

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO

**ELEMENTOS CLAVE PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA PAC  
DEL FUTURO. “HORIZONTE 2020”**

*Contribución Española*

**Versión provisional**

*Madrid, 2 de diciembre de 2009*



# ELEMENTOS CLAVE PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA PAC DEL FUTURO. “HORIZONTE 2020”

---

## ÍNDICE

### I. INTRODUCCIÓN.

- I.1. El Chequeo médico de la PAC.
- I.2. La nueva reforma. “Horizonte 2020”.
- I.3. El proceso de formación de la posición española ante el futuro de la PAC.

### II: CONDICIONANTES DE LA PAC.

- II.1. Aspectos institucionales.
- II.2. Cuestiones presupuestarias.
- II.3. Negociaciones agrarias en la Organización Mundial de Comercio (OMC).
- II.4. La crisis económica mundial.
- II.5. La seguridad alimentaria y los mercados de materias primas.
- II.6. La competitividad del sistema agroalimentario europeo.
- II.7. El cambio climático y su relación con la agricultura.

### III. ELEMENTOS CLAVE PARA LA DEFINICIÓN DE LA NUEVA PAC.

- III.1. Objetivos, orientaciones generales y horizonte temporal.
- III.2. Las ayudas directas.
  - . Ayuda común de base a la agricultura.
  - . Ayuda a los territorios con dificultades naturales objetivas.
  - . Ayuda a las explotaciones con mayores compromisos.
  - . Ayuda a los sectores y explotaciones vulnerables.
- III.3. Los instrumentos de gestión de mercados y la gestión de crisis.
- III.4. La aportación de la agricultura europea al desarrollo rural.
- III.5. El marco normativo y presupuestario de la nueva PAC.



## ELEMENTOS CLAVE PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA PAC DEL FUTURO. “HORIZONTE 2020”

---

### I. INTRODUCCIÓN.

#### I.1. El Chequeo médico de la PAC.

- Con el Chequeo médico de la PAC, cuyos textos legislativos definitivos se aprobaron en el Consejo de Agricultura y Pesca de la UE de 19 de enero de 2009, se culmina una nueva fase de revisión de la PAC, iniciada con la Reforma de 2003.
- Estas Reformas suponen el cambio cualitativo más importante en la PAC de todos los tiempos e implican una apuesta decidida por la orientación al mercado como elemento directriz de las decisiones de los agricultores, desvinculando las ayudas de las alternativas de producción, pero condicionándolas al cumplimiento de determinados requisitos, principalmente medioambientales.
- Con este proceso de reforma, la PAC aborda con mayor énfasis que en planteamientos anteriores los nuevos retos (cambio climático, bioenergía, gestión del agua, biodiversidad e innovación ligada a estos retos) y pretende encontrarse con un compromiso renovado en su relación con los contribuyentes y con la sociedad, a la vez que se prepara para el cumplimiento de nuevas obligaciones internacionales en el marco de la OMC y asume sus responsabilidades en la contribución al abastecimiento mundial y al apoyo a los Países en Desarrollo y Menos Avanzados .
  - . La agricultura europea y la PAC asumen la función básica y estratégica de producción de alimentos, con un modelo económicamente viable y medioambientalmente sostenible, contribuyendo a la vertebración del territorio y a la articulación del medio rural.
  - . La UE garantiza a la PAC el marco presupuestario hasta el año 2013 y la PAC se ajusta y amolda a dicho marco, absorbiendo la financiación de las últimas ampliaciones.

- . El modelo de la Reforma ha permitido a la Unión Europea mantener una posición cómoda en las negociaciones de la Ronda de Doha para el Desarrollo en el marco de la OMC, pasando de una situación tradicionalmente defensiva, a otra de liderazgo en el intento de conseguir acuerdos y compromisos, que son más urgentes todavía como consecuencia de la crisis económica mundial.
- . La UE tiene una política activa de ayuda al desarrollo y a través de diversos acuerdos (EBA, ACP, Preferencias Generalizadas, etc.) mantiene un esquema coherente con los Países en Desarrollo, que hace que la UE sea el principal importador de alimentos de Países en Desarrollo.
- En consecuencia con todo lo anterior, la PAC se enfrenta a un periodo de estabilidad hasta el año 2013 desde un punto de vista normativo y presupuestario. La PAC debe dedicarse en este período a desarrollar y aplicar el marco derivado de las últimas Reformas, haciendo frente a las incidencias puntuales que se presentan en la gestión de los mercados, como es el caso de la crisis del sector lácteo.

## **I.2. La nueva reforma. “Horizonte 2020”.**

- El debate sobre la siguiente Reforma de la PAC, que se aplicaría a partir de 2014 y que algunos llaman “Horizonte 2020”, se ha presentado de forma precoz, pues incluso antes de aprobar formalmente el Chequeo médico, ya fue planteado por la Presidencia francesa en el Consejo Informal de Annecy de septiembre de 2008.
- A partir de ese momento, tanto la Comisaria de Agricultura y Pesca como el Director General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión, empezaron a mostrar sus opiniones sobre la PAC después del año 2013. Los “*think tanks*” europeos y nacionales, así como los Estados Miembros, están organizando continuamente seminarios, sesiones y pronunciamientos en relación con el tema.
- Las sucesivas Presidencias del Consejo de Agricultura también están dando prioridad a la Reforma. Tanto la Presidencia checa, como la Presidencia sueca, han abordado temas concretos del futuro de la PAC en el marco del Consejo y la Presidencia española también ha declarado que una de sus prioridades será el futuro de la PAC.
- Existen razones objetivas para empezar esta revisión de la PAC:
  - . El mandato del Consejo Europeo, con motivo de la aprobación de las Perspectivas Financieras 2007-2013, de un informe para la revisión del presupuesto y de las políticas comunitarias, especialmente de la PAC.

