



universidad  
de león  
Facultad de Ciencias  
Económicas y Empresariales

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Universidad de León

Grado en Administración y Dirección de Empresas

Curso 2012/2013

LOS RETOS DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN: ESPECIAL  
REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

AIMS FOR EUROPEAN AGRICULTURE POLICY: SEPECIAL  
REFERENCE TO SPANISH CASE

Realizado por la alumna Dña. Raquel Puebla Guisuraga

Tutelado por la profesora Dña. Nuria González Rabanal

León a 1 de Diciembre de 2012

**A mi hermano por ayudarme ahora y siempre.**

**A mis padres y hermana por decirme que claro que soy capaz.**

**A Jairo por confiar en mí.**

**A Nuria por sus sabios consejos.**

## INDICE

1. Resumen	5
2. Abstract	5
3. Introducción	6
4. Objeto del Trabajo	8
5. Metodología utilizada	10
6. La necesidad de una política agraria europea	11
7. La política agraria europea	13
8. Historia de la PAC	14
8.1. Primera etapa. Desde el origen de los años 50 hasta los años 80 del siglo XX.	14
8.2. Segunda etapa. A partir de los años 80.	16
8.2.1. Las primeras reformas de la PAC.	17
8.2.2. El cambio de rumbo de la Reforma MacSarry de 1992.	18
8.3. Tercera etapa. A partir de 1999.	27
8.3.1 La “mini-reforma” de 1999.	27
9. Reforma de 2003.	30
10. La gestión financiera de la PAC.	36
11. La reforma de la PAC 2013 y estrategia negociadora para España.	38
11.1. Introducción.	38
11.2. La agricultura española en la Unión Europea.	42
11.3. Restricciones internas y externas.	46
11.4. La necesaria evolución de los pagos de la PAC.	48
11.5. Una agenda positiva frente a una reforma radical.	52
11.6. Explicación de las principales características de la reforma de la PAC 2013.	55
11.6.1. Mecanismos de gestión de mercado.	60
11.6.2. Desarrollo rural.	61
11.6.3. Nuevos elementos complementarios.	64
12. Conclusiones.	65
13. Bibliografía.	71
Raquel Puebla Guisuraga 71425308-G	2

## ACRÓNIMOS

CEE: Comunidad Económica Europea.

E: Derechos Especiales.

Eurostat: Statistical Office of the European Communities.

FC: Fondo de Cohesión.

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.

FSE: Fondo Social Europeo.

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

I+D+I: Investigación Desarrollo en Innovación.

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido-

LEADER: Liecons Entre Activités du Developement de la Economie Rurale.

N: Derechos Normales.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OCM: Organizaciones Comunes de Mercado.

OMC: Organización Mundial de Comercio.

OP: Organizaciones de Productores.

PAC: Política Agraria Comunitaria.

PU: Pago Único.

PNB: Producto Nacional Bruto.

PNC: Preocupaciones No Comerciales.

PYME : Pequeña y Mediana Empresa.

R: Derechos de Retirada.

RPU: Régimen de Pago Único.

UE: Unión Europea.

## **INDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS**

Tabla 9.1. Derechos definitivos de la campaña 2006-2007	33
Tabla 9.2. Derechos de reserva nacional	35
Tabla 10.1. Distribución de los recursos FEOGA. 1973-2002	37
Gráfico 11.1. La producción de la industria de la agricultura en 2011	39
Gráfico 11.2. Ayudas directas del FEAGA a la Europa de los 15	40
Gráfico 11.2.1. Afiliados al régimen especial agrario en España	43
Gráfico 11.2.2. Productividad de cereales en los países de la UE	44
Gráfico 11.4.1. El Pago Único en los principales países receptores	50
Cuadro 11.4.1. Pilares de la Política Agraria Común	51

## **1. RESUMEN**

Aunque no existe todavía calendario preciso para próximas reformas, la propia dinámica de la Unión Europea, los problemas actuales de la agricultura europea y los retos globales futuros a los que se enfrenta la Unión Europea anticipan una nueva y sustancial reforma de la PAC<sup>1</sup> entorno al año 2013.

El modelo actual basado en dos pilares y un pago único desacoplado precisa desde nuestro punto de vista de una revisión profunda, ya que es heredero de un modelo de apoyo basado en la producción que no se ajusta a las necesidades actuales de la agricultura ni de lo que la sociedad espera de ella. Por tanto, siendo España un gran beneficiado de los pagos procedentes de los fondos agrícolas no debería apoyar el mantenimiento del statu quo.

Nuestro trabajo comienza con una referencia a lo que supone la PAC en la historia de la Unión Europea. En la segunda parte de nuestro trabajo ofrecemos un análisis detallado de las diferentes etapas por las que ha pasado la PAC con las que pretendemos poner de manifiesto que ha sido una política, no sólo esencial para el desarrollo de la UE, sino también para sus Estados miembros. La tercera parte de nuestro trabajo se ha centrado en una análisis de las reformas acometidas en la PAC como elemento determinante en lo que hoy es la PAC y lo que debe ser. Por último nos centraremos en analizar con detalle la posición de España como negociadora en esta materia. Con ello pretendemos evidenciar las debilidades y fortalezas de un modelo agrícola europeo que, como se verá en las condiciones debe cambiar en algunos de sus aspectos.

## **2. ABSTRACT**

Although there is still no timetable for future reforms, the dynamics of the European Union, the current problems of European agriculture and future global challenges facing the EU anticipate new and substantial CAP reform around the year 2013. The current model is based on two pillars and a decoupled single payment required from our point of view of a thorough review, as it is heir to a support model based on production that does not meet the current needs of agriculture or what society expects of

---

<sup>1</sup> PAC: Política Agraria Común. A partir de ahora utilizaremos el acrónimo PAC para referirnos a la Política Agraria Común.

her. Therefore, Spain is a major beneficiary of the payments from agricultural funds should not support the status quo.

In the first part of our work we analyze the role played by European Agricultural Policy in the history of European Union. In the second part of our work we offer a Revision of its history with the aim to show that Agriculture policy is an essential pillar in EU and the economy of their member states. The third part is focus in the analysis of the reforms is of the reforms introduced in the CAP as a determining factor.

At present time review the Spanish position in the negotiation process. Finally, last section made a resume about our conclusions about the topic analyzed.

### **3. INTRODUCCIÓN**

La Política Agrícola Común (PAC) esta abocada a una nueva reforma en los próximos años, probablemente en 2013, coincidiendo con el inicio de un nuevo ejercicio presupuestario. La próxima reforma puede suponer un punto de inflexión con respecto a las reformas de 1992 y 2003. Además de cambios en el sistema de pago único, podría producirse también una reducción sustancial del presupuesto agrícola, tal y como vienen demandando algunos países miembros.

El pago único esta desacoplado no solo de la producción sino también del resto de funciones de la agricultura, ya que su cuantía se deriva de criterios históricos y su distribución apenas modifica los desequilibrios tradicionales de la PAC entre explotaciones y países. La condicionalidad de las ayudas al cumplimiento de diversos estándares ambientales no las convierte en un pago que estimule las funciones no comerciales de la agricultura. El desarrollo rural, por su parte, consiste en un conjunto heterogéneo de programas cuya dotación presupuestaria es todavía un porcentaje reducido del gasto agrícola total. Los últimos cambios introducidos en 2008 a raíz del denominado “chequeo medico”, no han aportado soluciones de entidad a estos problemas.

La agricultura española arrastra debilidades a pesar de su buena adaptación al mercado único europeo y del intenso proceso de reestructuración vivido desde la adhesión a la

CEE<sup>2</sup>. En especial destacan su fragilidad en materia de agua y suelo, la escasa dimensión media de las explotaciones, el envejecimiento y la desprofesionalización de la mano de obra, la baja productividad, la caída de la inversión en capital y la insuficiente organización vertical y horizontal de la cadena productiva. A esto se suman las oportunidades que todavía existen en materia de calidad e internacionalización, todavía por aprovechar.

En el contexto europeo, España debería apoyar su posición negociadora en una actitud reformista basada en cuatro ejes:

- Conversión del pago único actual (basado en criterios históricos) en un pago o conjunto de pagos ligados a objetivos no comerciales.
- Reducción de las desigualdades de apoyo entre sectores y explotaciones.
- Aumento del gasto del pilar 2 y clarificación de sus distintos componentes, derivando paulatinamente las inversiones no agrícolas de desarrollo rural hacia la política regional.
- Incorporación a la PAC de medidas para aumentar la transparencia de los mercados, incluyendo acciones externas comunes en materia de control de calidad de los productos importados y apertura de nuevos mercados.

Para que la estrategia negociadora española en Bruselas sea consistente es necesario modificar el planteamiento de la política agraria internamente, otorgando al sector agroalimentario en este tiempo de crisis una relevancia económica y social que ahora no tiene. El cambio que se propone incide en tres ámbitos:

- Institucional: la política agraria como política de estado debe procurar mecanismos de coordinación efectivos entre comunidades autónomas.
- Operativo: basando los esfuerzos en cinco grandes ejes: competitividad, rentas, agricultura y medio ambiente, diversificación de rentas y empleo e Innovación.
- Presupuestario: con mas recursos para los programas que ahora se financian con cargo al segundo pilar.

Es tiempo para que cobren relevancia nuevos conceptos como el estímulo a la creación de empresas, formación del capital humano, inserción de los productores en las cadenas de valor, energías renovables y administración eficaz, entre otros. Esta nueva conceptualización de la política agraria supone plantear una agenda positiva, que implique no solo una posición reformista defendida con convicción en Bruselas (algo

---

<sup>2</sup> CEE: Comunidad Económica Europea



tiene que cambiar para alejar el escenario “no-PAC”), sino también una estrategia activa, a nivel interno. Es necesario, además, que desde las administraciones públicas españolas se ayude a modificar el papel del sector agrario en la cultura y el imaginario popular, otorgándole un prestigio del que ahora carece.

#### **4. OBJETO DEL TRABAJO**

Este trabajo tiene como principal objetivo contribuir al debate sobre la posición española en relación con el proceso de reforma de la Política Agraria Común (PAC).

A través de la revisión de la PAC queremos contribuir a una reflexión que contribuya a perfilar una nueva posición española en relación con la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE). Adicionalmente, pretendemos mostrar la necesidad de impulsar el desarrollo de una política agraria más ambiciosa para España. Aunque no existe todavía un calendario preciso, la dinámica reciente de la PAC, los problemas actuales de la agricultura europea y los retos globales futuros a los que se enfrenta la UE<sup>3</sup> anticipan una nueva y sustancial reforma de la principal política comunitaria entorno al año 2013. En una UE más amplia, heterogénea y compleja, cuyo proceso de integración política se encuentra estancado actualmente, las negociaciones a las que dará lugar serán especialmente duras. España, como cuarta potencia agrícola europea en 2008 y segundo país receptor de fondos agrícolas comunitarios se juega mucho en ella, por lo que debería tener una participación especialmente activa<sup>4</sup>.

Hasta ahora, el proceso de reformas de la PAC iniciado en 1992 ha mantenido una coherencia interna. Básicamente, ha tratado de modificar los instrumentos de intervención manteniendo el nivel de apoyo global y su distribución entre sectores, explotaciones y países. Esta dinámica encaja con dos principios no escritos de la actuación política comunitaria: por un lado, su compromiso con el mantenimiento del sistema multilateral de comercio y, por otro, con la defensa del interés nacional, entendido este como la mejora o mantenimiento del *statu quo* presupuestario por parte de los países miembros.

