se tomen en 2008. En consecuencia, en la segunda parte de este artículo repasaremos el contenido del HC bajo el tamiz de *cinco grandes retos*: el de la funcionalidad del apoyo dissociado (II.6), el de la flexibilidad en la gestión (II.7), el de la equidad (II.8), el presupuestario (II.9), y el de la regulación de los mercados (II.10).

II. EL HEALTH CHECK FRENTE A LOS RETOS ESTRATÉGICOS DE LA PAC

6. El reto de la funcionalidad del apoyo dissociado: territorialización vs. multifuncionalidad

La reforma de 2003 convirtió la disociación de las ayudas respecto de la producción en el núcleo duro de una nueva PAC (I.1.a), confirmada, y ampliada, en los años sucesivos (I.1.g). Sin embargo, en aras del *principio de flexibilidad en la gestión* (I.1.e), se permitieron hasta tres modelos de aplicación diferentes para el nuevo régimen de apoyo (39).

a) El *modelo de base, de pago único a la explotación* (*Single Payment Scheme - SPS*), mediante el cual los derechos se asignan individualmente de acuerdo con los importes percibidos según referencias productivas históricas; nueve estados miembros (Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Portugal) y dos regiones del Reino Unido (Escocia y Gales) han escogido esta fórmula en su vertiente pura, que, complementariamente, puede tomar diversas modalidades en función de los niveles de *disociación parcial* aplicados en determinados sectores.

b) El *modelo regionalizado*, fundado en una ayuda-base (*flat rate*) por regiones administrativas, zonas o sistemas productivos territoriales (pastos, montaña, espacios naturales,...). Tal opción equivale a una significativa redistribución de los importes percibidos en el pasado por los agricultores en función del número de hectáreas admisibles que ostenten dentro de su respectiva zona o región y el montante-base que se les atribuya; por esta razón, salvo los casos de estados como Es-

lovenia o Malta, que por su reducida dimensión podían acogerse a este régimen, el resto de países que han apostado por esta vía lo han hecho a plazo, con un modelo final basado en ayudas-base territorializadas al que confluirán tras un periodo transitorio más o menos largo.

c) El *régimen simplificado*, basado en un pago único a la superficie a tanto alzado (*Single Area Payment Scheme - SAPS*), definido en el transcurso de las adhesiones de 2004 (en la medida en que los países entonces candidatos no tenían referencias históricas sobre las que calcular los pagos dissociados) y que hoy se aplica a los nuevos estados miembros con las excepciones, ya citadas, de Eslovenia y Malta (*vid.* nota 13).

A estas alturas, es evidente que la diversidad de formatos que surgió de la reforma de 2003 y de la ampliación de 2004 escondía ya en su seno el germen de una posterior armonización que pusiera coto a su deriva. Circunstancia que se vio, si cabe, agravada por la aplicación efectiva que del marco legal consolidado hicieron los estados miembros. El hecho es que un nutrido grupo de países optaron desde el primer momento por *regímenes híbridos*, con una parte de los pagos que se calculaban en función de las bases históricas individuales y otra parte que se establecía a partir de parámetros regionales, según los sectores. Tras lo cual aparecieron dos sub-modelos: los *híbridos dinámicos*, regímenes transitorios que debían desembocar en el modelo regional, con ayudas únicas territorializadas por hectárea (caso de Alemania, Dinamarca, Finlandia y, dentro del Reino Unido, Inglaterra); y los *híbridos estáticos*, que se limitaron a calcular los importes de las ayudas dissociadas desglosándolos en una parte histórica y otra a redistribuir zonalmente

(caso de Luxemburgo, Suecia e Irlanda del Norte).

Retengamos que tanto el modelo regional como el modelo simplificado a la superficie y los mismos híbridos desplegados apuntaban ya un pivote de referencia alternativo al apoyo basado en referencias históricas, el *territorio*, a partir del cual la Comisión construye, como no podía ser de otro modo, su argumentario para las propuestas legislativas del HC (40). Tanto es así que en su evaluación de impacto se analizan cinco opciones de mejora del régimen de disociación: el statu quo (opción 0); la adopción de una *ayuda-base por hectárea elegible* a nivel comunitario, descartada de antemano por su impacto redistributivo (opción 1); la *generalización del SAPS* a los 27, que también se desestima porque empeoraría la ya desigual distribución de los pagos en los 15 en beneficio de los grandes propietarios (opción 2); una *ayuda-base regional por hectárea elegible*, parangonable con el actual modelo regional (opción 3), y una *ayuda-base regional por derechos*, a modo de una opción híbrida entre los modelos histórico y regional, que reconocería a los agricultores activos —a los que identifica con los poseedores de derechos históricos de cobro— frente a los simples propietarios (opción 4). La propuesta de la Comisión se inspira, finalmente, en estas dos últimas opciones y se materializa de la siguiente forma:

— Para empezar, la Comisión recuerda que un apoyo disociado calculado en función de referencias históricas no tiene sentido económico si se aleja de los parámetros productivos originarios y está, por consiguiente, condenado a perder su legitimidad social.

— Acto seguido, permite la revisión de las decisiones de aplicación tomadas en 2003 sobre el

modelo de apoyo disociado e invita a los estados que apostaron por el modelo histórico, puro o híbrido, y no deseen una regionalización inmediata y completa de sus ayudas, a que uniformicen progresivamente, en tres etapas (2010 a 2013), los valores unitarios de sus pagos disociados al nivel territorial que estimen pertinente.

— Paralelamente, se da una segunda oportunidad a los estados con modelo histórico para que basculen hacia el modelo regional, y a los que ya optaron por este último para que conviertan algunas de sus ayudas aún hoy calculadas sobre bases históricas en ayudas territorializadas;

— Por último, la Comisión permite a los nuevos estados miembros que extiendan el SAPS hasta 2013, para que se pongan al mismo nivel que los 15.

La propuesta significa una mejora respecto a la situación actual y permitirá avanzar hacia el modelo de disociación regional que se ha convertido de facto en el referente para toda la UE. En su virtud, los estados podrán deducir selectivamente derechos de determinados sistemas productivos territoriales para reforzar aquellos otros que estimen oportuno. A modo de ejemplo, aprovechando la actual coyuntura de los mercados, en España podría dar lugar a un trasvase de las zonas de regadío especializadas en grandes cultivos a zonas desfavorecidas (montaña/secano) y/o especializadas en ganadería, hoy con ayudas muy bajas (Cornisa Cantábrica). Yendo aún más lejos, aunque sin movernos de los parámetros de un modelo híbrido estático, se podrían generalizar unos importes medios de ayuda por sistemas productivos territoriales con exclusión de algunas ayudas puntuales. En cualquier caso, parece evidente que cualquier decisión en este sentido

se topará con una enconada resistencia de muchas comunidades autónomas si se modifican los *enveloppes* regionales sin su concurso. Creemos no obstante que España tiene un *enveloppe* de pagos suficientemente grande para permitir una solución satisfactoria tanto desde la perspectiva de la política agraria como a nivel administrativo-autonómico (cuadro n.º 2, V).

Reconocidas las virtudes y potencialidades de la propuesta de la Comisión, ésta adolece asimismo de numerosas deficiencias que limitan su alcance.