- . El vencimiento a finales de 2013 del marco financiero de la PAC, establecido por las actuales Perspectivas Financieras.
- . La conveniencia de rehacer el discurso intelectual del modelo de PAC, que reafirme el planteamiento de los nuevos retos desde una política común renovada, basada en los objetivos del Tratado y que considere la diversidad de las agriculturas territoriales.
- . La nueva percepción del carácter estratégico de la agricultura, puesta en evidencia a partir de la crisis de precios y suministros de materias primas agrarias de 2007 y 2008, así como, recientemente, la contribución de la agricultura a un nuevo modelo de economía sostenible con el que abordar la crisis económica global.
- . La necesidad de una mayor implicación de la agricultura europea y de la PAC en la preservación de la biodiversidad, el mantenimiento del paisaje y especialmente en la lucha contra el cambio climático, tanto en los aspectos de adaptación a los cambios que se avecinan, como de potenciación y puesta en valor de las funciones de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero que hace y puede hacer la agricultura.

### **I.3. El proceso de formación de la posición española ante el futuro de la PAC.**

- El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) se ha involucrado en el proceso de reforma, manteniendo de forma permanente un Programa de Trabajo sobre el futuro de la agricultura y de la PAC, que puede consultarse en la página Web del Departamento.
- El proceso de reflexión y debate, a través de jornadas con distintos colectivos, ha estado abierto a los interlocutores económicos y sociales, a las Organizaciones No Gubernamentales, a las Comunidades Autónomas, a los expertos del Ministerio, así como al entorno Universitario.
- El MARM ha tenido una posición y ha contribuido a la posición española en las consultas sobre la reforma del presupuesto y la revisión de la PAC, ha mantenido contactos e intercambios de posiciones con la Comisión y con los distintos Estados Miembros y ha hecho aportaciones formales en las diferentes reuniones del Consejo. Igualmente se han realizado aportaciones y debates sobre el futuro de la PAC en las Comisiones correspondientes del Congreso y del Senado.
- Finalmente, hay que señalar que con vistas a la Presidencia española del próximo semestre y en el marco del lema "*La agricultura y la alimentación, un sector estratégico para Europa*", España ha declarado que una de sus prioridades será el tema del futuro de la

PAC más allá de 2013. Se tiene la intención de plantear en una sesión del Consejo el análisis de los instrumentos de gestión de la PAC y dedicar la reunión informal a una revisión global de cuanto se ha ido debatiendo sobre el futuro de la PAC a partir de 2014. *“Horizonte 2020”*.

- El presente documento pretende ser una aportación española, desde la perspectiva del MARM, ante el futuro de la reforma y constituye la base argumental para el correspondiente debate europeo sobre el tema. [En su preparación por el MARM han participado las Comunidades Autónomas, las Organizaciones Profesionales Agrarias y otras Instituciones representativas].

## **II. CONDICIONANTES DE LA PAC.**

- La PAC y su reforma están en todo momento condicionadas por una serie de factores internos y externos que inciden con mayor o menor intensidad en su proceso de gestación y toma de decisiones. En función de su propia evolución, la incidencia de estos factores varía con el tiempo, por lo que es necesario examinarlos con cierta perspectiva.

### **II.1. Aspectos institucionales.**

- Dos aspectos institucionales van a tener un nuevo planteamiento a partir del año 2010 y por consiguiente van a condicionar los debates sobre el futuro de la PAC: La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la nueva composición de la Comisión Europea.
- El Tratado de Lisboa, debería introducir una nueva dinámica en el proceso de consolidación de la Unión Europea y una nueva ilusión para afrontar los retos con que se encuentra este proceso. Quizás la anterior afirmación es más la expresión de un deseo que la previsión razonable de una expectativa, pero es evidente que, en uno u otro sentido, condicionará el impulso y nuevo modelo que se quiere dar a la PAC del futuro.
- En todo caso conviene destacar que el Tratado de Lisboa consolida la PAC como política comunitaria, con unos objetivos concretos en cuanto a incremento de productividad, estabilidad de los mercados, garantía de abastecimiento y suministros, todo ello en el marco de unas preocupaciones medioambientales, para mantener el territorio en buenas condiciones y que tenga en cuenta las características especiales de la actividad agraria por todo el territorio.
- Por otra parte, el Tratado de Lisboa modifica el mecanismo de toma de decisiones que afecta a la PAC. La codecisión entre el Consejo y

el Parlamento Europeo se aplicará a los temas básicos de la PAC. De esta forma, la PAC estará más legitimada.