---

<sup>3</sup> UE: Unión Europea

<sup>4</sup> El valor de la producción agrícola española fue en 2008 de 39.197 millones de euros (el 11,3% del total de la UE-27); España recibió en 2008 6.479,8 millones de euros (el 13,4% de la UE-27) aproximadamente el 0,7% del PNB- y en el conjunto del periodo presupuestario 2000-2006 un total de 48.651 millones (Fuente: *Member States Fact Sheets 2009. European Commission*)

Si, como se cree, la PAC actual esta abocada a una nueva reforma, seria de esperar que esta se ajustase a la senda generada por los anteriores cambios; sin embargo, hay razones para pensar esta vez puede suponer un punto de inflexión.

Por un lado, el presupuesto agrícola va a estar sometido a fuertes presiones a la baja, lo que se va a comprobar en la revisión completa y en profundidad de todos los gastos de la Unión Europea, incluidos los de la PAC que lleva a cabo la Comisión Europea; por otro, es probable que se revise el actual modelo de pago único desacoplado, con el telón de fondo de una clara posición contraria a la existencia de una política agrícola común por parte de algunos países.

Al margen de estas dos grandes fuerzas internas, hay razones para pensar que el ciclo de reformas iniciado en 1992 esta agotado, ya que el modelo de política agraria que ha generado encaja mal tanto con la crisis internacional actual –con implicaciones políticas, financieras, económicas, sociales, medioambientales y energeticas– como con la previsible rectificación del modelo de globalización neoliberal aplicado desde comienzos de la década de los noventa. No parece por ello demasiado aventurado especular que, con ocasión de la finalización de las actuales Perspectivas Financieras en 2013, sea necesario reconsiderar en su integridad el modelo de política agraria que la UE necesita. Este escenario probable esta generando un gran numero de estudios y foros de debate (Bureau y Mahe, 2008). A este respecto, la UE cuenta con una larga tradición en este campo, siendo los más notables antecedentes el conocido como Plan Mansholt y, más recientemente, el Informe Sapir<sup>5</sup>.

En España, el debate sobre políticas agrarias tiene un perfil bajo, táctico y sesgado hacia lo que se gana o pierde con las distintas reformas. Esta situación obedece a diversas causas. En primer lugar, la agricultura viene perdiendo peso desde hace décadas, ya que a su natural retroceso económico se ha sumado un claro declive social y político. En segundo lugar, la actividad agrícola esta poco valorada; el relevo generacional es muy reducido y, para los inmigrantes que pueblan cada vez mas los campos españoles la agricultura es, en general, el sector de llegada...y de partida ante la primera oportunidad de empleo en otro sector. En tercer lugar, la intervención de las administraciones públicas ha perdido relevancia y consistencia, ya que se ha centrado en la gestión de la PAC y el desarrollo de las respectivas normas autonómicas.

---

<sup>5</sup> Las tesis de Sicco Mansholt quedaron plasmadas en la carta de Mansholt de 1972 y en Agricultura 1980, que era mucho mas que un panfleto anti-agrarista, como a menudo se las ha presentado. El Informe Sapir, mas amplio, propuso en 2003, entre otros ambiciosos cambios, reducir sustancialmente el gasto agrícola. Ambos manifiestos quedaron formalmente olvidados en los despachos comunitarios, pero sus ideas están más presentes que nunca en el debate político actual

Pero esta situación podría cambiar. La intensa crisis económica que nos azota, unida a las necesidades crecientes de alimentos en los mercados mundiales, constituyen una oportunidad para que España otorgue a la política agraria un carácter estratégico. La crisis interna exige promover un nuevo modelo de desarrollo menos dependiente de la construcción y el turismo y la crisis internacional revela que la agricultura –junto con la energía es un sector estratégico en un mundo que camina hacia los 9.000 millones de habitantes a mitad de siglo.

En esta tesitura es deseable que el gobierno español lidere un proceso de reflexión que permita explorar todas las alternativas que tengan algún grado de factibilidad, identificar sus intereses estratégicos y sus potenciales alianzas y redefinir un nuevo pacto con el sector agrario. La próxima reforma de la PAC exige un elevado nivel de protagonismo; sin propuestas a un tiempo atrevidas y realistas existe el peligro de perder una parte sustancial de los fondos agrícolas y de limitar la capacidad de la PAC hacia responder a los desafíos de la agricultura.

## **5. METODOLOGÍA UTILIZADA**

Se ha basado en la metodología analítico descriptiva. Junto a la revisión histórica de lo que ha supuesto la PAC en la UE, y que se ha basado en el uso del modelo de análisis histórico descriptivo, hemos incorporado técnicas básicas de análisis cualitativo de las principales variables económicas vinculadas con los aspectos de la realidad económica analizada.

El estudio cualitativo y la revisión de datos empíricos relacionados con el objeto del estudio, entendemos que refuerza la hipótesis inicial y permite desarrollar los objetivos intermedios propuestos que faciliten alcanzar el objetivo final de nuestro trabajo.

Nuestra investigación parte del marco metodológico y escuela de pensamiento institucionalista defendida por autores como Veblen que consideraban la influencia que, sobre la economía, tenían los agentes sociales y el marco regulador normativo que emana de las instituciones.

## **6. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA**

El sector agrario ha experimentado, en las últimas décadas, un hondo proceso de transformación favorecido, entre otros factores, por los avances biotecnológicos, que han modificado sustancialmente su funcionamiento asemejándolo, cada vez más, al del sector industrial. No obstante, y a pesar de estas crecientes similitudes, la agricultura presenta, todavía hoy, peculiaridades importantes que la diferencian del resto de actividades económicas.

Sin ánimo de exhaustividad, entre esas diferencias merece la pena destacar las relacionadas con factores de oferta y de demanda. Las primeras tienen que ver con la inmovilidad del factor tierra, con las cambiantes e incontrolables condiciones climatológicas, que provocan, a corto plazo, fluctuaciones muy notables en la producción agraria, o con la estacionalidad y el carácter perecedero de gran parte de la producción agraria. Respecto a las diferencias vinculadas con los factores de demanda, es sobradamente conocido que los productos alimenticios, al contrario de lo que ocurre con la mayor parte de los bienes industriales, poseen una baja elasticidad precio y renta, encontrándose su demanda limitada, en última instancia, por la saturación de las necesidades humanas. Así, mientras en el sector industrial los incrementos de productividad pueden traducirse simultáneamente en una bajada de precios y en un incremento de la retribución de los factores productivos, en el sector agrario, expuesto a la libre competencia, los aumentos de la oferta debidos, por ejemplo, a mejoras tecnológicas o simplemente a las cambiantes condiciones climatológicas se traducen en una caída significativa de los precios (Ley de King) y, en consecuencia, de las rentas de los agricultores.

Precisamente, para evitar el deterioro relativo de los ingresos agrarios y alcanzar un cierto grado de equidad sectorial en la distribución de la renta, los poderes públicos han intervenido tradicionalmente en este sector.

Otras razones adicionales que justifican la intervención estatal son el deseo de las autoridades políticas de evitar una excesiva dependencia exterior en el abastecimiento de productos alimenticios y la necesidad de lograr un cierto grado de estabilización de los mercados y de los precios agrarios en niveles razonables para los consumidores. Más recientemente dicha intervención viene avalada por la necesidad de evitar el

despoblamiento del medio rural y atender las nuevas demandas sociales en favor de un sector suministrador de externalidades positivas (medio ambiente, paisaje, ocio...).

Sin poner en entredicho todas las razones expuestas, y en especial estas últimas, tampoco puede ocultarse que el desmantelamiento del apoyo que actualmente recibe la agricultura en los países desarrollados no resulta fácil, pues los gobiernos se resisten a enfrentarse a la férrea oposición de los agricultores que consideran ese hipotético desmantelamiento como la vulneración de unos derechos adquiridos.

Por lo que a la Unión Europea se refiere, desde el inicio de las conversaciones para la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE)<sup>6</sup> se hizo evidente que la regulación del sector agrario dentro del club comunitario debía seguir unas mismas pautas; dicho en otros términos, que era necesario contar con una política agraria común. Motivos económicos y políticos se mezclaban en esta necesidad.

En primer lugar, aunque las políticas agrarias aplicadas por los distintos países fundadores de la CEE coincidían en sus objetivos, diferían en los instrumentos de intervención y en el grado de protección otorgado al sector, por lo que se hubieran introducido serias distorsiones en el mercado de productos agrarios de no existir una política conjunta; en segundo lugar, se hacía difícil contar con un verdadero mercado común para los productos industriales si simultáneamente no lo había para los bienes agrarios, pues la falta de ese mercado común favorecería la existencia de diferencias importantes en los salarios reales –afectados por el coste de la alimentación, y en consecuencia en los costes de producción, alterando la competencia interna.

En tercer lugar, era impensable que países con ventajas comparativas en los productos agrarios (Francia) accedieran a la formación de un mercado común dejando fuera los bienes en los que mejor podían competir y aceptaran la libre competencia en los que (bienes industriales) otros países (Alemania) tenían claras ventajas. Finalmente, había Estados (Bélgica, Holanda) cuyas agriculturas estaban muy orientadas hacia los mercados externos o eran complementarias (Italia) con las de otros socios comunitarios y podían sacar provecho tanto de esa complementariedad como de contar con una política común que les permitiese ampliar sus mercados.

Una vez establecida la necesidad de dotarse de una política agraria común, había que decidir qué tipo de regulación se articulaba; la solución fue, aparentemente, sencilla: debía ser una política que no perjudicase a ninguno de los países miembros. Con estas

---

<sup>6</sup> CEE: Comunidad Económica Europea. En adelante CEE.

premisas, se articuló la Política Agraria Común (PAC), una política que, con sus defectos y virtudes, se erigió, durante las primeras décadas de la construcción comunitaria, en un eje vertebrador y en un verdadero bastión de la integración europea. La PAC ha sido durante muchos años la única política verdaderamente común de la Unión Europea, la mejor implementada, pero también la más compleja y la más controvertida tanto dentro como fuera de la Unión Europea, en este sentido se manifiestan José Luis García Delgado y María Josefa García Grande (2003).

## **7. LA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA**

La **Política Agrícola Común (PAC)** es una de las políticas más importantes y uno de los elementos esenciales del sistema institucional de la Unión Europea (UE). La PAC gestiona las subvenciones que se otorgan a la producción agrícola en la Unión Europea.

Según el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación la Política Agrícola Común (PAC) está compuesta por una serie de normas y mecanismos que regulan la producción, el comercio y el tratamiento de los productos agrícolas en la Unión Europea con el fin de:

- Incrementar la productividad agraria, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola y ganadera, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra.
- Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.
- Estabilizar los mercados.
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- Asegurar al consumidor suministros a precios razonables

## **8. HISTORIA DE LA PAC**

La historia de la PAC hasta la fecha puede segmentarse en varias etapas marcadamente diferentes:

### **8.1. PRIMERA ETAPA. DESDE EL ORIGEN DE LOS AÑOS 50 HASTA LOS AÑOS 80 DEL SIGLO XX**

En su origen, la PAC surge en una Europa occidental marcada por la postguerra. La producción agrícola y ganadera había quedado seriamente mermada y peligraba la producción y el abastecimiento de productos básicos de alimentación. Así pues el objetivo central en estos primeros años de la PAC era asegurar que los ciudadanos, como consumidores dispusieran de un suministro estable y suficiente de alimentos a precios asequibles, para ello se debía garantizar que el conjunto de países de la UE<sup>7</sup> dispusieran de un sector agrícola viable fomentando la mejora de la productividad agrícola. La PAC funcionaba mediante subvenciones y sistemas que garantizaban precios elevados a los agricultores, sin elevar el precio final para los consumidores, incentivando el aumento de la producción. Con este objetivo, se daba asistencia financiera para la reestructuración de la agricultura, por ejemplo con subsidios a las inversiones agrícolas para favorecer el crecimiento de las explotaciones, para aumentar la formación de los agricultores (formación específica y capacitación profesional), para adaptarse a las condiciones económico-sociales (jubilaciones anticipadas, ayudas a fondo perdido a las regiones más desfavorecidas), etc. El coste económico de estas medidas era elevadísimo, alcanzando hasta el 50% del presupuesto de la UE.