— De entrada, frente a la pretendida uniformización de los sistemas de disociación, en la práctica se entronizan los modelos híbridos, de tal modo que si actualmente contamos ya con seis variantes, es muy posible que en 2010 convivamos con muchas más. Circunstancia que puede pasar factura en 2013, una vez consolidada la diversidad de formatos.

— En segundo término, basar el futuro régimen de disociación solamente en criterios territoriales, pese a constituir un avance, plantea problemas de zonificación, equidad (en beneficio exclusivo de los propietarios) y sectoriales (ganadería intensiva, cultivos especializados), en especial en los países más grandes y con sistemas agrarios más complejos. Lastimosamente, como avanzamos (I.5), la Comunicación de noviembre de 2007 no planteó ninguna reflexión sobre la funcionalidad de los pagos disociados (41). Al lado de la consabida estabilidad de la renta (con el HC, de carácter territorial), éstos pagos podrían incorporar hipotéticamente otros objetivos legitimadores como: la compensación de los sobrecostos derivados de las nuevas demandas de la sociedad europea (en bienestar animal, medio ambiente, trazabi-

lidad, etc.), que no sufren los terceros países competidores; su conversión completa en pagos por servicios medioambientales realizados a la sociedad más allá de las exigencias de la condicionalidad, en especial en aquellas zonas de alto valor paisajístico, rica biodiversidad, alto riesgo climático o elevados costes de oportunidad, y/o la compensación de sobrecostes por hándicaps físicos (al modo de las actuales indemnizaciones compensatorias de zonas de montaña - ICM) que preserven la presencia de la actividad agraria en el territorio y, de soslayo, una equilibrada ordenación del espacio.

Fijémonos que todos estos posibles objetivos de un apoyo disociado significan la vuelta (por la puerta de atrás) de la *multifuncionalidad agraria*, hoy restringida en el primer pilar a los criterios de condicionalidad exigibles a los pagos únicos y reconvertida de facto en *multifuncionalidad rural* dentro del segundo pilar (42). Por otro lado, todos estos objetivos son compatibles con un apoyo disociado de matriz territorial como el que pergeña la propuesta del HC (43). Este debate queda sin embargo relegado hasta 2013 de donde podría surgir un apoyo territorial-multifuncional con algunas ventajas.

a) Permitiría subsumir la totalidad de modelos disociados existentes y formalizar un apoyo por tramos o funciones, al que podrían eventualmente sumarse algunos suplementos asociados a determinadas producciones, tal como plantea la propuesta en su artículo 69 (II.7).

b) Aprovecharía mejor las sinergias entre los dos pilares de la PAC, que actualmente ya pueden ser considerados como un *continuum*, en tanto que: primero, el grueso del primer pilar (ayudas di-

sociadas) y las medidas de desarrollo rural ya se ubican en la Caja Verde de la OMC; segundo, en buena parte se fundamentan ambos en ayudas fijas a la hectárea, de naturaleza estructural (compárense, en este sentido, las ICM o las medidas agroambientales por reducción de insumos con los pagos únicos disociados; las diferencias conceptuales son nimias); tercero, con las recientes reformas sectoriales de tabaco, frutas y hortalizas y vino (notas 7, 10 y 11) se han difuminado aún más sus fronteras. Estas convergencias, en última instancia, podrían incluso permitir la integración del apoyo en un único pilar *agro-rural*, sobre todo si en 2103 se generalizara la cofinanciación en la PAC (II.9).

c) Daría pie a un mejor tratamiento de los diversos problemas estructurales del conjunto de las explotaciones europeas, al brindar un trato diferenciado de naturaleza zonal (montaña, secano, espacios naturales...) según criterios objetivos (44); al mismo tiempo, facilitaría el desarrollo endógeno del mundo rural mediante la valorización de los bienes y servicios, productivos y no productivos, que ofrecen las explotaciones agrarias a los espacios geográficos adyacentes.

d) Sería compatible con la OMC, al poder ser integrado simultánea o complementariamente tanto en el apartado del apoyo disociado de la Caja Verde —punto 6 del anexo 2 del Acuerdo Agrícola de Marrakech (nota 3)— como en las funciones medioambiental y territorial de la misma (puntos 12 y 13 del mismo anexo).

f) Daría cobijo a políticas internas contractuales y descentralizadas, idóneas para los estados complejos como el autonómico; una posibilidad, por lo demás, ya contemplada en la nueva Ley es-

pañola de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (nota 24).

7. El reto de la flexibilidad en la gestión por parte de los estados: disociación vs. apoyo específico a la producción

La reforma de 2003, para facilitar la introducción de la disociación y vencer los temores a un abandono masivo de producciones, permitió una larga ristra de excepciones tales como una disociación parcial (voluntaria) en algunos sectores y el mantenimiento de determinadas ayudas a la producción; además, facultó la reconexión de una parte de las ayudas a disociar para el fomento de las producciones de calidad y/o de interés ambiental dentro de un mismo sector.

En aras de la simplificación, la Comisión propone para el HC la supresión de estas excepciones, que se integrarían en el régimen de pagos únicos, salvo dos primas: a la vaca nodriza y al ganado ovino y caprino (por su carácter de ayudas a la ganadería extensiva y el consecuente impacto territorial que podría significar su desaparición), que se sumarían a las ayudas aprobadas recientemente con la reforma de la OCM de frutas y hortalizas (nota 10).

Lo más sorprendente es que, en paralelo, la Comisión amplía el margen de maniobra de los estados para establecer apoyos específicos a determinadas producciones. De esta guisa, el nuevo artículo 68 del Reglamento codificado que sustituirá al Reglamento (CE) 1782/2003, permite detraer hasta un 10 por 100 de los *enveloppes* nacionales de pagos disociados:

— En favor de las producciones de alto interés medioambiental, la mejora de la calidad y la me-

jora de la comercialización (líneas ya existentes, pero que, a partir de ahora, ya no se verán constreñidas a usar los fondos procedentes del propio sector).

— Para compensar los hándicaps estructurales de los productores de leche, vacuno, ovino y arroz ubicados en zonas vulnerables desde un punto de vista económico o sensibles desde una perspectiva medioambiental. Se establece pues un apoyo asociado de carácter zonal que disipe los riesgos de abandono tras la abolición de la disociación parcial y los suplementos productivos.

— En favor de las zonas con programas de reestructuración y/o desarrollo. De nuevo nos encontramos aquí con un apoyo zonal, de naturaleza compensatoria, orientado a cubrir los costes suplementarios de los agricultores afectados.

— Y, por último, para financiar las pólizas de seguros de cosecha y la constitución de fondos mutualizados para afrontar epizootias o plagas. Sorprende, sin embargo, la inserción, con calzador, de estos dos regímenes en el artículo 68, que precisan por ello de dos artículos complementarios de desarrollo (artículos 69 y 70). Es significativo al respecto que no se hayan incluido en la OCM única, y además que, a diferencia de los demás supuestos, se les exija la cofinanciación nacional, aparte de una contribución de los beneficiarios. Está por ver qué uso van a hacer de estas disposiciones los estados miembros y si su desigual desarrollo no va a traer más problemas que beneficios. En última instancia, es aún una incógnita cómo va a aplicar estas disposiciones un país como España, que ya posee el régimen de seguros agrarios más potente de Europa, y que, si la condición de adicionalidad no lo remedia, puede verse tentada a sustituir parte de sus

ayudas nacionales por la contribución comunitaria.