- Este nuevo reparto competencial implica un reto añadido para el diseño de la futura PAC. La forma de negociar y aprobar las Reformas de la PAC va a ser distinta y probablemente ello condicionará también la forma en que la Comisión haga sus propuestas iniciales.
- La nueva composición del Colegio de Comisarios también constituye un factor de incertidumbre. La continuidad del Presidente Barroso no garantiza la línea mantenida por la anterior Comisión en los temas de PAC.
- En otro orden, durante el período de las actuales perspectivas financieras 2007-2013 se termina la plena integración (normativa, presupuestaria y práctica) de diez de los doce Nuevos Estados Miembros (Bulgaria y Rumania terminan en 2016).

## **II.2. Cuestiones presupuestarias.**

- El primer elemento temporal de los aspectos presupuestarios relacionado con la PAC será la presentación por la Comisión del informe sobre la revisión del presupuesto y de las políticas comunitarias, encargado por el Consejo Europeo con motivo de la aprobación de las perspectivas financieras 2007-2013.
- Para dar cumplimiento a dicho mandato, la Comisión presentó en septiembre de 2007 un documento *“Reformar el presupuesto, cambiar Europa”* y abrió un proceso de consulta de carácter general que culminó con la Conferencia de Bruselas del mismo nombre de noviembre de 2008.
- La posición de la Comisión respecto a la PAC en el documento inicial antes citado es relativamente neutral, si bien la selección y resumen del proceso de consulta es, por el contrario, bastante discriminatoria y quizás no refleja suficientemente la totalidad de las opiniones presentadas. En todo caso, hay que señalar que en el año 2009 han cambiado de responsabilidades la Comisaria de Programación Financiera y Presupuestos y el Director General de Presupuestos.
- La Comisión ha presentado un nuevo documento *“Consulta sobre la estrategia de futuro UE 2020”* -COM(2009)647 final, de 24 de noviembre de 2009- que pretende ser un documento de ideas y de reflexión abriendo un proceso de consultas sobre las directrices para las actuaciones de futuro en el *“Horizonte 2020”*. El proceso de consultas finaliza el 15 de enero de 2010 y a partir de entonces, la Comisión elevará sus conclusiones al Consejo Europeo de primavera de 2010, con el fin de que este Consejo señale las prioridades

políticas de la UE y de los Estados Miembros, sustituyendo a la Estrategia de Lisboa.

- Teniendo en cuenta las nuevas prioridades políticas, la Comisión presentará su Comunicación sobre la revisión del presupuesto y sucesivamente la correspondiente propuesta legislativa sobre el Marco Financiero Plurianual. En paralelo, en lo que respecta a la Reforma de la PAC, la Comisión presentará un documento de reflexión y las propuestas legislativas, todo ello con vistas al siguiente período presupuestario 2014-2020.
- En lo que respecta a las posiciones de fondo sobre el tamaño del presupuesto y sobre la financiación de la PAC, las posiciones de los Estados Miembros cubren todo el abanico de alternativas.
- En el caso de España, el Gobierno adoptó una posición sobre el documento *“reformar el presupuesto, cambiar Europa”* en la que se defiende la necesidad de una política agraria comunitaria que disponga de suficiente financiación para hacer frente a los objetivos reconocidos en el Tratado y a las funciones de producción de alimentos y mantenimiento del territorio.

### **II.3. Negociaciones agrarias en la OMC.**

- Las negociaciones y los compromisos en el marco de la OMC (anteriormente Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio – GATT-), han tenido siempre una estrecha relación con la evolución de la PAC y sus reformas, desde que ésta existe. La relación más relevante fue la Reforma de la PAC de 1992 (reducción de precios y establecimiento de ayudas por superficie o cabeza de ganado) y el Acuerdo de Marrakech de la Ronda Uruguay de abril de 1994, surgido tras el preacuerdo de Blair House entre Estados Unidos y la UE de noviembre de 1992.
- Para la actual Ronda de Doha para el Desarrollo, la Unión Europea se había preparado con la Reforma de la Agenda 2000 y sobre todo con la Reforma de la PAC de 2003, que introdujo las ayudas desconectadas de la producción.
- Estas reformas permitieron a la UE estar en una posición más cómoda en las Conferencias Ministeriales de Cancún y Hong Kong, así como en la Mini-Ministerial de Ginebra de julio de 2008, de cuyo fracaso por primera vez no se culpa a la UE ni a la PAC.
- Para el eventual cierre de las negociaciones de la Ronda de Doha, la UE cuenta con el margen añadido que le proporciona el *“Chequeo médico”*. Previsiblemente, no habrá problemas en la reducción de las ayudas de la *“caja azul”* y la *“caja ámbar”*; habrá un cierto impacto y ajuste en los mercados internos derivados de las concesiones en el

acceso al mercado, y están prácticamente descontados los compromisos de supresión de las restituciones a la exportación. En el aspecto agrario y sin olvidar los intereses ofensivos, el objetivo final de la Unión Europea debería ser blindar, para el período que duren los compromisos derivados de la Ronda de Doha, las ayudas de la “*caja verde*”, tal como están concebidas en la PAC después del “*Chequeo médico*”.

- Cualquier reforma a partir del año 2014, “*Horizonte 2020*”, tendrá que tener especial consideración con las ayudas de la “*caja verde*” y las posibles presiones que sobre la misma se realicen en una futura ronda negociadora.
- También habrá que prestar especial atención a los acuerdos bilaterales que se alcancen, resultado de negociaciones actuales o futuras, especialmente los que se cierran con MERCOSUR, Comunidad Andina, Centro América o los países del Mediterráneo.