En 1958, y siguiendo lo establecido en el artículo 43 del Tratado de Roma, se iniciaron, en la Conferencia de Stressa, los trabajos preparatorios para el establecimiento de la PAC. Allí se concluyó que la agricultura era una parte esencial de la economía y de la sociedad europea y que la PAC debía fomentar la mejora de las estructuras agrarias, el crecimiento de la productividad, contribuir al desarrollo del comercio interno, al equilibrio entre la oferta y la demanda y proteger el modelo de agricultura familiar europeo garantizando unas remuneraciones equitativas a los factores de producción.

---

<sup>7</sup> UE: Unión Europea. En adelante Unión Europea

En 1960 la Comisión entregó al Consejo de Ministros lo que se ha denominado *Primer Informe Mansholt* en el que se establecían las bases de la PAC, informe que después de ser largamente debatido, fue aprobado en 1962. A partir de esta fecha, no sin dificultades, se pusieron en marcha las distintas Organizaciones Comunes de Mercado – OCM<sup>8</sup>– (conjunto de normas que regulan la producción y comercialización de un determinado producto o grupo de productos agrarios), de tal forma que en 1964 el 85% de la producción agraria estaba ya regulada por su correspondiente OCM, y la PAC prácticamente articulada.

Cinco fueron los objetivos que se propuso originariamente la PAC, establecidos en el artículo 39 de la versión primitiva del Tratado de Roma:

1. Incrementar la productividad fomentando el progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, en especial de la mano de obra.
2. Estabilizar los mercados agrarios.
3. Garantizar precios razonables a los consumidores.
4. Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
5. Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.

Respecto a estos objetivos hay que hacer, al menos, dos consideraciones.

La primera se refiere a la imprecisión con la que están formulados algunos de ellos: «*precios razonables a los consumidores*» o «*nivel de vida equitativo*». La segunda, no menos importante, tiene que ver con la dificultad de compatibilizar algunos de ellos; así, asegurar precios razonables a los consumidores y al mismo tiempo garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria no es sencillo de conseguir cuando la PAC, como enseguida se verá, ha tratado de elevar las rentas mediante la fijación de unos precios generosos para los productos agrarios.

A estos objetivos iniciales se han ido añadiendo, con el paso del tiempo y la aprobación de las distintas reformas de la PAC, otro gran número de ellos, tantos que se hace difícil, sino imposible, para una sola política conseguirlos todos. Entre esos objetivos merece la pena destacar el deseo de las autoridades comunitarias de facilitar el ajuste entre la oferta y la demanda, promover el desarrollo rural, preservar el medio ambiente o salvaguardar el modelo de agricultura familiar europeo.

Para conseguir las metas fijadas en el Tratado de Roma, la PAC se ha articulado sobre la base de tres principios que han guiado todas sus actuaciones:

---

<sup>8</sup> OCM: Organizaciones Comunes de Mercado.



1. *Unidad de mercado.* Implica la libre circulación de productos agrarios en el seno de la Unión Europea, la fijación de precios idénticos para todo el territorio comunitario y la puesta en marcha de un sistema de intervención común. La unidad de mercado se garantiza mediante la supresión interior de las barreras arancelarias, las restricciones cuantitativas y otras medidas de carácter similar.

2. *Preferencia comunitaria.* Supone la protección de la producción interna respecto de la competencia exterior mediante un complejo y eficaz sistema de defensa en frontera. Este principio es necesario porque los costes de producción en la Unión Europea son, en general, superiores a los de los grandes productores mundiales y, en consecuencia, también los precios, si bien, los mayores precios comunitarios son debidos tanto a esos mayores costes de producción como a la generosa política de precios aplicada por la Comunidad, cuyo objetivo ha sido elevar los ingresos de los agricultores.

3. *Solidaridad financiera.* Este principio implica que la financiación de la PAC se realiza a través del presupuesto comunitario. A su vez, dicho presupuesto se nutre de los ingresos que esta política genera. La gestión financiera de la PAC está encomendada al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA)<sup>9</sup>.

La PAC se asienta sobre dos pilares muy desiguales: la política de regulación de precios y mercados, que ha sido la más importante en cuanto a recursos absorbidos y actuaciones realizadas, y la política de estructuras.

## **8.2. SEGUNDA ETAPA. A PARTIR DE LOS AÑOS 80**

Una vez alcanzado el objetivo de hacer llegar a la UE a la autosuficiencia agrícola y ganadera, debido al importante aumento de las explotaciones y de la productividad de estas surgió el problema casi permanente de la sobreproducción. Se generaban excedentes de los principales productos agrícolas, los cuales debieron exportarse (con ayuda de subvenciones) en el mejor de los casos, donados a países en vías de desarrollo y otras veces almacenados o destruidos dentro de la UE. El coste presupuestario de estas medidas seguía siendo muy elevado, además provocaron distorsiones en algunos mercados mundiales, y sus consecuencias no siempre redundaron en interés de los

---

<sup>9</sup> FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.

agricultores, ni de los consumidores, llegando a ser criticadas y hacerse impopulares entre los ciudadanos comunitarios, a la vez consumidores y contribuyentes. El mundo se encontraba en los inicios de la llamada globalización y la sensibilidad y preocupación de la sociedad sobre temas como el desarrollo sostenible, el medio ambiente y los derechos humanos iba en aumento.

### **8.2.1. Las primeras reformas de la PAC**

Entre 1962, fecha de puesta en marcha de las primeras OCM, y mediados de la década de 1970, la PAC siguió su camino sin grandes problemas.

No obstante, aunque estos no afloraron en esa etapa, estaban ya gestándose. De hecho, en 1968, con ocasión de la elaboración del *Plan Mansholt*, su progenitor, el comisario de agricultura Sicco Mansholt, advertía muy enérgicamente sobre las consecuencias negativas de la PAC y, en especial, sobre los efectos de la política de precios: estímulo para la generación de excedentes, escasa atención a la modernización de las explotaciones, falta de relevo generacional en el campo... Tres lustros después, estos problemas eran ya una trágica realidad, y la necesidad de acometer reformas en profundidad de la PAC ineludibles.

El proceder de la Comunidad a la hora de emprender reformas en su política común agraria, con independencia del calado de las mismas, suele ser el siguiente: en primer lugar se elabora un documento de reflexión en el que se identifican los problemas y necesidades en materia agraria y se exponen los deseos en este campo (los informes *Orientaciones para la agricultura europea*, 1981; *El Libro Verde*, 1985 o *Un futuro para la agricultura europea*, 1986, son algunos ejemplos de esos documentos de reflexión). A continuación, la Comisión propone lo que suele ser una reforma ambiciosa y el Consejo de Ministros dispone, después de arduas negociaciones entre los distintos países miembros, en las que cada uno quiere sacar el mayor provecho posible, lo que será la reforma, una reforma que suele ser mucho más modesta de la propuesta por la Comisión (a veces son los jefes de Estado y de Gobierno los que acuerdan finalmente los términos de la revisión).

Por otro lado, aunque cada reforma ha tenido sus especificidades, en todas ellas ha habido un denominador común en cuanto a sus propósitos: control de la producción como forma de reducir los gastos financieros de la PAC y mantenimiento de los ingresos de los agricultores.

Desde finales de la década de 1970, y como consecuencia de los problemas que ya estaba acusando la PAC, fueron apareciendo diversos informes sobre esta política y sobre la situación del medio rural. En ellos se incidía en la necesidad de dar más protagonismo al mercado a la hora de articular la política agraria, en la conveniencia de diversificar las producciones, acercar los precios comunitarios a los del mercado internacional, mantener la actividad agraria en zonas poco propicias para ello (desfavorecidas y de montaña) y preservar el modelo agrario europeo.

Todos estos deseos se concretaron en la puesta en marcha, a lo largo del decenio de 1980, de diversas medidas correctoras al funcionamiento de la más importante de sus políticas, medidas que, sin embargo, no cuestionaban sus fundamentos, que eran los que verdaderamente estaban causando los problemas.

En efecto, la generosa política de precios, como se ha dicho ya en más de una ocasión, suponía un estímulo permanente para la producción y, en consecuencia, para la generación de excedentes, unos excedentes que había que colocar con subvenciones en los mercados internacionales. Y, en lugar de replantearse esa política y dar más protagonismo a las actuaciones en materia de estructuras que modernizasen las explotaciones y reorientaran la producción de acuerdo con las necesidades de los mercados, se siguió sin cuestionar ni los objetivos de la PAC, acordes con las necesidades de la Europa de mediados del siglo XX, pero seguramente desacertados, algunos de ellos, treinta años después, ni los métodos para alcanzar esos objetivos.

De esta forma, los problemas de la PAC trataron de atajarse, desde finales del decenio de 1970, mediante la introducción de medidas de ajuste que no atacaban la raíz del problema. Entre esas medidas hay que destacar la reducción en los sistemas de garantía o la moderación, y en algunos casos la congelación, de los precios agrarios. También se establecieron tasas de corresponsabilidad en las OCM de la leche (1977-1978) y los cereales (1986-1987), de tal forma que se establecían unos umbrales de producción, y si se superaban los agricultores comunitarios debían pagar una tasa de corresponsabilidad (especie de impuesto) con la que financiar los excedentes al tiempo que se reducían los precios de intervención.

Otro de los sistemas puesto en marcha, y que ha sido uno de los que ha tenido efectos más positivos sobre la gestión de la oferta, es el establecimiento de cuotas de producción en diversos sectores, especialmente en el azúcar y en el sector lácteo. En este último caso su fijación se realizó en 1984, de tal forma que a cada país se le asignaron un número determinado de toneladas de leche que podía producir, superadas

las cuales, tenía que pagar una multa. El sistema funcionó y los *stocks* se redujeron, si bien el régimen introdujo rigideces y distorsiones en el mercado de la leche que aún hoy persisten.

También en la década de 1980 se puso en práctica el programa de retirada de tierras. Mediante este sistema los agricultores tenían que retirar de la producción, cada año, un porcentaje de su superficie, unas tierras que podían destinarse a barbecho, al cultivo de leguminosas o a la ganadería extensiva. Lo que en un principio hicieron los agricultores, con buen criterio, fue retirar las tierras más marginales, las menos productivas, con lo que los efectos de la medida sobre los excedentes fueron insignificantes. Luego la retirada se obligó a que fuera rotatoria, pero los agricultores respondieron cultivando más intensivamente el resto de la superficie, pues el estímulo de los precios seguía vigente.