Considerado el artículo 68 en su conjunto, cabe preguntarse qué parte del 10 por 100 asignado será utilizado por cada Estado y qué líneas y modalidades van a privilegiar. Destaquemos que su voluntariedad puede convertirse en una bomba de efecto retardado tanto para la modulación obligatoria —con la que compite como mecanismo de redistribución interna del primer pilar (II.8)— como para el principio de disociación —si los estados se lanzan a apoyar sin control ciertas producciones. La Comisión se cura en salud y exige que las medidas con mayor potencial de distorsión y capacidad de atentar contra los compromisos en la OMC (Caja Azul y cláusula de *mínimis*) se limiten a un 2,5 por 100 de los *enveloppes* nacionales. Un porcentaje, de todos modos, artificioso, muy inferior al margen de maniobra que deja la propuesta presentada por la UE en Doha, sobre todo tras la extensión de la disociación que incluye el HC, pero que se explica por la desconfianza que despiertan los compromisos de un Consejo a 27.

En cualquier caso, el artículo 68 consagra, una vez más, el *principio de flexibilidad* a costa de la tan invocada simplificación y abre las puertas a nuevos híbridos a la carta para los apoyos específicos a producciones, complementarios de los que ya comentamos en el apartado anterior. Un escenario posiblemente de difícil reconducción cuando (en 2013) llegue el momento de definir un modelo alternativo de disociación.

8. El reto de la equidad: la modulación obligatoria y sus límites

Los pagos disociados, pese a estar desprovistos formalmente

del referente de la producción, siguen aún basados en ella para el cálculo de sus importes individuales y/o *enveloppes* nacionales. Consagran, por consiguiente, las desigualdades en favor de las explotaciones más grandes y con mejores rendimientos, sitas además, por lo general, en las regiones más ricas.

Podría considerarse que la cohesión social y territorial pagó en 2003 el peaje por el paso de una política productivista a otra fundada en el sostenimiento de las rentas. Y el único paliativo que entonces se encontró fue la introducción de una modulación obligatoria de las ayudas directas del primer pilar a fin de engrosar la contribución comunitaria en favor del desarrollo rural. No obstante, en contra de la opinión de la Comisión, el Consejo desposeyó a este mecanismo de toda progresividad, y actualmente está cifrado en un 5 por 100 lineal del total de los pagos que perciben las explotaciones, con una franquicia general de 5.000 euros.

Como vimos (II.6) hubo algunos estados que llegaron algo más lejos en la redistribución del apoyo mediante la implantación de los regímenes híbridos dentro del apoyo disociado, aunque su carácter parcial (de manera permanente o transitoria, según nos encontremos ante modelos estáticos o dinámicos) y el hecho de que se basen en el número de hectáreas, en beneficio de los grandes propietarios, no resuelven completamente el problema.

El cuadro n.º 1 nos da el orden de magnitud: en el año 2006 la UE-25 contaba con 23.000 beneficiarios del FEAGA (un 0,3 por 100 del total), que percibían más de 100.000 euros, con un monto acumulado de 4.422 millones de euros (equivalente al 13,3 por 100 del total de las ayudas), con pre-

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS DIRECTAS DEL FEAGA POR ESTRATOS DE BENEFICIARIOS EN LA UE-25 (EJERCICIO 2006)

ESTRATO / INTERVALO DE APOYO (EN €)	MONTANTES ATRIBUIDOS (EN MILES DE EUROS) Y PORCENTAJE			BENEFICIARIOS (NÚMERO EN MILES Y PORCENTAJE)		
	Montante por estrato	Porcentaje por estrato	Porcentaje acumulativo	Número de beneficiarios	Porcentaje por estrato	Porcentaje acumulativo
0 y < 5.000 €	5.149.928	15,55	15,55	6.021,00	82,12	82,12
> 5.000 y < 10.000 €	3.614.031	10,91	26,46	510,00	6,95	89,07
> 10.000 y < 20.000 €	5.674.601	17,13	43,60	400,00	5,45	94,52
> 20.000 y < 50.000 €	9.309.129	28,11	71,71	305,00	4,16	98,68
> 50.000 y < 100.000 €	4.947.415	14,94	86,65	74,00	1,01	99,69
> 100.000 y < 200.000 €	2.267.006	6,85	93,49	17,00	0,23	99,92
> 200.000 y < 300.000 €	703.866	2,13	95,62	3,00	0,04	99,96
> 300.000 y < 500.000 €	627.258	1,89	97,51	2,00	0,02	99,99
> 500.000 €	824.059	2,49	100	1,00	0,01	100
TOTAL UE-25	33.117.293	100	----	7.333	100	----

Fuente: COMMISSION EC (2008), Indicative figures on the distribution of aids, by size-class of aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Council Regulation (EC) N° 1259/1999 and Council Regulation (EC) N° 1782/2003 (Financial Year 2006). Documento disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2006/annex1_en.pdf.

dominio de las grandes explotaciones especializadas en cultivos herbáceos, vacuno y aceite de oliva, o grandes empresas de transformación de azúcar y destilación vitivinícola (45). En el otro extremo, 6,5 millones de agricultores (el 89 por 100 del total) recibían menos de 10.000 euros anuales, con un monto acumulado de 8.764 millones de euros (equivalente al 26 por 100 del total), y en él se integraba el grueso de los agricultores a tiempo parcial.

A la vista está que el presente reparto del primer pilar de la PAC está lejos de responder a las nuevas exigencias de la ruralidad (multifuncionalidad), de una ciudadanía que hace suyos los valores de un modelo de economía social de mercado (legitimidad social) y, en definitiva, de una Europa ampliada que no trata con el mismo rasero a sus agricultores y territorios (legitimidad política). Las tensiones que provocará un presupuesto agrario congelado en términos reales desde 2006, sumadas a las pretensiones recaudatorias de una parte del Consejo con vistas a reforzar otras políticas comunes, no harán sino acrecentar la presión

en favor de una mayor redistribución. Somos conscientes de que es demagógico, y contrario a toda lógica económica, esperar que las ayudas de una política «agraria» sean idénticas para todas las explotaciones en un futuro, sin tener en cuenta la diversidad de factores estructurales y costes existentes, pero ello no quita que sea deseable alcanzar una mayor selectividad del apoyo, de acuerdo con una clara delimitación de la (multi)funcionalidad de las ayudas (II.6).

El HC propone afrontar el déficit de equidad mediante un incremento del porcentaje de modulación en vigor del 5 por 100 al 13 por 100, a partir de 2009 y hasta 2012. Las grandes explotaciones estarían sujetas a una reducción suplementaria, del 3 por 100 para las que hoy perciben más de 100.000 euros, del 6 por 100 para las que obtienen más de 200.000 euros y del 9 por 100 para las que reciben más de 300.000 euros. Aunque esta propuesta es mucho menos radical en lo que respecta a las grandes explotaciones que lo que apuntaba la Comunicación de noviembre de 2007 (46), incluye un

elemento de progresividad en la modulación que hasta el momento no existía. De aprobarse por el Consejo, significaría 2.022,4 millones de euros adicionales al término del periodo de aplicación, en 2013 (cuadro n.º 2, IIIa), de los que 265,7 millones corresponderían a España (47).