#### **II.4. La crisis económica mundial.**

- No se puede todavía certificar el final de la crisis financiera y económica mundial, ni se conoce con precisión el tiempo que se tardará en alcanzar una recuperación razonable.
- El efecto de la crisis en la alimentación y en los mercados agrarios depende del impacto de la misma en los distintos países, pero evidentemente habrá una cierta ralentización del crecimiento. No se paraliza la demanda, como en otros sectores, pero disminuye el poder adquisitivo y ello tiene efectos en los mercados de los “*commodities*”, así como en la demanda de los productos elaborados de alto valor añadido. Las disponibilidades para la lucha contra el hambre descenderán durante un cierto tiempo.
- En todo caso, la crisis va a tener un efecto directo en los recursos públicos asignados a la agricultura. En la UE, la financiación de la PAC está garantizada hasta el año 2013, pero después de dicha fecha el tema se superpone con la revisión del presupuesto y las perspectivas financieras del período 2014-2020.
- Los debates sobre el futuro de la PAC se van a realizar en los años 2010 y 2011, cuando todavía la recuperación económica no habrá llegado a niveles de normalidad.
- La presión para un ajuste presupuestario (apoyada desde posiciones de los Estados Miembros con saldo financiero negativo en sus relaciones con el presupuesto comunitario) va a estar presente en las negociaciones sobre el futuro de la PAC con una intensidad superior a la que le correspondería en una situación de estabilidad y crecimiento económicos.

- No obstante, probablemente, cuando se apliquen las siguientes perspectivas financieras, la UE y los Estados Miembros ya estarán muy recuperados, quizás aplicando estrategias de ajuste para llevar los parámetros del déficit y la deuda a cifras más ortodoxas.

## **II.5. La seguridad alimentaria y los mercados de materias primas<sup>1</sup>.**

- La crisis de precios y suministros de alimentos y materias primas agrarias de 2007-2008 y que tuvo su punto álgido en junio de 2008 coincidiendo con la Conferencia de la FAO en Roma, ha perdido cierta visibilidad como consecuencia de la crisis económica y financiera, pero siguen latentes los problemas inherentes a la misma.
- La demanda de alimentos aumenta a un ritmo superior a la oferta. Las últimas estimaciones indican que para alimentar a la población mundial de 9.000 millones de personas en 2050 hace falta casi duplicar la producción actual de alimentos.
- La necesidad de incrementar la producción de alimentos afecta fundamentalmente a los países en vías de desarrollo, pero la UE y los países desarrollados no pueden estar ajenos a esta preocupación.
- Además, se ha acentuado y consolidado la volatilidad de los mercados agrarios: en el futuro, las crisis de precios y suministros serán más frecuentes y más acentuadas. Ello tiene un efecto negativo claro en las rentas de los productores, en el conjunto de la economía y, por supuesto, en las condiciones de alimentación de la población, especialmente la más necesitada y realza la necesidad de disponer de instrumentos de política agraria para corregir las desviaciones.
- En los países desarrollados y relativamente estabilizados, estas políticas agrarias defienden simultáneamente a los productores y a los consumidores con productos acordes a sus demandas en cuanto a inocuidad, calidad, respeto por el medioambiente o por el bienestar de los animales o la conservación de la biodiversidad.
- Las políticas agrarias en los Países en Desarrollo y Países Menos Avanzados deben dar prioridad a actuaciones que tengan por efecto la producción agraria y la garantía de abastecimiento alimenticio a nivel local y regional.
- En definitiva, hacen falta políticas agrarias en todos los niveles, con una estrategia y una gobernanza a nivel mundial. La crisis ha reforzado el carácter estratégico de la agricultura, por encima de su

---

<sup>1</sup> En el presente documento, la seguridad alimentaria se entiende en términos globales de garantía de abastecimiento de alimentos para la población.

valor económico, como elementos básico de la seguridad alimentaria y de la estabilidad de la población.

## **II.6. La competitividad del sistema agroalimentario europeo.**

- Afrontar las secuelas de la crisis económica mundial y los retos de la seguridad alimentaria y del comportamiento de los mercados internacionales, implica que el sistema agroalimentario europeo coloque la mejora de la competitividad como una de sus prioridades de referencia. No habrá sostenibilidad, si no hay competitividad.
- En el aspecto agrario, la mejora de la competitividad debe tener como referencia la mejora de las estructuras, la aplicación del I+D al material genético animal y vegetal, así como a la agronomía y a los métodos de producción. La calidad, la promoción y la innovación son también factores básicos en la mejora de la competitividad.
- La industria agroalimentaria, es el eslabón clave en la cadena alimentaria, que enlaza la producción, con la distribución y el consumo. La seguridad alimentaria y la calidad e inocuidad de los alimentos están garantizadas por una industria agroalimentaria que asume su responsabilidad a este respecto.
- El *“Informe sobre la competitividad de la industria agroalimentaria europea”* (elaborado por el Grupo de Alto Nivel creado por Decisión de la Comisión de 28 de abril de 2008) y especialmente el cumplimiento de sus recomendaciones y de la hoja de ruta de las iniciativas clave para su aplicación, constituyen un elemento de referencia primordial en la consolidación de la mejora de la competitividad como directriz del sector agroalimentario europeo.