Casi finalizada ya la década de 1980, y ante el agravamiento de la situación (los excedentes no dejaban de crecer, el coste financiero de la PAC se hacía insoportable y las presiones internacionales ante las abultadas subvenciones a la exportación arreciaban), ve la luz lo que se denominó *Paquete Delors*, un amplio conjunto de medidas, que no de reformas, para hacer frente a los serios problemas de la PAC. Entre esas medidas hay que destacar especialmente dos: los Estabilizadores Agropresupuestarios, mecanismo relativamente automático de aplicación en las más importantes OCMs que consistía en la reducción de precios y garantías cuando la producción o la intervención superaban determinados niveles; y la Directriz Agrícola, instrumento de disciplina presupuestaria que establecía que el incremento de los gastos del FEOGA-Garantía no podía rebasar el 74% del crecimiento del PNB.

Finalmente, dentro de este amplio programa de medidas se aprobó también la Reforma de los Fondos Estructurales de la Comunidad, entre ellos el FEOGA-Orientación, con el propósito de conseguir una mayor coordinación entre todos ellos.

Los resultados conseguidos por los distintos sistemas ensayados para resolver los problemas generados por la PAC, durante el decenio de 1980, fueron verdaderamente modestos, y en el umbral de 1990 la mayor parte de las distorsiones que habían motivado el programa de medidas durante el decenio previo, seguían sin resolverse. Por otro lado, la agricultura aprendió a sobrevivir con este amplio programa de penalizaciones y complicaciones normativas, y a adaptarse a todas esas situaciones.

En definitiva, los diques levantados para contener la riada de problemas en el seno de la PAC durante la década de 1980, en el mejor de los casos, sólo lograron contenerla

momentáneamente, pero pronto sus paredes se agrietaron y amenazaron con inundar toda la Unión de conflictos. Por eso, la Comisión planteó en un nuevo documento de reflexión: *Evolución y futuro de la PAC*, 1991, una reforma en profundidad de esta política, una reforma que ya, como siempre, muy suavizada por las negociaciones entre los distintos países miembros, sería aprobada en mayo de 1992.

### **8.2.2. El cambio de rumbo de la Reforma MacSharry de 1992**

En mayo de 1992, después de un largo proceso de discusión en torno a los problemas de la PAC, proceso condicionado por las negociaciones que se estaban simultáneamente llevando a cabo en la Ronda Uruguay del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), se aprueba la Reforma MacSharry.

La naturaleza de los males que aquejaban a la PAC en el inicio de los años noventa eran de tal gravedad, que en los meses previos a la aprobación de la reforma había calado la idea de que ésta iba a ser una revisión en profundidad que afectaría tanto a los objetivos y principios de la PAC como a la mayor parte de la Unión Europea.

Sin embargo, con ser importante por las razones que más adelante se exponen, ésta fue una reforma parcial que, por una parte, sólo afectó a una parte de la producción agraria, (concretamente a los cereales, oleaginosas, proteaginosas, tabaco, vacuno, ovino, caprino, leche y productos lácteos, dejando fuera, por tanto, importantes sectores mediterráneos: frutas, hortalizas, aceite o vino) y, por otra, no modificó ni los objetivos establecidos en el Tratado de Roma, aunque se añadieron otros nuevos, ni los principios de la PAC.

No obstante, aunque en la reforma se respetaron, al menos teóricamente, los principios de la política agraria, tanto la propia reforma como los acuerdos firmados por la Unión Europea en el marco de la Ronda Uruguay del GATT<sup>10</sup>, poco después, hicieron que esos principios se vieran comprometidos.

Así, de los tres principios en los que se fundamenta la PAC, *unidad de mercado*, *preferencia comunitaria* y *solidaridad financiera*, los dos últimos quedaron seriamente mermados. La *solidaridad financiera* porque después de 1992 aumentó el número de acciones cofinanciadas por los Estados miembros. El de *preferencia comunitaria* porque los acuerdos de Marrakech, con los que se cierra la octava ronda de negociaciones del

---

<sup>10</sup> GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

GATT, obligan a la Unión Europea a la conversión de toda protección en frontera en lo que se ha denominado «equivalentes arancelarios» para, posteriormente, proceder a su reducción. Con ello se desmantela lo que había sido el buque insignia de la protección comunitaria: *los prélèvements*.

Tres fueron fundamentalmente los objetivos perseguidos por la Reforma MacSharry:

- Reducir los excedentes como vía para disminuir los costes financieros de la PAC.
- Acercar los precios de los productos agrarios comunitarios a los precios del mercado mundial.
- Mantener un número suficiente de agricultores en el sector agrario con fines productivos y de protección del medio rural.

Para lograr estos objetivos, la reforma se apoyó básicamente en una reducción de precios institucionales que se llevó a cabo de forma gradual a lo largo de tres campañas (a modo de ejemplo, baste señalar que la bajada de precios en los cereales, para los que se propone un sistema de precios iguales, fue del 30%, en tanto que en la carne de vacuno la disminución fue del 15%). El efecto negativo que este descenso en los precios podía causar en las rentas agrarias se compensó, por un lado, mediante ayudas directas a las rentas y, por otro, a través de una serie de medidas de acompañamiento o acciones estructurales.

Las ayudas directas se establecieron en las OCM de vacuno, ovino, caprino, tabaco y cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas). En los sectores ganaderos se articularon una serie de primas por cabeza de ganado cuya percepción estaba, y está, supeditada al cumplimiento de una carga ganadera máxima (animales por superficie forrajera) y con un límite de reses primables por Estado miembro o por ganadero (este último es el caso del ovino y caprino, donde las primas por cabeza ya existían). En los cereales se instituyeron dos tipos de ayudas, una en función de la superficie cultivada (igual que en el caso del ganado hay establecido un número máximo de hectáreas subvencionables) y otra según las hectáreas retiradas de cultivo.

La prima por hectárea se calcula teniendo en cuenta los rendimientos históricos de cada comarca: a mayor rendimiento mayor subvención.

Además, esos rendimientos comarcales determinan si un agricultor se encuadra en el régimen simplificado (pequeño productor) o en el régimen general (grandes

productores). Un agricultor es pequeño productor si la superficie para la que solicita la ayuda es inferior a la necesaria para producir 92 Tm de cereales, según los rendimientos medios de la comarca en la que se localiza la explotación. Las grandes explotaciones están obligadas a retirar de la actividad productiva rotacionalmente (*set aside*) el 15% de su superficie, en tanto que para las pequeñas la retirada es opcional, pero si practica el “*set aside*” perciben, igual que las grandes, una subvención por la superficie abandonada. Al haberse calculado las ayudas en función de los rendimientos históricos de cada comarca, por un lado, las zonas más productivas de la Comunidad son las que consiguen las primas más elevadas (todo ello justificado sobre la base de que tales subvenciones son una compensación por la caída de precios) y, por otro, se consagra el favorable trato otorgado por la PAC a los países del norte (con mayor productividad) en detrimento de los Estados del sur (con más bajos rendimientos).

En cuanto a las medidas de acompañamiento, implican una revitalización de la política socioestructural y, aunque son financiadas por el FEOGA-Garantía, funcionan en régimen de cofinanciación. Estas medidas se agrupan en tres capítulos:

- Protección al medio ambiente. Con este grupo de normas se persigue aumentar prácticas de cultivo que respeten y tengan un efecto positivo sobre el medio ambiente. Se conceden ayudas para la protección de aguas, fomento de la agricultura ecológica, extensificación de producciones, conservación de las tierras retiradas de la producción o acondicionamiento de espacios con vistas al turismo.
- Forestación de tierras agrícolas. El objetivo de estas actuaciones es doble. Por una parte, se trata de convertir tierras agrícolas en tierras forestales y, por otra, fomentar las actividades forestales en las explotaciones agrarias. Las ayudas concedidas bajo esta modalidad están encaminadas a cubrir los gastos de forestación, mantenimiento y pérdidas de ingresos por la conversión de superficies agrarias en tierras forestales.
- Jubilación anticipada. Para esta medida, que es recurrente como se deduce de lo expuesto en éste y en el anterior capítulo, y que hasta el momento había sido poco efectiva, se incrementan los fondos. Las ayudas pueden adoptar diversas formas: prima por cese de actividad, por hectárea de tierra cedida, complemento de jubilación o indemnización anual no vinculada a la superficie cedida.

De entre los muchos cambios que incorpora la reforma es necesario destacar, al menos, tres aspectos: la forma de intervención elegida a partir de ese momento por la Unión

Europea para proteger a su sector agrario, la preocupación medioambiental y las nuevas funciones asignadas a los agricultores.

En cuanto al primero de los rasgos mencionados, la reforma no cuestiona la protección al sector agrario, pero sí la forma en que se ha hecho hasta ese momento. Las serias distorsiones internas (elevados costes financieros, excedentes, desequilibrios regionales...) y externas (exportaciones subvencionadas) provocadas por la aplicación de la política de precios y mercados hicieron evidente la necesidad de sustituir dicha política por otra de ayudas directas a las rentas, que podía seguir aspirando a mejorar los ingresos agrarios (uno de los objetivos primordiales fijados en el Tratado de Roma) sin causar tantas alteraciones en el mercado comunitario y en los mercados mundiales. Con la Reforma MacSharry se inicia, precisamente, ese relevo, un relevo que se hará de forma progresiva y que aún hoy, después de dos reformas más, las de 1999 y 2003, que profundizan, como enseguida se verá, en esa sustitución, no ha terminado.

El cambio operado en la filosofía de la PAC no es baladí y tiene varias implicaciones. En primer lugar, si hasta ese momento la política de precios y mercados había potenciado un modelo productivista (había que producir cuanto más mejor), a partir de 1992 se incentiva la extensificación de las producciones (el agricultor ya no va a recibir más subvenciones porque incremente sus rendimientos, sino simplemente por poseer una cabaña ganadera, por cultivar unas tierras o, incluso, por dejar de hacerlo). En segundo lugar, si hasta la Reforma MacSharry la PAC era financiada básicamente por los consumidores, desde entonces es sobre los contribuyentes sobre los que recae, en mayor medida, dicha financiación, introduciéndose, a la vez, más transparencia en las actuaciones de la política agraria, pues mientras en la política de precios las subvenciones a la agricultura permanecen ocultas bajo el velo de los precios, en la de ayudas directas éstas son explícitas, conociéndose perfectamente los destinatarios y el monto que percibe cada uno de ellos. Finalmente, la reforma buscaba que sin el incentivo de los precios (por su reducción) la producción disminuyera. Y si esto sucedía, también lo harían los excedentes, el coste financiero de la PAC, las exportaciones subvencionadas y los conflictos en los mercados internacionales, poniéndose remedio, de esta forma, a gran parte de los males que afectaban a la PAC (respecto a las exportaciones subvencionadas hay que señalar que, con independencia de los resultados de la reforma, los acuerdos de la Ronda Uruguay, firmados poco después, obligan a la Unión Europea a reducir en un 21% las cantidades exportadas con subvención y en un 36% los desembolsos financieros para este fin.)



No obstante, de lo hasta aquí expuesto no debe concluirse que los problemas que habían motivado la Reforma MacSharry quedaban resueltos con ella ni que se renunció totalmente a la protección vía precios. La reducción de las cotizaciones agrarias, aunque notable, todavía dejaba muy alejados los precios comunitarios de los mundiales, y la protección en frontera, aunque mermada por los acuerdos de la Ronda Uruguay, seguía siendo importante (estos acuerdos garantizaron una reducción arancelaria global para el sector agrario del 36%).