No obstante, la propuesta tiene también sus puntos débiles: en primer lugar, los montantes liberados se quedarán en su integridad dentro de cada Estado miembro, renunciándose por consiguiente a aplicar la (leve) redistribución comunitaria de la modulación vigente (48); en segundo término, se destina en su totalidad a financiar los llamados *nuevos desafíos* dentro del segundo pilar de la PAC (I.6), pese a lo cual es dudoso que, aplicados sobre una base nacional, obtengan el trato financiero que se merecen cuando es conocido que tienen una incidencia muy diferente según los países y/o territorios; en tercer lugar, la modulación se topa a partir de ahora con la competencia directa del artículo 69, sin que por ello se prevea una pasarela que respalde la utilización de los créditos no utilizados por los esta-

dos para reforzar el desarrollo rural (lo que sin duda permitiría afrontar con mejores garantías los *nuevos desafíos* invocados); en cuarto lugar, bien sea por la introducción del artículo 69, bien sea porque nos dirigimos hacia un apoyo en clave territorial, no queda nada claro el futuro de la modulación en el largo plazo como mecanismo de redistribución; por último, adolece, en contraposición al primer pilar, del inconveniente de exigir la cofinanciación, una pesada carga para muchos estados que les conduce a oponerse de manera sistemática a cualquier incremento de los porcentajes de modulación. Inconveniente, si así puede llamarse, que, sin embargo, en el 2103 podría desaparecer si, como parece, se introduce la cofinanciación para el conjunto de ayudas disociadas.

9. El reto presupuestario: disciplina financiera vs. renacionalización del apoyo

Hemos comentado ya el fuerte sesgo financiero que sufre el HC ante la decisión que deberá tomar el Consejo de Economía y Finanzas en 2009 sobre el futuro presupuesto de la Unión. En este contexto, la PAC, pese a que las presentes perspectivas financieras congelaron el apoyo agrario en términos reales y le sometieron a una estricta disciplina financiera, se ha convertido para algunos en un oscuro objeto del deseo que permitiría solucionar, por ensalmo, los problemas financieros que arrastra la Unión ampliada.

En estas condiciones, la PAC no puede contar con nuevos fondos para cubrir cualquier necesidad sobrevenida (sea por nuevas reformas, sea por crisis sanitarias o de mercados, sea para compensar el desarme arancelario que imponga el ciclo de Doha, sea para mejorar el apoyo a los nuevos

miembros, sea, en fin, para reforzar el segundo pilar). A lo máximo que puede aspirar es a que, en 2013, no se convierta en una política *low cost* sin capacidad de cumplir sus funciones esenciales. La lástima, lo reiteramos de nuevo, es que se dejara pasar la oportunidad de definir mejor estas funciones con el HC y, de refilón, explicar con argumentos agro-económicos a los ministros de Economía que otra PAC es posible.

El problema se agrava además porque hoy el primer pilar de la PAC prácticamente se dedica en su totalidad a financiar los pagos disociados (cuadro n.º 2, V). Si nos atenemos al impacto financiero de la propuesta y deducimos de los techos efectivamente disponibles de las perspectivas financieras 2007/2013 (cuadro n.º 2, II), las distintas modulaciones (cuadro n.º 2, III.a), los compromisos de los planes de reestructuración (cuadro número 2, III.b) y los mismos pagos disociados (cuadro n.º 2, V), se comprueba que, a partir de 2012, las medidas de regulación y orientación de los mercados (bajo la OCM única) así como los gastos sanitarios y fitosanitarios, se quedan al descubierto, sin respaldo financiero (cuadro n.º 2, VII). En estas circunstancias, el grueso de las medidas ligadas a la producción agraria estaría formado, a partir del 2012, por las ayudas que se deriven del nuevo artículo 68 (cuadro número 2, IV) y, de sobrevenir alguna crisis de mercado o sanitaria, debería acudir a la disciplina financiera (con la consecuente reducción lineal de las ayudas vigentes).

Ante este escenario, parece más necesario que nunca que en 2013 se afronte una nueva funcionalidad de los pagos disociados que justifique su pervivencia (II.6) y, con ella, simultáneamente, se liberen recursos que permitan garantizar la financiación de la OCM única, para lo que deberá imperativamente

acudir a dos vías: una mayor *selectividad* del apoyo de las explotaciones (II.8) y, complementariamente, la introducción de un cierto grado de *cofinanciación* nacional sobre los pagos.

Convendría, no obstante, dramatizar en España lo que significa la cofinanciación del FEAGA, sobre todo si tenemos en cuenta que a partir de 2013 nos convertiremos en contribuyentes netos al Presupuesto de la Unión: a) de entrada, la cofinanciación, si se garantiza el principio de adicionalidad, podría incluso comportar un aumento de los créditos públicos a la agricultura; b) de soslayo, permitiría consolidar unas políticas agro-rurales internas, tanto a escala estatal como regional, mucho más potentes, coherentes y efectivas que las que existen actualmente, coartadas como están por el maná comunitario, y c) podría alejar el riesgo de una nacionalización completa del capítulo del apoyo (disociado) a las rentas y podría facilitar que el Consejo de Economía y Finanzas apostara por mantener una PAC económicamente coherente, en otros términos, con mecanismos renovados de intervención pública para combatir la inestabilidad de los mercados, de lo que, no lo perdamos de vista, depende que podamos hablar en el futuro de una verdadera *política agraria* para el conjunto de la Unión.

10. El reto regulatorio: intervencionismo agrario vs. fallos del mercado

El HC invoca la globalización y la favorable evolución de los precios internacionales para avanzar hacia una mayor liberalización de los mercados y revisar los instrumentos de regulación de la oferta todavía en vigor dentro de la PAC. De lo que se derivan diversas modificaciones,

CUADRO N.º 2

**POLÍTICA DE RENTAS VS. POLÍTICA DE MERCADOS:
MÁRGENES FINANCIEROS DISPONIBLES DE ACUERDO CON LA PROPUESTA DE HEALTH CHECK (2007/2013)**
(En millones de euros a precios corrientes)

	MARCO FINANCIERO 2007/2013						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. RUBRICA 2b de la UE 27 (a)	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
II. RUBRICA 2b Agricultura (b)	44.478	44.923	45.372	45.826	46.284	46.747	47.214
III. Traspasos a la RÚBRICA 2a (2º pilar - DR)							
III.a. Modulación							
· Vigente (c)	-984	-1.241	-1.306	-1.311	-1.291	-1.292	-1.293
· Voluntaria (c)	---	-362	-466	-506	-516	-523	-523
· Adicional (c)	---	---	---	-563	-977	-1.427	-2.022
Subtotal II.a	-984	-1.603	-1.772	-2.380	-2.784	-3.242	-3.838
III.b. Otros (d)							
· Algodón	-22	-22	-22	-22	-22	-22	-22
· Tabaco	---	---	---	---	-484	-484	-484
· Vino	---	---	-40	-81	-121	-121	-121
Subtotal II.b	-22	-22	-62	-103	-627	-627	-627
TOTAL III (a+b)	-1.006	-1.625	-1.834	-2.483	-3.411	-3.869	-4.465
IV. RÚBRICA 2b EFECTIVA para sectores de UE 27 (II- III)	43.472	43.298	43.538	43.343	42.873	42.878	42.749
V. UMBRALES Pagos únicos de la UE 27 (e)	36.257	38.344	40.098	40.951	41.979	43.111	44.076
- UE-15	34.166	35.024	35.966	36.052	36.323	36.570	36.660
del que: España	4.635	4.650	4.831	4.839	5.114	5.114	5.139
- UE-12	2.091	3.320	4.131	4.899	5.656	6.542	7.417
VI. MARGEN para el art. 68 (10% IV) (f)	---	---	---	4.095	4.198	4.311	4.408
VII. MARGEN EFECTIVO para intervenciones de mercados (IV - V)	7.215	4.954	3.440	2.392	894	-233	-1.327
Porcentaje V/II	81,5	85,3	88,4	89,3	90,6	92,2	93,3
Porcentaje V/IV	83,4	88,5	92,1	94,4	97,9	100,5	103,1
Porcentaje VII/ IV	16,6	11,5	7,9	5,6	2,1	-0,5	-3,1

(a) I. Techo de la rúbrica 2b para la política de mercados y pagos directos (PAC), gastos sanitarios y fitosanitarios, recursos naturales y gastos pesqueros de la UE-27 para el período 2007/2013 a precios corrientes.