## **II.7. El cambio climático y su relación con la agricultura.**

- El cambio climático, y en general las políticas ambientales de conservación y uso racional de la biodiversidad y los recursos naturales, van a estar presentes en la estrategia de la humanidad como elemento de referencia para forzar a una economía sostenible y por supuesto a una agricultura también sostenible. Ello va a afectar tanto a los temas de producción y seguridad alimentaria como al mantenimiento del medio ambiente y de la biodiversidad. La agricultura juega un papel integrador de estas preocupaciones en el medio rural.
- Aunque sean tiempos de crisis y la agricultura tenga una referencia permanente de mejora de la productividad, ello debe hacerse teniendo presente en todo momento una actitud positiva en la lucha contra el cambio climático.

- El compromiso de la agricultura debe ser nítido en este sentido. Deben ponerse en valor sus aportaciones positivas a la fijación de CO<sub>2</sub> y secuestro de carbono y debe estudiarse la manera de contribuir a este esfuerzo de mitigación.
- Por otra parte, la agricultura debe adaptarse a los efectos inexorables del cambio climático, aun cuando todavía se encuentren en la fase de estudio el alcance y profundidad de los mismos.
- Algunos cambios son seguros, como el avance de las fronteras de las zonas de aridez, la mayor variabilidad de las pautas y rutinas climatológicas o la mayor difusión de elementos patógenos fito y zoonosarios.
- La agricultura debe adaptarse a estos cambios y la PAC debe proporcionar instrumentos adecuados para ello. El reforzamiento del material genético adaptado a las nuevas condiciones, la búsqueda e implantación de nuevas variedades, la lucha contra enfermedades y plagas emergentes ligadas directamente al cambio climático, el fortalecimiento de los seguros agrarios, la utilización irrenunciable del regadío sostenible en la agricultura para producción de alimentos, son algunos de los campos que deberán ser cubiertos por la política agraria del futuro.

### **III. ELEMENTOS CLAVE PARA LA DEFINICIÓN DE LA NUEVA PAC.**

#### **III.1. Objetivos, orientaciones generales y horizonte temporal.**

##### *Objetivos.*

- Los objetivos de la PAC están recogidos en el Tratado de Lisboa. Una lectura de los mismos para su aplicación a partir del año 2013, en el “*Horizonte 2020*”, debe subrayar el carácter estratégico de la agricultura:
  - . Por su capacidad para abastecer de alimentos sanos, seguros y de calidad, haciendo frente al desafío alimentario y evitando un alto grado de dependencia alimentaria del exterior.
  - . Por su potencial para promover el empleo y favorecer el crecimiento económico en el nuevo modelo de economía sostenible, manteniendo la actividad productiva por todo el territorio de la Comunidad y contribuyendo a la articulación económica del medio rural.
  - . Por su contribución al reto de mantener el medio ambiente, la conservación del territorio, el mantenimiento de la biodiversidad, la gestión sostenible de los recursos naturales y a la lucha contra el cambio climático.

### *Orientaciones generales.*

- La nueva PAC debe mantener su orientación al mercado, reforzada con la reforma del “*Chequeo médico*”, pero evitando que el margen de subsidiariedad que pueda concederse a los Estados Miembros distorsione la competencia en el propio mercado y reiterando el carácter de política común que el Tratado concede a la PAC.
- Con gran probabilidad, durante el período de aplicación de la nueva PAC se habrá producido el acuerdo de la Ronda de Doha para el Desarrollo, lo que implicará una apertura adicional muy notable de los mercados, que, además, en el aspecto internacional, estarán caracterizados por una gran volatilidad. La nueva PAC debe disponer de los instrumentos de gestión de mercado suficientes para asegurar una capacidad de reacción y para evitar los efectos perversos que para la agricultura, la industria alimentaria, la distribución y el consumo, implica dicha volatilidad.
- Las ayudas de la PAC deben ir evolucionando hacia compromisos concretos relacionados con los servicios que prestan los agricultores a la sociedad, haciendo más visible públicamente la contraprestación correspondiente. En todo caso, este principio debe ser compatible con la agilidad en la gestión anual de las ayudas directas de la PAC, con el fin de evitar que una excesiva complejidad de gestión y justificación de los compromisos puedan retraer las decisiones de los agricultores e impedir su incorporación a los objetivos deseados.
- Conceptualmente, es preciso configurar como servicio que presta la agricultura a la sociedad, el mantenimiento de la actividad productiva que sirva de garantía alimentaria en momentos de crisis, y en todo caso, proporcione alimentos adecuados a las exigencias de los consumidores europeos, en cuanto a calidad y otras demandas (protección del medio ambiente y del bienestar de los animales o mantenimiento de la biodiversidad).
- Los retos del cambio climático deben constituir una referencia en todos los instrumentos de la PAC.

### *Horizonte temporal.*

- Los debates previos sobre la reforma de la PAC, deben culminar con la presentación por la Comisión de la correspondiente comunicación y posterior propuesta de Reglamentos. Para su entrada en vigor el 1 de enero de 2014, es conveniente que estén aprobados con tiempo suficiente para la preparación de las normativas de desarrollo, especialmente la de los Estados Miembros.
- En todo caso, el modelo que se contempla en el presente documento tiene una referencia temporal al final de las siguientes perspectivas financieras, es decir, en el año 2020. Durante el período comprendido entre el año 2014 y el año 2020, deberán establecerse

los mecanismos de adaptación progresiva de la situación anterior a la propuesta, evitando cambios bruscos que pudieran desorientar e incluso deslegitimar la PAC.