El segundo de los rasgos de la reforma que se quiere destacar, su preocupación medioambiental, venía motivado porque durante años el incentivo de los precios había provocado una importante intensificación tanto de los cultivos, con una abusiva utilización de fertilizantes y fitosanitarios, como de las producciones ganaderas; las explotaciones ganaderas intensivas se desarrollaron espectacularmente en toda la Europa comunitaria, pero sobre todo en los países del norte –Dinamarca, Holanda– especializados en la producción de vacuno y porcino. Estos modelos de producción causan serios problemas medioambientales ante su dificultad para procesar adecuadamente las ingentes cantidades de estiércol que generan.

Para paliar estos problemas, la Reforma MacSharry apuesta, de una parte, por mantener un número suficiente de agricultores en el medio rural como forma de conservar un paisaje milenario y un patrimonio natural y, de otra, por la extensificación de la producción, tanto vegetal como ganadera.

El apoyo a una agricultura respetuosa con el medio ambiente y el fomento de la silvicultura, dos de las medidas estructurales antes comentadas, se enmarcan dentro de esta preocupación por el medio ambiente. También el hecho de que se condicionen las primas ganaderas al cumplimiento de unas cargas máximas y la implantación en el sector vacuno de una prima de extensificación, a la que tienen derecho aquellas explotaciones cuya carga ganadera no rebase unos determinados límites (1,4 Unidades Ganaderas por hectárea), se encuadran en el deseo de la Unión Europea de potenciar modelos de producción que respeten el medio ambiente.

Finalmente, y éste es el último rasgo de la reforma que se mencionó, a los campesinos se les asignan en la nueva regulación diversas funciones.

Los agricultores deben seguir realizando las tareas productivas de siempre, pero además deben asumir otras labores que van desde la conservación y gestión de los recursos naturales hasta la diversificación de las actividades en el seno de la explotación agraria (actividades forestales, turismo rural, transformación alimentaria...). Con esta

diversificación se pretende que aquellas explotaciones agrarias que no puedan lograr un nivel de remuneración factorial aceptable asumiendo exclusivamente tareas agrarias, lo hagan complementando éstas con otras actividades. Los agricultores serán remunerados por todas estas funciones, en unos casos por el mercado, en otros por la sociedad que retribuirá, a través de ayudas directas, la prestación de servicios medioambientales.

A la hora de hacer balance de los resultados de la Reforma Mac-Sharry, que como se dijo se aprobó en mayo de 1992 y se implantó de forma progresiva a lo largo de las tres campañas agrícolas siguientes: 1993-1994, 1994-1995 y 1995-1996, hay que diferenciar entre los efectos más técnicos, perfectamente cuantificables, y aquellos otros que se prestan a una valoración más subjetiva.

En cuanto a los primeros, unos pocos datos mostrarán el aparente éxito de la reforma. En primer lugar, la reducción de los excedentes, uno de los objetivos fundamentales de la revisión, fue espectacular; así, por poner sólo dos ejemplos, en 1992 los *stocks* de cereales se situaban en 21,8 millones de toneladas, mientras que en 1996 las existencias se limitaban a 1,2 millones gracias al incremento de su consumo por parte del sector ganadero (debido a la bajada de precios) y al modesto efecto de la retirada de tierras; en carne de vacuno, en las mismas fechas, las existencias pasaron de 1,2 millones de toneladas a 0,4 millones. En segundo lugar, también se redujo, al menos en términos relativos, el coste de la PAC: en 1991 esta política absorbía el 61% del presupuesto comunitario, mientras que en 1995 tal porcentaje apenas superaba el 50%. En términos absolutos, aunque el montante de gastos no disminuyó, al menos no siguió aumentando al ritmo que lo había hecho en los años precedentes. Finalmente, si en 1991 el 91% de los gastos del FEOGA-Garantía tuvieron que ser destinados a subvencionar las exportaciones y a acciones de almacenamiento, en 1996 tal porcentaje se limitó al 20%. No obstante, no debe ocultarse que si bien la reforma contribuyó a estos resultados, la coyuntura interna y externa (demanda y precios), también colaboró favorablemente a su consecución.

Como éxitos de la reforma menos cuantificables, pero no menos importantes, deben anotarse, asimismo, la mayor inquietud por producir alimentos de calidad, la mejora en la transparencia de las ayudas percibidas por el mundo rural, el hecho de que trate de fomentarse la cultura de la extensificación y el tímido apoyo, por la escasez de recursos puestos a su disposición, a la política de desarrollo rural.

Más ambivalentes son los efectos sobre el medio ambiente, pues si bien la extensificación de las producciones favoreció la reducción del consumo de fertilizantes

y fitosanitarios, la bajada de los precios de los cereales benefició a la ganadería intensiva. Además, aunque se incrementaron los recursos en el capítulo agroambiental, éstos no eran lo suficientemente elevados como para promover la adopción masiva de prácticas respetuosas con el medio ambiente.

Pero no todas son luces en la Reforma MacSharry. El primer aspecto que hay que criticar, y éste es un vicio recurrente en todas las reformas, es la falta de claridad y transparencia de la Comisión a la hora de despejar las incógnitas que sobre la PAC según en este sentido se manifiestan Jose Luis García Delgado y María Josefa García Grande (2003), en general, y sobre las ayudas directas, en particular, se abrieron en 1992 ¿Durante cuánto tiempo iban a percibir ayudas directas los agricultores? ¿Qué modelo de PAC se quería para el siglo XXI?

Preguntas no explícitamente contestadas por las autoridades comunitarias y que generaron, y generan todavía hoy, un clima de incertidumbre en el sector nada beneficioso a la hora de tomar decisiones a largo plazo.

Igualmente hay que situar en el debate de la nueva regulación la forma en la que se determinaron los pagos compensatorios. Al fijarse estos en función de los rendimientos de cada comarca y haberse reformado sólo las OCM continentales, se introdujeron distorsiones en la competencia y se consagraron las diferencias entre Estados, resultando más beneficiados los países del norte de la Comunidad y los sectores continentales, mientras que las producciones mediterráneas quedaron relegadas al aplazarse la reforma de sus OCM. También consolidó la reforma el reparto de ayudas entre las grandes y pequeñas explotaciones, pues al determinarse las subvenciones en función de los rendimientos y ser una compensación que guarda relación directa con los rendimientos y las hectáreas cultivadas o la cabaña explotada, las grandes empresas resultaron más beneficiadas que las pequeñas.

En definitiva, la regulación aprobada en 1992, si bien sentó las bases para solucionar parte de los problemas que aquejaban a la PAC, reprodujo los vicios del sistema anterior en cuanto a distribución territorial, sectorial y empresarial de las ayudas.

### **8.3. TERCERA ETAPA. A PARTIR DE 1999**

#### **8.3.1. La “mini-reforma” de 1999**

Los logros obtenidos con la reforma de 1992 y la convicción de que se estaba en el camino correcto, llevaron a la Comisión a proponer, en 1995, tres opciones de futuro para la PAC:

- Mantenimiento del *statu quo*, lo que suponía no introducir grandes modificaciones en la PAC, sino pequeños retoques técnicos.
- Liberalización total del sector agrario, es decir, eliminación de la intervención en los mercados agrarios y desaparición de las ayudas a la agricultura.
- Profundización en la reforma iniciada en 1992.

Evidentemente de las tres alternativas, la Comisión veía como viable, a corto plazo, únicamente la tercera, y el sector sólo estaba dispuesto a aceptar la primera o la tercera, pero no la segunda. Por eso la Comisión se decide por la tercera vía, y en 1999 aprueba, en el marco de la *Agenda 2000*, una nueva reforma de la PAC.

La necesidad de anticiparse a las exigencias que se iban a plantear en la próxima Ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que comenzaría a finales de 1999, las ya inminentes incorporaciones de los países del este de Europa a la Unión y el problema de los excedentes, sólo temporalmente resuelto (la Comisión estimaba que en la campaña 2005-2006 los excedentes de cereales podían constituir de nuevo una seria amenaza), fueron las razones principales que la Comisión invocó para llevar a cabo esta reforma.

Esta nueva revisión de la PAC continúa en la senda que ya marcara la de 1992, profundizando en algunos de sus objetivos y sumando otros nuevos a la ya larga lista de propósitos de esta política. La Comisión pone especial énfasis en la necesidad de:

- Mejorar la competitividad del sector agrario mediante una nueva reducción de los precios institucionales.
- Producir alimentos de calidad más adaptados a las demandas del consumidor.
- Asegurar un nivel de vida adecuado y unos ingresos estables a la comunidad agrícola.

- Fomentar prácticas respetuosas con el medio ambiente que contribuyan a preservar el patrimonio natural.
- Diversificar las actividades en el medio rural.
- Simplificar la PAC.

Aunque la reforma de 1999 aporta menos novedades que su predecesora, es interesante llamar la atención sobre dos aspectos: la apuesta cada vez más decidida de la Unión Europea por una política de rentas que sustituya la tradicional política de precios y el fortalecimiento de lo que se ha dado en llamar segundo pilar de la PAC, es decir, el desarrollo rural.

En cuanto al primero de los aspectos reseñados, la bajada de cotizaciones (15% en cereales, 20% en carne de vacuno) y el incremento de las ayudas confirman esa apuesta. Con la reducción de precios se pretende, por un lado, disminuir los estímulos que recibe el productor en determinadas OCM, frenando, de paso, el riesgo de que los excedentes se conviertan nuevamente en un serio problema y, por otro, ganar competitividad en los mercados internacionales. A este respecto conviene señalar que la competitividad se conquista reduciendo precios y, paralelamente, controlando a la baja los costes de producción. Las deficiencias estructurales de las que adolece la agricultura europea no sólo influyen en que los rendimientos sean bajos sino también en que los costes sean elevados; por tanto, si el objetivo de incrementar la competitividad es inaplazable, también lo es el de mejorar las estructuras productivas. Con el incremento de las ayudas se aspira a compensar el efecto negativo que la reducción de precios puede causar en las rentas agrarias, aunque en esta ocasión el incremento sólo cubre parcialmente la caída de las cotizaciones. Bruselas justifica esta compensación parcial basándose en sus previsiones sobre la evolución de los precios agrarios en el mercado, precios que según sus estimaciones se situarían por encima de los institucionales.

Sea ésta o no la razón, lo cierto es que la intención liberalizadora de la Comisión, ya perceptible en 1992, aparece ahora mucho más clara, pues no sólo es que se indemnice parcialmente a los agricultores por la bajada de los precios institucionales, sino que además, y éste también es un rasgo que merece la pena remarcar, se suprimen o limitan los regímenes de intervención (por ejemplo, en aceite de oliva o vacuno), sustituyéndolos, generalmente, por ayudas para el almacenamiento temporal.

El segundo de los aspectos que se quería destacar, es el cada vez mayor protagonismo otorgado a lo que constituye el segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural. La política de desarrollo rural comprende actuaciones horizontales con objetivos diversos de entre

los que cabe mencionar lograr un sector agrario viable, evitar el despoblamiento rural y preservar el patrimonio natural. Para alcanzar estos objetivos se conceden subvenciones para el desarrollo de actividades diversas relacionadas con el medio ambiente, el turismo rural, la agroindustria, la silvicultura o la instalación de jóvenes agricultores, por citar sólo algunos ejemplos. No obstante, la política de desarrollo rural sigue viéndose todavía como algo secundario en materia de política de precios, y los recursos a ella asignados son modestos.