(b) II. Sobre la base del anteproyecto de Presupuesto 2009 (*Preliminary Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2009 - SEC (2008) 514, p. 25-26*) se han sustraído de la rúbrica 2b los gastos pesqueros y por recursos naturales (LIFE), por un equivalente al 2,8 por 100 del total de cada ejercicio (en torno a los 1,3 millones anuales). Por diferencia, se obtienen los gastos teóricamente disponibles para el sector agrario (mercados, sanidad).

(c) III.a. Montantes de las diversas modalidades de modulación que conllevan una transferencia de fondos en favor del desarrollo rural (2º Pilar - FEADER). La modulación obligatoria «adicional» es la propuesta por la Comisión con el HC, aplicable a partir del 2009 (n) con efectos a partir del ejercicio 2010 (n+1).

(d) III.b. Fondos destinados a la reestructuración sectorial tras las reformas del algodón, de la OCM del tabaco y de la OCM vitivinícola y que se transfieren al 2º pilar (FEADER).

(e) V. Suma de los umbrales nacionales de los pagos únicos (*enveloppes*) del anexo VIII del nuevo Reglamento codificado que sustituirá al Reglamento (CE) 1782/2003 de acuerdo con la propuesta de la Comisión en el HC.

(f) V. Pagos en favor de determinadas producciones, territorios o la financiación de los riesgos por calamidades naturales o epizootias según el nuevo artículo 68 del Reglamento codificado (10 por 100 como máximo de los pagos disociados - IV).

Fuente: Elaboración a partir de los cálculos de la Comisión, incluidas las propuestas legislativas para el HC (COM (2008) 306).

mayoritariamente en la OCM única (Reglamento (CE) 1234/2007).

En primer lugar, la Comisión pretende convertir los sistemas de intervención pública vigentes en simples *redes de seguridad*, de tal modo que no se conviertan en salidas estructurales para los excedentes y no obliguen a recurrir a las exportaciones subvencionadas. Para ello, se suprime la intervención en determinados sectores (arroz, trigo duro, porcino), se reduce a cero en otros (cebada, maíz, sorgo) y se generaliza, en los sectores que aún la mantengan, un régimen de adjudicación para la fijación del precio de compra (caso del trigo blando, que se convierte en la referencia para el conjunto de cereales, la mantequilla, o la leche en polvo). Asimismo, deja de ser obligatorio el almacenamiento privado en lácteos, se eliminan las actuales *medidas excepcionales de mercado* (ex-artículo 44 de la OCM única), como contrapartida a la instauración de los fondos mutualizados sanitarios, y desaparecen algunas ayudas (de fomento del consumo de productos lácteos, a los forrajes desecados).

En cuanto al *control de la oferta*: se elimina la retirada de tierras de modo que pueda aumentar la producción y cubrir la creciente demanda de cereales y oleaginosas para la alimentación y la energía, y se confirma la desaparición de las cuotas de producción para la fécula de patata, en 2013, y para la leche, en 2015. En este último supuesto, se propone un «aterrizaje suave» mediante un incremento progresivo de las cuotas, hasta un 6 por 100 entre 2008-09 y 2013-14 y posibles medidas de acompañamiento a financiar con el nuevo artículo 68 (II.7) (49), con un informe intermedio de evaluación en 2012.

La propuesta puede ser objeto de prolijos comentarios, algunos

de carácter técnico, otros de fondo. Aquí nos limitaremos a estos últimos.

El HC parece ser coherente con las negociaciones en curso en Doha, aunque lo cierto es que, si como está previsto, la Medida Global de Apoyo se reduce en un 70 por 100, las disociaciones aprobadas entre 2003 y 2008 y las que se incluyen en el HC dan un margen más que suficiente para cumplir el compromiso (50). Por otro lado, se da por sentado que la regulación de la oferta no tiene razón de ser con unos mercados al alza como los presentes (I.4.a). Pero hay que actuar con cautela antes de dismantelar los regímenes de intervención. Primero, porque no puede confundirse, como frecuentemente hace la Comisión, *estabilidad de la renta con estabilidad de mercados*, y toda política agraria que se precie ha de contar con un componente regulatorio frente a una volatilidad de los precios que tiene un carácter sistémico y que la globalización no elimina (en tanto que si la producción se concentra en las zonas de menores costes, se incrementa al unísono el riesgo de crisis de oferta por causas climáticas o sanitarias). Parece, hoy por hoy, difícil pensar que se lleguen a establecer mecanismos de estabilización a escala mundial y/o que tengan efectividad mientras se mantenga la inestabilidad monetaria, no se regulen también los mercados de futuros de materias primas y, en fin, no se extienda la regulación de la banca comercial a la de inversión, coartando así la especulación financiera. En suma, lo prudente es, hoy por hoy, mantener ciertas redes de seguridad que no han de tener carácter estructural, distinguir entre sectores y, en cualquier caso, preservar (como de hecho hace la Comisión) los instrumentos de regulación para la ganadería, por su especificidad y baja inserción en los mercados mundiales.

Algunos creen que, aprovechando la cada vez más estrecha relación entre los mercados agrarios y los energéticos, sería factible un precio mínimo implícito para cereales y oleaginosas. Si hoy ya existe un precio de equivalencia para la conversión del petróleo en carburantes, alegan, sería también hipotéticamente posible fijar un precio de equivalencia de los productos agrícolas para uso energético (51). No existen aún suficientes evidencias sobre la función estabilizadora de la producción de energía, sobre todo si a la vista de lo que se propugna en USA con la nueva *Farm Bill* de 2008 se subvenciona masivamente la fabricación de biocombustibles. Por otro lado, un cierto intervencionismo público que limitara la caída de precios, evitara grandes alteraciones de la producción y, en definitiva, proporcionara una referencia a los operadores podría conferir una mayor eficiencia a los instrumentos privados, hoy muy especulativos, y en Europa aún en pañales. Parece además muy arriesgado pensar que los sistemas de seguros de cosechas o los fondos mutualizados del artículo 68, orientados como están a la gestión de riesgos individuales (climáticos o sanitarios), podrán reemplazar a medio plazo la intervención pública, que se dirige fundamentalmente a la *gestión* de crisis o riesgos sistémicos. De hecho, las experiencias norteamericana y canadiense muestran que, ante graves crisis de mercados, estos instrumentos precisan siempre de apoyos adicionales por parte de los poderes públicos y cuestan muy caros al contribuyente, sin que sean los agricultores sus principales beneficiarios (52). En este contexto, no tiene sentido abolir las medidas excepcionales de mercado como propone la Comisión, ya que, a fin de cuentas, son las que permitirán yugular una crisis grave (como de hecho ya acaeció con la de las vacas locas).