- El período transitorio es necesario para los ajustes que se van a producir en la percepción de las ayudas a nivel individual, así como para adaptarse a los cambios en los flujos financieros en los distintos Estados Miembros.

### **III.2. Las ayudas directas.**

- Se considera el establecimiento de un nuevo modelo de ayudas directas, que cumpla con el objetivo de garantizar el mantenimiento de una actividad agraria sostenible, competitiva y extendida en todo el territorio.
- La articulación del nuevo modelo de ayudas directas implica complementar el objetivo de ayuda a las rentas con los criterios de retribución o compensación de bienes y servicios públicos, haciendo más visible la contribución de la actividad agraria al doble reto medioambiental y de seguridad alimentaria.
- De esta forma, el agricultor se sitúa en el centro de la política agraria, superando la dialéctica entre el primer y segundo pilar, y facilitando un sistema ágil y eficaz que englobe todas las ayudas directas.
- Los compromisos de lucha contra la emisión de gases de efecto invernadero, así como los esfuerzos de adaptación a los efectos del cambio climático, serían una medida horizontal presente tanto en diversas líneas de ayudas directas, como en las cuestiones de apoyo a las explotaciones agrarias en la política de desarrollo rural.
- Pasar sin ruptura de la situación actual al modelo que se defina implica un período transitorio relativamente amplio. Por ello, en el juego de las fechas, se supone que se inicia la Reforma en el año 2014 y se llega a su plena aplicación en el año 2020 (*“Horizonte 2020”*).
- El debate entre el modelo histórico de las ayudas y la tasa plana, se aborda de acuerdo con los siguientes principios y orientaciones:
  - . El modelo histórico tiene su legitimación en su propio origen, al transformar las ayudas que cada agricultor recibía en un período determinado en los Derechos de Pago Único (DPU).
  - . Con independencia de las situaciones puntuales de los agricultores, las ayudas reflejan en gran medida el tipo de agricultura y costes de producción que se estaban haciendo en cada una de las regiones, en el marco de los sistemas de

regulación anteriores a la Reforma, reflejados en cada una de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). Ello no implica en sí falta de equidad y probablemente aconseja mantener a nivel regional diferentes intensidades de ayuda.

- . No obstante, existe un cierto consenso en que con el paso del tiempo, las referencias históricas se alejan de la realidad, por lo que deben buscarse nuevas referencias que reflejen los servicios que la agricultura presta al conjunto de la sociedad.
  - . Por ello, en el modelo considerado se propone por una parte una nueva *“ayuda común de base a la agricultura”*, una tasa plana común, pero se mantiene para las otras ayudas el montante residual de cada uno de los Estados Miembros. Los ajustes a nivel individual y de Estado Miembro se realizarán a lo largo del período transitorio.
- El modelo de ayudas propuesto podría pasar por la utilización combinada de los instrumentos de política agraria que se definen a continuación:
- . Ayuda común de base a la agricultura.
  - . Ayuda a los territorios con dificultades naturales objetivas.
  - . Ayuda a las explotaciones con mayores compromisos.
  - . Ayuda a los sectores y explotaciones vulnerables.

#### *Ayuda común de base a la agricultura.*

- El primer elemento del nuevo régimen de ayudas sería una ayuda común de base a la agricultura, concebida como una ayuda uniforme por superficie agraria útil (SAU) de cuantía reducida [100 euros/ha.], aplicable por igual a todos los agricultores que ejerzan su actividad sobre dicha superficie, y que cumplan unos criterios de condicionalidad simples, claros y verificables.
- Conceptualmente, esta ayuda se retribuiría con cargo a la condicionalidad y al coste del mantenimiento del potencial productivo de la UE en aras de su contribución a la seguridad alimentaria. Incluso, aunque se trate de una ayuda desacoplada, sería interesante estudiar la posibilidad de exigir alguna actividad agraria, que vaya más allá del mantenimiento de la tierra en buenas condiciones medioambientales, evitando el riesgo de que la ayuda se capitalice en el precio de la tierra.
- Buscando una cierta aproximación entre los Estados Miembros de la UE-15 y los NNEEMM, podría considerarse la posibilidad de que el gasto total de esta ayuda de base se financiase ex novo por la UE en todo el territorio comunitario.

#### *Ayuda a los territorios con dificultades naturales objetivas.*

- En las zonas desfavorecidas, de montaña o afectadas por handicaps naturales u otro tipo de limitaciones medioambientales, la ayuda de base reducida no garantiza el mantenimiento de una actividad agrícola y ganadera sostenible y competitiva.
- Estas zonas tienen un riesgo evidente de despoblamiento o de abandono de la actividad agraria. Sin embargo, el mantenimiento de la actividad se adapta perfectamente al concepto de retribución de bienes y servicios públicos, derivado de los objetivos de la sociedad al respecto (medio ambiente, biodiversidad, paisaje, lucha contra el cambio climático, etc.).
- En consecuencia se considera una ayuda complementaria a la ayuda común de base a la agricultura, que sustituya a las actuales Indemnizaciones Compensatorias (IC) intentando su aplicación generalizada en los territorios correspondientes, desde la cultura de las ayudas directas.
- Actualmente entre el 50% y el 60% de la SAU utilizada en la UE está clasificada como zona desfavorecida, aunque la cifra de agricultores que se acogen a esta ayuda es muy inferior.
- La normativa comunitaria debería reducir y armonizar la actual horquilla de ayudas de las IC, suprimiendo las modulaciones actuales derivadas fundamentalmente de la escasez de recursos. En principio, se mantendría una financiación plenamente comunitaria, con cargo a los recursos asignados a cada Estado Miembro.