La conclusión final que se extrae al integrar los dos rasgos más sobresalientes de la reforma es que la Comisión con ella quiere, por un lado, forzar el desarrollo de explotaciones competitivas y, por otro, mantener una comunidad rural viable. Las explotaciones pueden ser competitivas ya sea realizando actividades exclusivamente agrarias o combinando éstas con otras tales como la transformación alimentaria de los productos obtenidos en la propia empresa o el turismo rural. En cuanto al mantenimiento de la comunidad rural, éste es fundamental para evitar el despoblamiento del campo y el consiguiente deterioro del medio ambiente que llevaría aparejado.

La conservación del patrimonio natural exige de la prestación de servicios medioambientales por parte de la población rural, servicios que deberán ser remunerados, a través de ayudas directas, por parte de la sociedad.

Respecto a los resultados obtenidos por la reforma de 1999, éstos son menos llamativos que los de la Reforma MacSharry, seguramente porque son menos novedosos; podrían resumirse diciendo que se consigue mantener a raya tanto al presupuesto como a los excedentes y que la PAC cada vez causa menos distorsiones en los mercados internacionales. Así, en 2001, el 70% de las exportaciones realizadas por la Unión Europea se llevaron a cabo sin subvenciones.

En definitiva, la *Agenda 2000* aboga por una agricultura multifuncional (con funciones productivas, medioambientales y sociales), concepto nada nuevo, pero acuñado como tal a finales de la década de 1990 como escudo y defensa del modelo agrario europeo y de las ayudas a él concedidas, un modelo que no difiere, más que en el grado, del defendido por la Reforma MacSharry.

Finalmente, hay que señalar que la reforma contemplaba la posibilidad de modular las ayudas percibidas por las explotaciones aplicando reducciones en las subvenciones cuando «el montante total de pagos que deban concederse a un agricultor o ganadero por un año natural rebasa determinados umbrales» así como penalizaciones, o incluso suspensión de las ayudas, a aquellas explotaciones que ocasionen daños ecológicos. La

valoración de estas posibilidades no puede ser más que favorable. Es evidente que las empresas grandes, que suelen ser, o deben ser, competitivas no necesitan el mismo nivel de apoyo, ni por las mismas razones, que las explotaciones familiares localizadas en zonas marginales, con pocas o nulas opciones productivas distintas de las estrictamente agrarias.

Sin embargo, la propuesta de modulación quedó finalmente muy limitada, pues, por un lado, la frontera mínima (100.000 ecus) sugerida por Bruselas para empezar a aplicar reducciones era demasiado alta, permitiendo que una explotación recibiera todavía un volumen muy importante de fondos públicos y, por otro, la posibilidad de la modulación se dejó en manos de los Estados miembros, complicando innecesariamente la situación. De hecho, pocos fueron los países que la llevaron a cabo, y los que lo hicieron (Francia, por ejemplo), con poco éxito.

## **9. REFORMA DE 2003**

Mención aparte merece la reforma de 2003. En 2003 se acordó otra nueva reforma fundamental que incluía dos conceptos novedosos: la disociación y la condicionalidad. La disociación supone la ruptura de la relación entre ayudas y producción y permite/obliga a los agricultores a orientar la producción por las reglas del mercado. Las explotaciones, para ser rentables deberán optar por producir en función de las demandas del mercado. No obstante se mantiene una cierta estabilidad de ingresos mediante ayudas a la renta. Los agricultores dejan de obtener ayudas simplemente por producir alimentos, se eliminan las ayudas directas y proporcionales a la producción. Estas se otorgan en función de la demanda. De esta forma se priman las inquietudes y necesidades de los consumidores, que son los que configuran el mercado y a la vez los contribuyentes, y se deja libertad a los agricultores para producir lo que necesita el mercado. Antes, cuanto más producían los agricultores, más subvenciones recibían. Se introduce además el concepto de "condicionalidad": los agricultores tienen que respetar una serie de normas medioambientales, de inocuidad de los alimentos, de sanidad vegetal y de bienestar de los animales y el incumplimiento de las mismas reducirá las ayudas directas. La inclusión de estos requisitos en las políticas sectoriales agrarias (también ganaderas y pesqueras) suponen una importante contribución a las políticas en materia de conservación del medio ambiente en la UE y crean un sistema de feedback

entre la diversificación de las explotaciones en el medio rural, orientando gran parte del sector primario hacía un sector terciario basado en el medio ambiente, y el mantenimiento y uso/explotación sostenible del entorno.

La PAC ha contribuido al crecimiento económico, garantizando el suministro de una amplia gama de productos alimenticios de calidad intentando que los precios sean razonables. La UE se convirtió en el primer importador y el segundo exportador de productos agrícolas a nivel mundial.

*“La PAC acapara cerca de 50.000 millones de euros anuales, el 50% del presupuesto comunitario, aunque está descendiendo su peso en el PIB de la UE (43% en 2004) y se espera que disminuya más en los próximos años (33% en 2013)” ( Manual: Pasado, Presente y Futuro de la Pac página 7.)*

La reforma acordada en 2003, cambió la forma en que la UE apoya al sector agrícola a partir de 2005, ya que establece un pago desvinculado de la producción — *desacoplamiento*—, es decir, una ayuda que se abona independientemente de que el agricultor produzca o no y que se denomina *régimen de pago único*. Este pago está sujeto al cumplimiento de la condicionalidad: *buenas prácticas agrícolas y medioambientales y requisitos legales y de gestión*.

El 26 de junio de 2003 los ministros de Agricultura de la UE aprobaron una reforma (Reglamento (CE) 1728/2003) en profundidad de la Política Agrícola Común (PAC) con el fin de hacer frente a las perspectivas de los mercados agrícolas en la UE para el periodo 2003 - 2010. Esta reforma ha dado un giro absoluto al modo en que la UE apoya a su sector agrario. La nueva PAC se centra en el consumidor y en los contribuyentes, ofreciendo a los agricultores europeos la posibilidad de producir lo que el mercado demande, sin perder el derecho a la percepción de las ayudas. Así, la mayor parte de las subvenciones se abonarán con independencia de cuál sea el volumen y tipo de la producción, adoptando el modelo denominado de "ayudas desacopladas". A fin de impedir que se abandonen determinadas producciones, los Estados miembros pueden optar por conservar una vinculación limitada entre las ayudas y la producción, bajo circunstancias bien definidas y dentro de unos límites claramente establecidos (desacoplamiento parcial). Este nuevo "pago único" por explotación se vincula al



respeto del medio ambiente, la seguridad alimentaria y las normas sobre el bienestar animal.

La desvinculación entre las ayudas y la producción hará que los agricultores de la UE sean más competitivos y adopten una orientación más de mercado, sin por ello perder la necesaria estabilidad en los ingresos.

Esta reforma fortalecerá también las bazas de la UE en las actuales negociaciones comerciales en la OMC.

Los diversos aspectos de la reforma han ido entrando en vigor en 2005 y 2006. España decidió aplicar el régimen de pago único por explotación a partir de 2006.

Los elementos clave de la reforma son los siguientes:

- Establecimiento de una ayuda única por explotación para los agricultores de la UE, independiente de la producción<sup>11</sup>. Podrá mantenerse, de forma limitada, un elemento de vinculación a la producción, a fin de colaborar al abandono de la misma.
- Condicionamiento de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales («condicionalidad»).
- Reforzamiento de la política de desarrollo rural, lo que supone más fondos de la UE y nuevas medidas para promover la protección del medio ambiente, la calidad y el bienestar animal, y ayudar a los agricultores a cumplir las normas de la UE en relación con la producción, a partir de 2005.
- Reducción de las ayudas directas<sup>12</sup> a las explotaciones de mayor tamaño<sup>13</sup> a fin de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural.
- Puesta en marcha de un mecanismo de disciplina financiera que garantice que el presupuesto agrario fijado hasta 2013 no sea sobrepasado.

---

<sup>11</sup> Sobre la base de las ayudas recibidas durante el periodo de referencia 2000, 2001 y 2002.

<sup>12</sup> También conocida como “modulación”.

<sup>13</sup> A partir de 2007 será de un 5%.

El establecimiento del Régimen de Pago Único (RPU)<sup>14</sup> se realizó en 2006 en tres fases fundamentales:

- Asignación de los derechos de pago único a los titulares de los derechos derivados de la recepción de ayudas en los periodos de referencia.
- Asignación de los derechos de pago único de la Reserva Nacional en base a la solicitud única de 2006.
- Puesta en marcha, durante 2006, de la primera campaña de la solicitud y cobro de los derechos de cobro de pago único establecidos.

Durante las que ha sido necesaria la cooperación continua entre las comunidades autónomas y el organismo de coordinación de ámbito nacional, el FEGA.

Tabla 9.1:

Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural Marino (La agricultura, la pesca y la alimentación en España 2007)

DERECHOS DEFINITIVOS EN LA CAMPAÑA 2006-2007

	Tipo de derecho	Nº de beneficiarios (a)	Nº de derechos (b)	Importes (€) (c)	Valor medio UN derecho (c/b)	Importe medio UN beneficiario (c/a)
Andalucía	E	6.916	9.416	24.279.572,24	2.578,54	3.510,64
	N	264.047	3.191.102	1.227.497.680,78	384,66	4.648,78
	R	10.651	97.224	20.573.853,51	211,61	1.931,64
	<b>Total</b>	<b>270.598</b>	<b>3.297.742</b>	<b>1.272.351.106,53</b>	<b>385,82</b>	<b>4.702,00</b>
Aragón	E	1.930	3.518	11.970.195,74	3.402,56	6.202,17
	N	50.604	1.232.409	271.864.087,00	220,60	5.372,38
	R	10.600	76.070	11.825.117,99	155,45	1.115,58
	<b>Total</b>	<b>52.343</b>	<b>1.311.997</b>	<b>295.659.400,73</b>	<b>225,35</b>	<b>5.648,50</b>
Asturias (P. de)	E	4.058	4.881	8.780.766,73	1.798,97	2.163,82
	N	9.616	210.260	28.417.364,70	135,15	2.955,22
	R					
	<b>Total</b>	<b>13.229</b>	<b>215.141</b>	<b>37.198.131,43</b>	<b>172,90</b>	<b>2.811,86</b>
Balears (Illes)	E	916	942	698.757,49	741,78	762,84
	N	4.893	84.780	14.430.651,50	170,21	2.949,24
	R	473	2.563	407.579,47	159,02	861,69
	<b>Total</b>	<b>5.796</b>	<b>88.285</b>	<b>15.536.988,46</b>	<b>175,99</b>	<b>2.680,64</b>

<sup>14</sup> RPU: Régimen de Pago Único.