En cuanto al sector lácteo, si lo que se pretende es un aterrizaje suave con la desaparición a término de las cuotas, las medidas que se barajan son discutibles. Una reducción de la tasa suplementaria podría ser una opción alternativa al incremento progresivo (y excesivamente corto) que se propone (53). En cualquier caso, debería adelantarse el informe de evaluación para sopesar la bondad de las medidas tomadas y conocer mejor el impacto de rentas, industrial y territorial de la extinción de las cuotas. Para terminar, se nota a faltar que la propuesta ni siquiera llegue a plantearse el papel de las interprofesionales en la organización de los mercados.

A modo de conclusión, el HC formaliza el paso a una regulación de la oferta fundada en redes de seguridad, lo que parece oportuno. No lo es tanto el futuro engarce entre éstas y los (nuevos) instrumentos de gestión del riesgo que se introducen con el artículo 68. En última instancia, nos quedamos con el interrogante de a dónde nos dirigimos, a tenor de la evolución presupuestaria (II.9), y qué combinación entre los sectores público y privado se propone para afrontar el reto regulatorio.

11. Corolario

En las páginas anteriores hemos analizado las propuestas del HC bajo el prisma de cinco grandes retos. En todos ellos advertimos que la Comisión ha apostado por ajustes puntuales, sin llegar nunca a plantear, y obviamente responder, las grandes preguntas que la PAC tiene implícitamente ya formuladas. En mayo del 68 se decía *il faut oser*, hay que atreverse. La Comisión, lejos de esta máxima, se ha achicado ante el examen financiero que realizará el Consejo de Economía y Finanzas en 2009. Lo paradójico es que, autolimitando sus

ambiciones y sus propuestas, puede haber dado argumentos suplementarios a los adversarios de una *política-agrícola-común* para un ejercicio de *downsizing* y quitarle el respaldo financiero que precisa para superar los retos que tiene delante. Y si, en el mejor de los casos, no desembocamos en una PAC *low cost*, quizá nos encontremos en 2013 con tal número de frentes a cubrir (nuevas perspectivas financieras, compromisos medioambientales y comerciales) que difícilmente lleguemos a un buen resultado.

La humildad de las propuestas del HC es tal, y las expectativas de que el Consejo Agrícola las mantenga o no las corte son tan vanas, que a la pregunta que encabeza este artículo sobre qué «PAC tras el HC» lo más oportuno sería responder «la PAC de la *codecisión*», porque, en definitiva, en 2009 el mayor cambio que la PAC sufrirá será el que venga a través del nuevo Tratado de Lisboa (si Irlanda lo permite). Pero ésta es otra historia, merecedora, por sí misma, de otro artículo.

NOTAS

(*) Las opiniones del autor se expresan a título personal, y no comprometen a la institución en la que trabaja. Manuscrito terminado el 20-6-2008.

(1) Reglamentos (CE) 1782 a 1788/2003 (DO L 270 de 21.10.2003). El núcleo central del nuevo modelo de apoyo de la PAC que surge a partir de 2003 se concreta en el Reglamento (CE) 1782/2003.

(2) MASSOT, A. (2003), «La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, número 1999, 2003: 11-60; MASSOT, A. (2005), «De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC. Por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado», Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Boletín* n.º 72, DT n.º 34/2005, disponible en la página web: www.realinstitutoelcano.org/boletines/boletin72.htm#destacado. 1. Para un análisis detallado de los mecanismos de la PAC en vigor, puede consultarse GARCÍA ÁLVAREZ COQUE, JM. (ed.) (2006), *La reforma de la Política Agraria Común*, EUMEDIA y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimen-

tación, Madrid. Desde una perspectiva jurídica, es de consulta imprescindible BIANCHI, D. (2006), *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Pratique du droit européen, Bruylant, Bruselas.

(3) Decisión 94/800/CE (DO L 336 de 23.12.1994: 22-39).

(4) La disociación equivaldría al (primer) paso del paradigma *dependiente* al paradigma *competitivo*. Ambas nociones, a su vez contrapuestas a los paradigmas «multifuncional» y «globalizado», fueron enunciadas en una célebre y ya antigua ponencia de JOSLING, T. (2000), *Competing Paradigms in the OECD and their Impact on the WTO Agricultural Talks*, Conference in honour of Luther Tweeten on Challenging the Agricultural Economics Paradigm, Ohio State University, 10-11 de septiembre de 2000.

(5) Artículos 3 a 9 del Reglamento (CE) 1782/2003. Las normas de obligado cumplimiento, citadas en el anexo III del mismo Reglamento, se refieren a ámbitos tan dispares como la conservación de aves y hábitats naturales, la protección de aguas contra la contaminación agraria, la identificación y registro de animales, el uso de productos sanitarios y fitosanitarios, las medidas de erradicación de la ESB, los principios de la legislación alimentaria, la notificación de epizootias, o las reglas de protección del bienestar de los animales en las explotaciones, el transporte y el sacrificio.

(6) Anexo 2 de la Decisión 94/800/CE (vid. nota 3).

(7) Reglamentos (CE) 864 y 865/2004 (DO L 161 de 30.4.2004) sobre el algodón, el tabaco, el lúpulo y el aceite de oliva.

(8) Reglamento (CE) 2013/2006 (DO L 384 de 29.12.2006).

(9) Reglamentos (CE) 318 a 320/2006 (DO L 58 de 28.2.2006), posteriormente complementados por los reglamentos (CE) 1260, 1261, 1263 y 1264/2007 (DO L 283 de 27.10.2007).

(10) Reglamento (CE) 1182/2007 (DO L 273 de 17.10.2007).

(11) Reglamento (CE) 479/2008 (DO L 148 de 6.6.2008).

(12) La sentencia del TJCE en el asunto C-310/04, Reino de España contra Consejo de la UE, de 7 de septiembre de 2006, anuló el régimen de ayudas para el algodón inscrito en el Reglamento (CE) 864/2004 (nota 7), en la medida en que sus importes no garantizaban el mantenimiento de este cultivo, tal como exigían los protocolos de adhesión de Grecia, España y Portugal, y la falta de estudios de impacto que permitieran valorar la situación resultante para las desmotadoras. En estas circunstancias, la Comisión tuvo que proponer un nuevo régimen (COM (2007) 701 de 9.11.2007), que se adoptará en el transcurso de 2008.

(13) Recordemos que, de acuerdo con sus respectivos tratados de adhesión, las ayudas

de los 12 se calcularon inicialmente en función de las producciones registradas en el periodo inmediatamente anterior a su adhesión, muy lejos de su potencial teórico, en la medida en que se habían visto afectadas por una fuerte reestructuración desde 1989 y, por ende, sustancialmente más bajas que las existentes durante el régimen socialista. Además, a fin de no entorpecer el proceso de modernización estructural, estas ayudas en su origen equivalían solamente al 25 por 100 de las de los 15 para luego irse incrementando hasta converger totalmente al final del período transitorio, en 2103. En este contexto, los nuevos estados miembros se sienten, en mayor o menor medida, discriminados y mantienen la reivindicación de una mejora de los importes reconocidos de las ayudas.