#### *Ayuda a las explotaciones con mayores compromisos.*

- Complementariamente a las dos líneas anteriores, de vocación de aplicación generalizada en su ámbito correspondiente, existiría dentro de la cultura del primer pilar una línea más singularizada para los agricultores y explotaciones que deseen acogerse a compromisos y contratos adicionales, fundamentalmente medioambientales, todo ello en el marco de la visualización de la retribución de los servicios prestados por los agricultores.
- Se trata de reagrupar las líneas de ayuda que actualmente están incluidas en el apartado 68.1. a) v) del Reglamento 73/2009, así como de las ayudas agroambientales de base territorial relacionadas con la actividad agraria, que se conceden en el marco de la política de desarrollo rural y que tienen una orientación más transversal y generalista.
- Estas ayudas también tendrían financiación plena comunitaria con cargo a los recursos asignados a cada Estado Miembro.

#### *Ayuda a los sectores y explotaciones vulnerables.*

- Parte de las ayudas contempladas en el artículo 68 y siguientes del Reglamento 73/2009 están consideradas en la propuesta del nuevo modelo bajo los dos epígrafes anteriores, pero se considera necesario mantener un instrumento específico para ayudar a sectores y explotaciones con dificultades, simplificando su concepción actual.
- Por ello, se propone mantener con carácter permanente la autorización a los Estados Miembros para dar ayudas a los sectores en dificultades, limitadas por un techo del 3,5% de sus ayudas directas, que puedan tener la condición de ayudas acopladas.

### **III.3. Los instrumentos de gestión de mercados y de gestión de crisis.**

#### *Los instrumentos de intervención en los mercados.*

- El modelo propuesto reconoce la orientación al mercado como principio básico de la agricultura europea. Sin embargo, la volatilidad creciente de los mercados agrarios, unida a una mayor apertura del exterior derivada de los mayores compromisos internacionales de la UE, tienden a tener un reflejo en los mercados interiores comunitarios, con efectos no solamente sobre la renta de los agricultores, sino también en la industria, la distribución, los consumidores y el conjunto de la economía.
- Por ello, se considera necesario mantener una auténtica red de seguridad, que contemple los instrumentos actuales de intervención y gestión en los mercados, en los conceptos y modalidades previstos en la OCM Única y con un nivel de dotaciones presupuestarias suficiente.
- Entre estos instrumentos están las intervenciones públicas, las ayudas al almacenamiento privado y otras medidas especiales de intervención, así como los instrumentos aplicables a la comercialización de la producción, en especial los referentes a las organizaciones de productores y a las interprofesionales.
- En referencia a los intercambios comerciales con terceros países, es preciso avanzar en el concepto de “*reciprocidad*”, garantizando que en el mercado comunitario los productores europeos están en igualdad de condiciones con los de terceros países a la hora de cumplir con el creciente número de exigencias y requisitos medioambientales, sanitarios, de bienestar animal o salud pública.
- Sin perjuicio de lo anterior, se debe continuar el debate sobre otros instrumentos complementarios de gestión de mercado sobre los que se exponen algunas ideas:
  - . Los Derechos de Pago Único (DPU) pueden considerarse como una red de seguridad de rentas de los agricultores, pero su

utilización como complemento en situación de crisis de mercados sectoriales, de forma semejante a los pagos contracíclicos de la política agraria de los Estados Unidos de América, no parece una solución, en cuanto las ayudas tienden a perder todo elemento de trazabilidad y referencia histórica y no existen reservas presupuestarias para afrontar pagos complementarios.

- . La autorización para dar ayudas nacionales de Estado, podría ser una solución puntual para pequeños problemas localizados, pero no para afrontar graves situaciones de crisis en el mercado comunitario, por cuanto van contra el propio concepto del mercado e implican una clara renacionalización de la PAC.
- . Una aproximación por la vía de los seguros de rentas es una alternativa que está siendo considerada, pero probablemente presenta algunos problemas de eficacia y eficiencia y hay que tener en cuenta que conduce a ayudas “caja ámbar” en terminología OMC.
- . La profundización en los planteamientos por la vía de los acuerdos y disciplinas interprofesionales presenta mayores posibilidades, pero tropieza con una estructura productiva poco organizada y con las normas de competencia, aunque la PAC tenga una consideración especial en este tema.