Los retos de la política agraria común: especial referencia al caso español

Cantabria	E	2.324	3.354	8.910.364,95	2.656,64	3.834,06
	N	3.264	134.094	16.491.657,74	122,99	5.052,59
	R	29	97	21.040,60	216,91	725,54
	<b>Total</b>	<b>5.557</b>	<b>137.545</b>	<b>25.423.063,29</b>	<b>184,83</b>	<b>4.574,96</b>
Castilla-La Mancha	E	3.149	4.881	14.808.489,21	3.033,90	4.702,60
	N	129.718	2.734.430	388.216.986,99	141,97	2.992,78
	R	16.447	162.723	24.920.624,18	153,15	1.515,21
	<b>Total</b>	<b>132.614</b>	<b>2.902.034</b>	<b>427.946.100,38</b>	<b>147,46</b>	<b>3.227,01</b>
Castilla y León	E	4.877	7.152	20.787.685,52	2.906,56	4.262,39
	N	95.684	3.517.924	573.564.522,38	163,04	5.994,36
	R	31.136	267.178	42.109.359,36	157,61	1.352,43
	<b>Total</b>	<b>100.228</b>	<b>3.792.254</b>	<b>636.461.567,26</b>	<b>167,83</b>	<b>6.350,14</b>
Cataluña	E	1.461	2.535	7.921.072,13	3.124,68	5.421,68
	N	53.225	710.476	179.871.501,20	253,17	3.379,46
	R	4.195	20.389	4.113.107,30	201,73	980,48
	<b>Total</b>	<b>54.617</b>	<b>733.400</b>	<b>191.905.680,63</b>	<b>261,67</b>	<b>3.513,66</b>
Valencia (Com.)	E	1.316	1.926	5.434.117,04	2.821,45	4.129,27
	N	53.265	187.519	40.131.453,68	214,01	753,43
	R	320	2.103	342.556,86	162,89	1.070,49
	<b>Total</b>	<b>54.487</b>	<b>191.548</b>	<b>45.908.127,58</b>	<b>239,67</b>	<b>842,55</b>
Extremadura	E	4.014	5.382	12.990.360,55	2.413,67	3.236,26
	N	70.843	1.770.645	272.875.085,93	154,11	3.851,83
	R	5.469	40.128	6.776.155,60	168,86	1.239,01
	<b>Total</b>	<b>74.542</b>	<b>1.816.155</b>	<b>292.641.602,08</b>	<b>161,13</b>	<b>3.925,86</b>
Galicia	E	8.045	9.406	17.336.677,68	1.843,15	2.154,96
	N	38.346	326.037	89.149.131,58	273,43	2.324,86
	R	34	118	24.144,15	204,61	710,12
	<b>Total</b>	<b>44.927</b>	<b>335.561</b>	<b>106.509.953,41</b>	<b>317,41</b>	<b>2.370,73</b>
Madrid (Com. de)	E	487	838	2.600.476,95	3.103,19	5.339,79
	N	7.347	208.888	25.373.687,47	121,47	3.453,61
	R	887	6.735	1.133.573,47	168,31	1.277,99
	<b>Total</b>	<b>7.825</b>	<b>216.461</b>	<b>29.107.737,89</b>	<b>134,47</b>	<b>3.719,84</b>
Murcia (Región de)	E	1.265	2.148	6.691.747,56	3.115,34	5.289,92
	N	8.684	87.046	20.460.586,37	235,05	2.356,12
	R	448	4.554	522.437,25	114,72	1.166,15
	<b>Total</b>	<b>9.888</b>	<b>93.748</b>	<b>27.674.771,18</b>	<b>295,20</b>	<b>2.798,82</b>
Navarra (C. Foral de)	E	1.323	2.140	5.983.307,73	2.795,94	4.522,53
	N	17.467	304.252	58.695.366,78	192,92	3.360,36
	R	2.772	16.269	3.236.282,53	198,92	1.167,49
	<b>Total</b>	<b>18.734</b>	<b>322.661</b>	<b>67.914.957,04</b>	<b>210,48</b>	<b>3.625,22</b>
País Vasco	E	5.009	5.909	8.090.442,88	1.369,17	1.615,18
	N	6.739	123.713	22.794.503,16	184,25	3.382,48
	R	1.030	4.873	1.187.288,52	243,65	1.152,71
	<b>Total</b>	<b>11.715</b>	<b>134.495</b>	<b>32.072.234,56</b>	<b>238,46</b>	<b>2.737,71</b>
Rioja (La)	E	364	615	1.922.834,46	3.126,56	5.282,51
	N	6.646	117.654	16.380.930,59	139,23	2.464,78
	R	529	2.641	549.196,55	207,95	1.038,18
	<b>Total</b>	<b>6.978</b>	<b>120.910</b>	<b>18.852.961,60</b>	<b>155,93</b>	<b>2.701,77</b>
<b>Total</b>	<b>E</b>	<b>47.454</b>	<b>65.043</b>	<b>159.206.868,86</b>	<b>2.447,72</b>	<b>3.354,97</b>

<b>N</b>	<b>820.418</b>	<b>14.941.229</b>	<b>3.246.197.198,56</b>	<b>217,26</b>	<b>3.956,76</b>
<b>R</b>	<b>85.050</b>	<b>703.665</b>	<b>117.742.317,34</b>	<b>167,33</b>	<b>1.384,39</b>
<b>Total</b>	<b>864.078</b>	<b>15.709.937</b>	<b>3.523.146.384,76</b>	<b>224,26</b>	<b>4.077,35</b>

Acrónimos <sup>15</sup>

Tabla 9.2.:

### DERECHOS DE RESERVA NACIONAL

	Nº de beneficiarios (a)	Nº de derechos (b)	Importe (€) (c)	Valor medio de UN derechos (c/b)	Importe medio UN beneficiario (c/a)
Andalucía	5.856	57.869	38.338.629,79	662,51	6.546,90
Aragón	2.266	33.263	11.275.690,90	338,99	4.976,03
Asturias (P. de)	545	7.978	1.867.988,97	234,14	3.427,50
Balears (Illes)	152	1.911	337.026,47	176,36	2.217,28
Cantabria	189	6.543	957.605,66	146,36	5.066,70
Castilla-La Mancha	2.290	32.879	6.763.006,25	205,69	2.953,28
Castilla y León	5.267	93.761	18.078.480,13	192,81	3.432,41
Cataluña	668	9.524	2.688.140,42	282,25	4.024,16
Extremadura	3.813	83.407	19.344.320,42	231,93	5.073,25
Galicia	2.067	22.047	5.338.125,91	242,12	2.582,55
Madrid (Com. de)	208	3.754	555.073,98	147,86	2.668,62
Murcia (Región de)	395	2.699	1.753.334,06	649,62	4.438,82
Navarra (C. Foral de)	448	5.691	1.351.219,54	237,43	3.016,12
País Vasco	296	3.239	564.562,66	174,30	1.907,31
Rioja (La)	156	3.862	497.156,09	128,73	3.186,90
Valencia (Com.)	555	4.705	1.729.431,51	367,57	3.116,09
<b>TOTAL</b>	<b>25.171</b>	<b>373.132</b>	<b>111.439.792,76</b>	<b>298,66</b>	<b>4.427,31</b>

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y medio rural marino. La Agricultura, la Pesca y la Alimentación en España.

<sup>15</sup> E: Derechos Especiales (basados en ayudas para las que el agricultor no tenía necesidad de declarar superficies para cobrarlas). N: Derechos Normales (se basa en función de las hectáreas medias anuales de superficie por las que el productor recibió algún pago en el período de referencia) R: Derechos de retirada (se conceden a agricultores que estuvieron obligados a retirar tierras de la producción en el período de referencia).

## 10. LA GESTIÓN FINANCIERA DE LA PAC

En 1962, al mismo tiempo que se crean las primeras OCM, se pone en marcha el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) cuya función es la de llevar a cabo la gestión financiera de la PAC.

El FEOGA no tiene ni personalidad jurídica ni autonomía financiera y es gestionado por la Comisión. Sus recursos financieros provienen del Presupuesto Comunitario, que, como es sabido, se nutre de lo que se denominan recursos propios tradicionales (derechos de aduanas, *prélèvement* y demás derechos establecidos sobre los intercambios con terceros países y cotizaciones sobre el azúcar y producción de isoglucosa), recursos procedentes del IVA<sup>16</sup> y un porcentaje sobre el PNB<sup>17</sup> de los Estados miembros. El Fondo tiene dos secciones, la de Garantía y la de Orientación; la primera se ocupa básicamente de la política de regulación de precios y mercados y la segunda de la política de estructuras. En el cuadro 3 se recoge la evolución del gasto del FEOGA. Como se puede apreciar, el Fondo ha ido progresivamente absorbiendo cada vez más recursos del presupuesto comunitario, alcanzando el máximo en 1978, año en el que casi el 80% de los recursos presupuestarios se dedicaban a la política agraria. Desde la Reforma MacSharry de 1992, sin embargo, el gasto de la PAC en términos absolutos ha mostrado un crecimiento moderado y ha disminuido en términos relativos. Por secciones, y aunque en el reglamento por el que se creó el FEOGA se asignaban los dos tercios de los recursos a la sección de Garantía y el resto a la de Orientación, la realidad ha sido que, hasta la reforma de 1992, alrededor del 95% del presupuesto del FEOGA lo ha absorbido la sección de Garantía y sólo el 5% la sección de Orientación (cuadro 3.), recursos, estos últimos, a todas luces insuficientes a tenor, no sólo de su reducida cuantía, sino de la naturaleza de los problemas que con ellos se pretendía resolver.

---

<sup>16</sup> IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido

<sup>17</sup> PNB: Producto Nacional Bruto

Tabla 10.1.:

**DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FEOGA. 1973-2002**

	Sección Garantía		Sección Orientación		Total Gasto FEOGA	
	Millones de euros	% sobre el total del FEOGA	Millones de euros	% sobre el total del FEOGA	Millones de euros	% sobre el total del Presupuesto
1973	3.928,3	95,4	187,6	4,6	4.115,9	
1978	8.673,0	96,4	324,0	3,6	8.997,0	79,2
1980	11.314,9	94,9	603,1	5,1	11.918,0	73,1
1984	18.346,4	96,4	676,2	3,6	19.022,6	69,9
1988	27.687,2	95,9	1.179,5	4,1	28.866,7	70,2
1991	33.353,0	93,7	2.235,4	6,3	35.588,4	60,9
1993	35.052,7	92,1	3.003,4	7,9	38.056,1	56,0
1995	34.502,7	90,5	3.609,0	9,5	38.111,7	50,5
2000	37.350,0	89,5	4.390,0	10,5	41.740,0	44,4
2002	40.360,0	90,1	4.420,0	9,9	44.780,0	45,8

Fuente: Comisión Europea, DG de Agricultura.

El FEOGA-Garantía reparte sus recursos entre las intervenciones de mercado, las restituciones a la exportación (las dos partidas más importantes), los montantes compensatorios de adhesión y los montantes compensatorios monetarios, ampliándose, desde la Reforma MacSharry, su campo de competencias, al financiar, además, las ayudas directas y determinadas actuaciones que antes correspondían al FEOGA-Orientación; concretamente desde 1992 financia los programas de reforestación de superficies agrarias, las medidas agroambientales y el cese anticipado en la actividad agraria, es decir, las denominadas medidas de acompañamiento. La *Agenda 2000* reforzó nuevamente el campo de actuación de esta sección, encargándose de financiar desde entonces algunas medidas de desarrollo rural (inversión, instalación de jóvenes agricultores, indemnización compensatoria en zonas desfavorecidas....) en las regiones que no están clasificadas como Objetivo 1, es decir, en las regiones más prósperas. En cuanto al FEOGA-Orientación, sus actuaciones son cofinanciadas con los Estados

miembros. En 1993, año en el que se modificaron los Reglamentos de los Fondos Estructurales FEDER<sup>18</sup>, FSE<sup>19</sup>, y el que nos ocupa, sus competencias se ampliaron, asignándosele como objetivos fundamentales el desarrollo rural y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (zonas Objetivo 1), funciones que comparte con el FEDER. En las antiguas zonas Objetivo 5a y Objetivo 5b, ahora Objetivo 2 (zonas con deficiencias estructurales), promueve la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC y fomenta el desarrollo rural en colaboración con el FEDER y el FSE (algunas de estas funciones corresponden desde 2000, como se ha dicho, al FEOGA-Garantía).