(14) Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006), luego modificado por la Decisión 2008/29/CE (DO L 6 de 10.1.2008).

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

(16) Véase al respecto el documento del FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE (2007), *Global Europe. Meeting the Economic and Security Challenges*, octubre 2007: 23. Escueta y abiertamente, el Cabinet Office plantea una radical reducción de las dos principales políticas comunes de gasto, con una PAC *low cost*, por un lado, y una política de cohesión exclusivamente concentrada en los Estados menos prósperos de la Unión, por otro. Puede consultarse asimismo: HM TREASURY - DEFRA (2005), *A Vision for the Common Agricultural Policy*, diciembre 2005 (www.hm-treasury.gov.uk y www.defra.gov.uk).

(17) COMISION CE (2007), *Preparándose para el 'chequeo' de la reforma de la PAC*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM (2007) 722 de 20.11.2007) (http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm). Esta Comunicación dio paso a la correspondiente Resolución del Parlamento Europeo del 12 de marzo de 2008 (P6_TA-PROV(2008)0093 - A6-0047/2008), que, con algunas salvedades, se pronunció en favor del enfoque de la Comisión.

(18) COMISION CE (2008), *Propuestas legislativas sobre el 'chequeo médico' de la PAC* (COM (2008) 306 de 20.5.2008), *Commission Staff Working Document - Impact Assessment* (SEC, 2008, 1885 de 20.5.2008), y *Commission Staff Working Document - Impact Assessment Summary* (SEC, 2008, 1886 de 20.5.2008) (http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm).

(19) Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007 (7224/1/07/REV 1). Véase además, al respecto, el estudio externo, contratado por la Comisión, *Adaptation to Climate Change in the*

Agricultural Sector, Final Report, diciembre 2007 (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/climate/index_en.htm); y, para una visión de conjunto sobre la estrategia general de la Unión sobre el cambio climático: http://ec.europa.eu/environment/climat/home_en.htm.

(20) Decisión 2002/358/CE, DO L 130 de 15.5.2002.

(21) COMISION CE (2006), *Estrategia de la UE para los biocarburantes* (COM (2006) 34 de 8.2.2006, con su correspondiente *Impact assessment* - SEC (2006)142). Para un análisis comparativo sobre las políticas de fomento de los biocombustibles aplicadas en los países de la OCDE: STEENBLIK, R. (2007), *Biofuels - At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in Selected OECD Countries*, International Institute for Sustainable Development, GSI-IISD, septiembre 2007.

(22) Directiva 2000/60/CE, DO L 327 de 22.12.2000.

(23) El Reglamento (CE) 870/2004 (DO L 162 de 30.4.2004) establece el Programa Comunitario de Conservación de Recursos Genéticos en Agricultura, con 17 acciones a implementar en 4 años a contar desde 2007.

(24) La reciente Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE 299, de 14 de diciembre de 2007), en la medida en que incluye expresamente entre sus medidas el fomento de las energías renovables y el agua, y está desvinculada de los programas de desarrollo rural aprobados en cada autonomía, podría beneficiarse de la nueva modulación para su desarrollo. Véase sobre el tema: REGIDOR, J.G. (coord.) (2008), *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Centro de Publicaciones, Madrid.

(25) Numerosos análisis han sido publicados para explicar las causas y efectos de la actual deriva de los mercados. Por lo general, prevén que los precios internacionales agrarios se mantendrán altos a medio plazo, aunque a niveles inferiores a los conocidos en los dos últimos años. Véase: OECD-FAO (2008), *Agricultural Outlook 2008-2017* (<http://www.agri-outlook.org>); FAPRI - FOOD AND AGRICULTURAL POLICY RESEARCH INSTITUTE (2007), *FAPRI Agricultural Outlook 2007* (<http://www.fapri.org/outlook2007>); WITZKE, NOLEPPA y SCHWARZ (2008), «Global agricultural market trends and their impacts on European agriculture», Humboldt-Universität zu Berlin, *Working Paper*, n° 84/2008, mayo; FAPRI (2008), *US Baseline Briefing Book*, FAPRI-MU Report 03-08 (http://www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2008/FAPRI-MU_Report_03_08.pdf); SCNEPE, R. (2008), *High Agricultural Commodity Prices: What Are the Issues*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 6 de mayo de 2008; y TROSTLE, R. (2008), *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*, USDA-ERS, WRS-0801, mayo 2008 (www.ers.usda.gov). Los análisis de la Comisión son mucho más comedidos, disponibles en: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/>

http://ec.europa.eu/agriculture/foodprices/index_en.htm y http://ec.europa.eu/agriculture/foodprices/index_en.htm.

(26) EC COMMISSION (2008b), *Tackling the challenge of rising food prices. Directions for EU action*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM (2008) 321, 20.5.2008). Para los análisis que acompañan a la Comunicación, véase: http://ec.europa.eu/agriculture/foodprices/index_en.htm.

(27) COMISION CE (2005c), *Simplificar y legislar mejor en el marco de la política agrícola común* (COM (2005) 509 de 19.10.2005). Para mayores detalles sobre los trabajos de simplificación, vid.: http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm.

(28) DO L 209 de 11.8.2005.

(29) DO L 270 de 21.10.2003.

(30) DO L 270 de 21.10.2003, modificado en último término por el Reglamento (CE) 479/2008 (DO L 148 de 6.6.2008).

(31) DO L 299 de 16.11.2007, modificado en última instancia por los reglamentos (CE) 248/2008 (DO L 76 de 19.3.2008) y 361/2008 (DO L 121 de 7.5.2008).

(32) DO L 277 de 21.10.2005.

(33) Ya formalizado en el documento COM (2006) 500 de 22.9.2006, donde se incluían sus correspondientes propuestas legislativas.

(34) COM (2007) 147 de 29.3.2007.

(35) Informe subsumido en las propuestas de reforma de la OCM de frutas y hortalizas (COM (2007) 17 de 24.1.2007) y su evaluación de impacto (SEC (2007) 74 y 75 de 24.1.2007).

(36) COM (2007) 800 de 12.12.2007 y propuestas legislativas para la modificación de las cuotas lecheras (COM (2007) 802).

(37) El estudio de impacto presentado por la Comisión a propósito del HC (*Impact assessment* - SEC (2008) 1885) adolece en este sentido del mismo vicio de fondo que las propuestas legislativas: queriendo ser exhaustivo en su análisis, sus conclusiones se ven predeterminadas por el enfoque general elegido.