#### *La reserva para crisis grave de mercados agrarios.*

- La experiencia derivada de la pasada situación del mercado de la leche en la Unión Europea, que obligó a una Declaración del Consejo Europeo en junio de 2009, constituye un ejemplo de la necesidad de disponer de instrumentos de mercado de concepción y aplicación comunitaria, para hacer frente a los problemas sociales y económicos de los sectores en crisis.
- En la PAC después del año 2013, el margen para las medidas de intervención de mercado será probablemente bastante reducido, para intervenciones relativamente normalizadas. Cuando haya problemas locales de mercado se responsabilizará al Estado Miembro de su resolución, con o sin instrumentos PAC.
- Grandes crisis en sectores de amplia implantación comunitaria (carne, leche, cereales, etc.) originados por graves desajustes de los mercados mundiales o relacionados con enfermedades animales, requerirán siempre intervenciones importantes de gestión de mercado comunitario.
- Estas situaciones originan una demanda social a la que los políticos y administradores deben dar respuesta, mediante el establecimiento de los instrumentos de política agraria adecuados. Por ello, se propone la creación de un fondo de reserva en las perspectivas financieras y en el presupuesto comunitario, para atender las crisis graves de mercados agrarios.

### **III.4. El desarrollo rural y la competitividad de la agricultura europea.**

- El desarrollo de las áreas rurales es de máxima importancia para la Unión Europea y para España. Por ello es importante coordinar los distintos esfuerzos a nivel comunitario, nacional y regional, con criterios de subsidiariedad y de forma integrada con otras políticas sectoriales que inciden en el territorio.
- En el marco de la PAC y en un escenario de escasez de recursos, la prioridad es mantener el modelo agrario europeo. En la perspectiva del *“Horizonte 2020”* las políticas agrarias en el marco del desarrollo rural deben orientarse para ayudar a las explotaciones agrarias y a la industria agroalimentaria a mejorar su eficacia y productividad para poder contribuir a un modelo agrícola e industrial sostenible, competitivo e innovador, así como para afrontar seriamente los nuevos retos de la agricultura y de la sociedad, especialmente los derivados del cambio climático y de la gestión sostenible de los recursos.
- La política de desarrollo rural debe encontrar su anclaje conceptual y enmarcarse en un escenario transversal de políticas territoriales que encaja dentro del principio de subsidiariedad. En España existe una buena experiencia con la Ley de Desarrollo Sostenible para el Medio Rural.
- La nueva política de desarrollo rural de la PAC tendría un marco semejante al actual, sobre la base de ejes temáticos de actuación y programas territoriales de desarrollo regional.
- Hay que romper la dialéctica del equilibrio de los dos pilares de la PAC. La PAC es una unidad y los distintos Fondos para su financiación previstos en el Tratado responden más a situaciones temporales que a una categoría sustancial de pagos que deban ser cubiertos por uno u otro fondo.

### **III.5. El marco normativo y presupuestario de la nueva PAC.**

- El Tratado de Lisboa establece claramente que *“la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca”*, en el marco de una competencia compartida con los Estados Miembros, donde éstos *“ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya”*. No hay margen para la renacionalización de la PAC, ni desde el punto de vista normativo, ni presupuestario y solamente queda un pequeño espacio de subsidiariedad, en el que es preciso evitar la aparición de diferencias que afecten a la competencia.

- La nueva PAC que se defina para el “*Horizonte 2020*” será la primera de las reformas que se aprueben por codecisión entre el Consejo y el Parlamento. Ello implica nuevas sensibilidades y nuevas formas de negociación.
- En el aspecto normativo, las ideas contenidas en el presente documento implican una reforma en profundidad de la legislación correspondiente al régimen de ayudas directas, al desarrollo rural y a los fondos agrarios, así como la incorporación al nuevo Marco Financiero Plurianual de una previsión para el establecimiento de la Reserva para crisis grave de mercados agrarios.
- En cuanto al esquema presupuestario, hay que resaltar que la PAC tiene un coste, que en los momentos actuales es comparable y homologable con el de las políticas agrarias de otros países desarrollados. Una reforma en profundidad puede orientarse hacia una cierta reducción del gasto, pero de muy escasa amplitud. Por debajo de un umbral mínimo, que probablemente está muy próximo al nivel actual de gastos, la PAC puede perder toda su eficacia.
- Cuestión diferente es la imputación de este coste a la propia Unión o a los Estados Miembros. En tanto que política común, la PAC debería ser financiada íntegramente por el presupuesto comunitario, pero si existen presiones presupuestarias para reducir su importe global, podría valorarse una cierta cofinanciación obligatoria nacional.
- En el esquema derivado de las ideas del presente documento, la prioridad en la financiación completa comunitaria sería para las medidas de intervención en los mercados y para la nueva “*ayuda básica común*”. Las ayudas a los territorios con dificultades naturales objetivas, a las explotaciones con mayores compromisos y a los sectores y explotaciones con dificultades, se financiarían con remanentes de las actuales consignaciones nacionales en las ayudas directas, deducido su contribución a la financiación de la “*ayuda común*” e incrementado, en su caso, por la transferencia desde el segundo pilar de parte de las ayudas medioambientales y de las Indemnizaciones Compensatorias.
- Todas las ayudas tendrían un nivel de ayuda con una horquilla muy reducida, establecida en el marco de la PAC, con el fin de colocar a los agricultores de los distintos Estados Miembros en situaciones comparables.
- El pilar del desarrollo rural se financiaría con remanentes de los recursos asignados a la PAC en el marco de las perspectivas financieras deducidas las prioridades del primer pilar, recurriendo a la cofinanciación nacional en la medida necesaria.