(38) El actual proceso de reforma ha dado ya lugar a numerosos estudios, sobre las intenciones de la Comisión y sobre los posibles diseños de la futura PAC: BUREAU, D. y CHALMIN, P. (2007), *Perspectives agricoles en France et en Europe*, Conseil d'Analyse économique, La Documentation Française, Paris; EUROCARE (2007), *Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, IP/B/AGRI/FWC/2006-146-Lot01-C01-SC1, PE 397.241; MATTHEWS, A. (2007), *More on who Benefits from farm Subsidies* (<http://caphealthcheck.eu/2007/10/14/more-on-who-benefits-from-farm-subsidies>); COOPER, BALDOCK, FARMER

(2007), *Toward the CAP Health Check and the European Budget Review*; The German Marshall Fund of the United States, octubre 2007 (www.ieep.eu/publications/pdfs/2007/health_check_12_10_07.pdf); OIR (2007); *Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP - the Rural Development Perspectives*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, IP/B/AGRI/FWC/2006-146-Lot03-C01-SC1, diciembre; MASSOT, A. (2007), «¿Quo vadis PAC? La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva Política Agrícola Común», *Boletín Económico de ICE*, n° 2903, del 16 al 31 de enero de 2007, p. 11 (www.revistasice.com/RevistasICE/BICE/pagResBusqueda); GARCÍA AZCÁRATE, T. (2008), «Le bilan de santé de la Politique Agricole Commune», *Revue du Marché Commun*, n° 515, febrero 2008: 73-79; GARCÍA ÁLVAREZ COQUE, J.M. (2008), *The Financing and Effectiveness of Agricultural Expenditure*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-12, PE 397.258, 28.3.2008; CHATELLIER, V. (2008), *The Financing and Effectiveness of Agricultural Expenditure*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-13, PE 397.259, 28.3.2008; REGIDOR, J.G. (2008), y *Analysis of the Health Check Proposals: the Reform of the decoupling system*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-57, PE 405.400, junio 2008; BUCKWELL, A. (2008), *Analysis of the Health Check Proposals: The Reform of the Mechanisms for Direct Support*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-56, PE 405.399, June 2008.

(39) Para una visión de conjunto de los diferentes modelos de disociación vigentes, consúltese: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/pdf/2008_01_dp_capFVrev.pdf, al igual que el *Impact assessment of alternative Policy Options*, presentado con las propuestas legislativas del HC (EC COMMISSION, 2008a), en particular su apartado C.a. Complementariamente véase: GAY, S.H. et al. (2005), *Recent Evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): State of Play and Environmental Potential*, MEACAP WP6 D4b, disponible en la página web del IEPP: http://www.ieep.eu/publications/pdfs/meacap/WP6/WP6D4B_CAP.pdf; y KROLL, J.C., Dir. (2006), *La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union Européenne*, Convention d'étude MAP - ENESAD n.° 06-H1-01.01, octubre 2006.

(40) Punto 2.2 de la exposición de motivos de las propuestas, y apartado C.a.5 de su

evaluación de impacto (COMISION CE 2008a y SEC (2008) 1885). Para una visión alternativa a la propuesta por la Comisión: REGIDOR, J.G. (2008), *op. cit.* en nota 38.

(41) Sobre la posible funcionalidad del apoyo disociado, véase: BUCKWELL, A. (2008), *op. cit.* en nota 38; GUYOMARD et al., «*La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne: quel avenir pour les droits à paiement unique?*», en BUREAU-CHALMIN (2007), *op. cit.* en nota 38: 125-175.

(42) Es significativo que la multifuncionalidad agraria no sea citada una sola vez ni en la Comunicación de noviembre de 2007 ni tampoco en el memorándum de presentación de las propuestas legislativas. Sin embargo, tal noción, basada en la producción conjunta de bienes y servicios económicos de interés público por parte de la actividad agraria y no remunerados por el mercado, dio lugar a abundantes trabajos en plena negociación de la Ronda Uruguay. Basta citar: OECD (2001), *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework*, COM/AGR/APM/TD/WP, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris; PAARLBERG, P.L. et al. (2002), «Multifunctionality and agricultural trade negotiations», *Review of Agricultural Economics*, 24 (2): 322-335; GUYOMARD, H. y LE BRIS, K. (2003), «Multifunctionality, agricultural trade and WTO negotiations. A review of interactions and issues», ENARPRI, *Working Paper n° 4*, diciembre 2003; MASSOT, A. (2003), «Le paradigme multifonctionnel: outil et arme dans la renégociation de la PAC», *Economie Rurale*, n° 273-274, enero-abril 2003: 11-60. Más recientemente: BARREIRO, J. y GOMEZ-LIMON, J.A. (2007), *La multifuncionalidad de la agricultura*, EUMEDIA-MAPA.

(43) La territorialización del apoyo tiene ya detrás de sí una larga literatura: OECD (2003), *The Future of Rural Policy. From sectoral to place-based policies in rural areas*; BODIGUEL, L. (2003), «Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle», *Economie Rurale*, n° 273-274, enero-abril 2003: 61-75; REGIDOR, J.G. (2005), *Multifunctionality and the CAP: Territorial Proposal*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B - Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/ST/2004_009, PE 355.359, 1.3.2005.

(44) La nueva zonificación del desarrollo rural en estudio, a aprobar antes de 2010, según lo previsto en el artículo 37 del Reglamento (CE) 1698/2005 (nota 32) y el anexo II.A.5.3.2.1.1 del Reglamento (CE) 1974/2006 de la Comisión (DO L 368 de 23.12.2006), podría facilitar la integración de los dos pilares mediante un marco territorial único.

(45) Para el desglose concreto de la distribución del apoyo comunitario, puede consul-

tarse <http://www.farmsubsidy.org>, a modo de complemento del informe de la Comisión utilizado como fuente del cuadro n.º 1. No obstante, para algunos países o regiones los datos no son completos por la negativa a aportarlos de sus organismos pagadores. Una situación que deberá terminar con el reciente Reglamento (CE) 259/2008 (DO L 76 de 19.3.2008), que ha impuesto la obligación de publicar las listas de beneficiarios individuales de la PAC. Para mayores detalles sobre el caso español, véase el estudio de INTERMON-OXFAM (2005), *Goliath contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres*, marzo 2005.

(46) En ella se esbozaba un *capping* del 10 por 100 para los pagos superiores a 100.000 euros, del 25 por 100 para los superiores a 200.000 euros y del 45 por 100 a partir de los 300.000 euros. Ante la resuelta oposición encontrada en el Consejo, sobre todo de los estados con mayor número de grandes explotaciones (Gran Bretaña, Alemania, República Checa, Hungría y Eslovaquia), la Comisión dio marcha atrás.

(47) Véase, para mayor detalle, AGRA-FACTS, n° 51-08, 6.6.2008. Una evaluación de las diversas opciones estudiadas por la Comisión puede encontrarse en el *Impact assessment*, apartado C.d, que acompaña las propuestas legislativas del HC.

(48) En 2003 se dispuso que sólo el 80 por 100 de los montantes sustraídos por la modulación quedara dentro de cada Estado, y el 20 por 100 restante se repartiera a nivel comunitario según tres criterios, la superficie y el empleo agrarios, y el PIB *per cápita*. España ha sido, de hecho, la principal beneficiaria de este ejercicio de redistribución.

(49) EC COMMISSION (2008d), *Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system*, Final Report, marzo 2008 (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index_en.htm)

(50) GUYOMARD et al., «*La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne: quel avenir pour les droits à paiement unique?*», en BUREAU-CHALMIN (2007), *op. cit.* en nota 38: 125-175.

(51) Véase: EUROCARE (2007), *op. cit.*, en nota 38, anexo 2.

(52) Véase, EUROCARE (2007), *op. cit.*, en nota 38, cuadro 5.

(53) FAPRI-Ireland Partnership (2007), *CAP Health Check Analysis: Impact of EU Milk Quota Expansion*, TEAGASC Rural Economy Research Centre, Athenry, Galway, 31 October 2007.