## **11. LA REFORMA DE LA PAC 2013 Y ESTRATEGIAS NEGOCIADORAS PARA ESPAÑA**

### **11.1. INTRODUCCIÓN**

Aunque no existe todavía un calendario preciso, la dinámica reciente de la PAC, los problemas actuales de la agricultura europea y los retos globales futuros a los que se enfrenta la UE anticipan una nueva y sustancial reforma de la principal política comunitaria en torno al año 2013. España, como cuarta potencia agrícola europea en 2011 y tercer país receptor de fondos agrícolas comunitarios, se juega mucho en ella, por lo que debería tener una participación especialmente activa en las negociaciones.

---

<sup>18</sup> FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

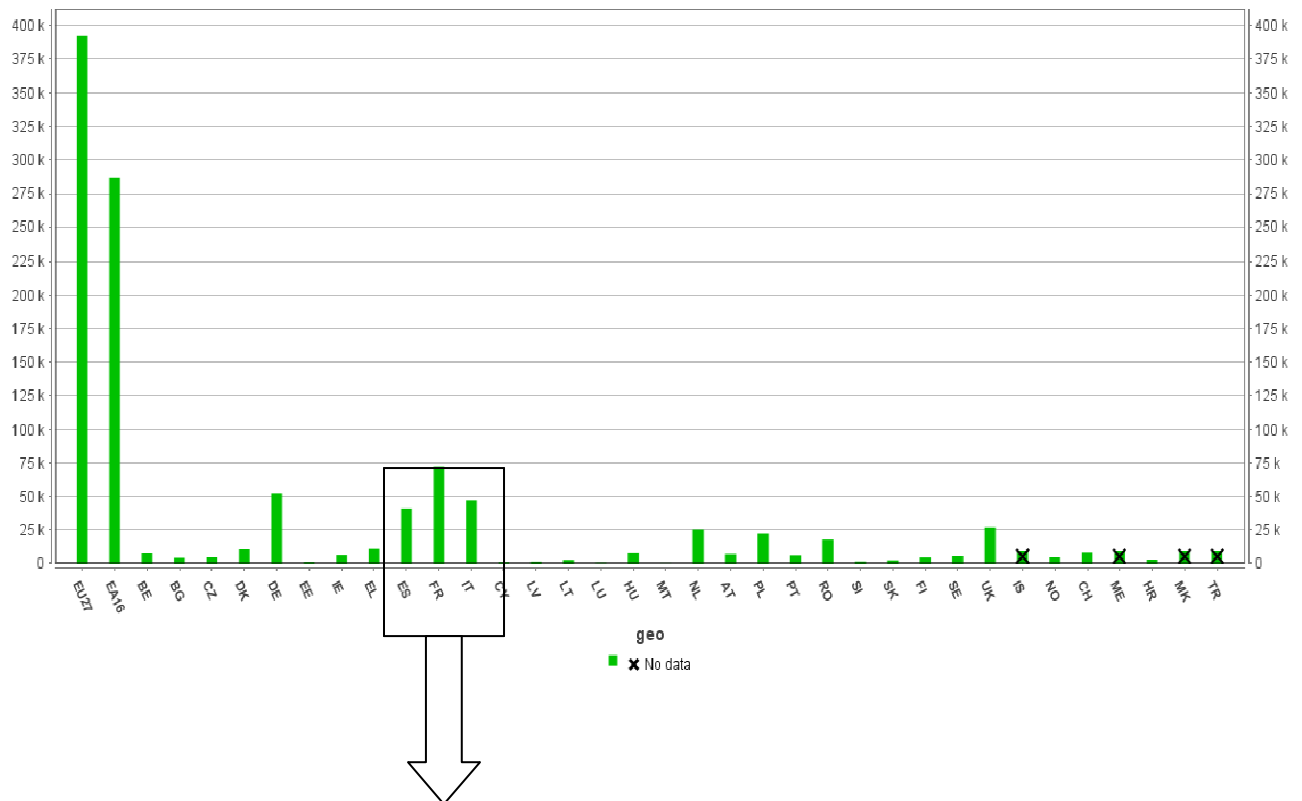
<sup>19</sup> FSE: Fondo Social Europeo.

Gráfico 11.1.:

### La producción de la industria de la agricultura en 2011 - los precios de base y productor millones de euros

#### Valor de la producción a precios básicos

Output of the agricultural industry - basic and producer prices  
Million EUR  
Production value at basic price



Producción de España, Francia e Italia

Fuente: Eurostat<sup>20</sup>.

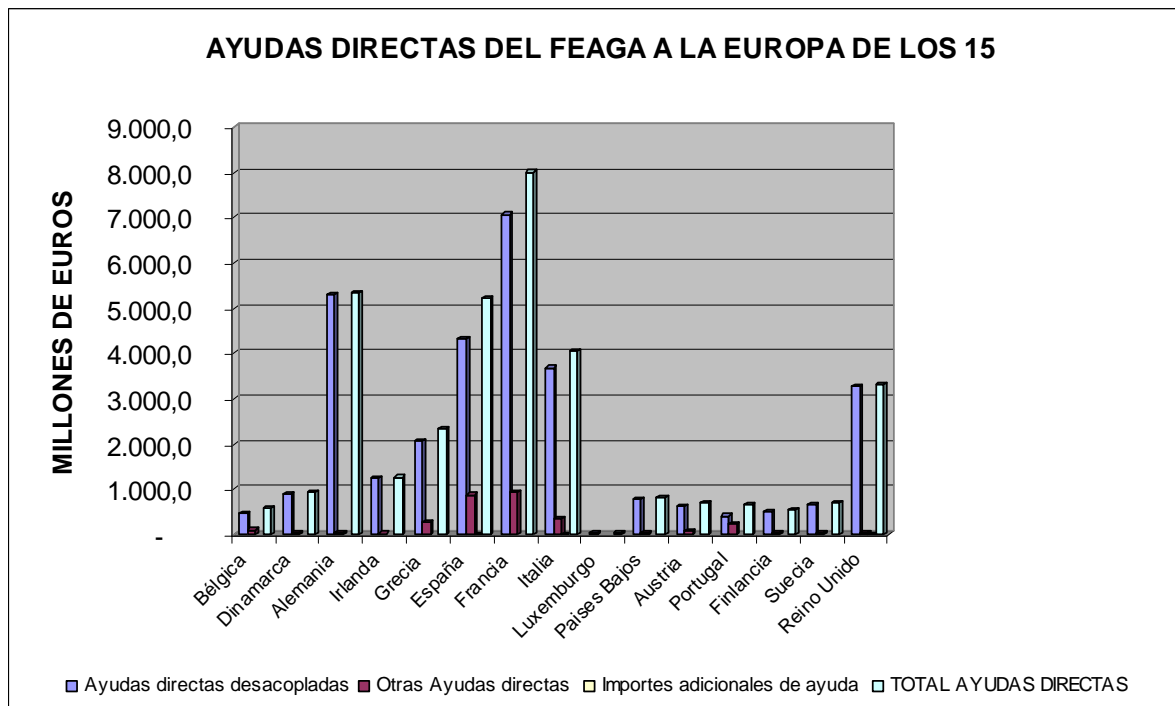
La producción se valora a precios básicos. El precio de base se define como el precio que recibe el productor, previa deducción de todos los impuestos sobre los productos pero incluyendo todas las subvenciones a los productos. La producción de la industria agrícola se compone de la suma de la producción de productos agrícolas, servicios agropecuarios y de los bienes y servicios producidos en actividades no agrarias no separables de la actividad agraria.

<sup>20</sup> Eurostat: Statistical Office of the European Communities.



Gráfico 11.2.:

Elaboración propia a través de los datos obtenidos del FEAGA en el periodo comprendido entre el 16 de Octubre de 2010 a 15 de Octubre de 2011 en su página web.



Hasta ahora, el proceso de reformas de la PAC iniciado en 1992 se ha realizado por etapas, pero ha conservado una clara coherencia interna: por un lado, se han modificado los instrumentos de intervención y, por otro, no se han producido variaciones importantes en el nivel de apoyo global y su distribución entre sectores, explotaciones y países.

Esta dinámica encaja con dos principios de la *praxis* política comunitaria: en primer lugar, su compromiso con el mantenimiento del sistema multilateral de comercio y, en segundo lugar, la inercia del *statu quo* presupuestario, lo que es consecuencia de la defensa de los intereses nacionales de los países miembros.

Si, como se cree, la PAC actual está abocada a una nueva reforma, se podría pensar que se trata de una nueva etapa en el proceso jalonado por las de 1992, 1999, 2003 y 2006 y que, por tanto, va a seguir la senda trazada por ellas. Sin embargo, hay razones para pensar que esta vez la reforma puede suponer un punto de inflexión. Esto se debe, por un lado, a que el presupuesto agrícola va a estar sometido a fuertes presiones a la baja, lo que se va a comprobar en la revisión completa y en profundidad de todos los gastos

de la Unión Europea, incluidos los de la PAC <sup>21</sup> que lleva a cabo la Comisión Europea y, por otro, a que es probable que se revise el actual modelo de pago único desacoplado por su inadecuación a las necesidades de la agricultura europea, todo ello con el telón de fondo de una posición contraria a la existencia de una política agrícola común por parte de algunos países. Por todo ello, no parece demasiado aventurado especular que, con ocasión de la finalización de las actuales Perspectivas Financieras en 2013, será necesario reconsiderar en su integridad el modelo de política agraria que la UE necesita. Este escenario probable está generando un gran número de estudios y foros de debate tanto fuera como dentro de España (*Compés y García Álvarez-Coque, 2009*). A este respecto, la UE cuenta con una larga tradición en este campo, siendo los más notables antecedentes el conocido como Plan Mansholt y, más recientemente, el Informe Sapir. En España, a diferencia de Francia, por ejemplo, el debate sobre políticas agrarias viene teniendo un perfil políticamente bajo, táctico y sesgado hacia lo que se gana o pierde con las distintas reformas comunitarias. Las Administraciones públicas españolas han perdido capacidad para incidir sobre la situación del sector agrario, ya que han centrado sus recursos en la gestión de la PAC y el desarrollo de las respectivas normas autonómicas. Pero esta situación podría cambiar, ya que la próxima reforma puede llegar sin que se hayan resuelto las sucesivas crisis iniciadas en 2007. La crisis interna exige promover un nuevo modelo de desarrollo menos dependiente de la construcción y el turismo y las crisis internacionales –alimenticia, energética, financiera, económica– nos recuerdan que la agricultura –junto con la energía– es un sector estratégico que debe alimentar a un mundo que camina hacia los 9.000 millones de habitantes a mitad de siglo.

Ante este panorama, es deseable que el gobierno español lidere un proceso de reflexión que permita identificar sus intereses estratégicos en materia de política agraria, explorar las alternativas que tengan algún grado de factibilidad, preparar con tiempo sus potenciales alianzas y redefinir un nuevo pacto con el sector agrario. La próxima reforma de la PAC exige una estrategia distinta de negociación, una estrategia que recupere el auténtico espíritu reformista y modernizador de finales de los setenta y principios de los ochenta. En vez de ponerse desde el principio a rebufo de alguno de los grandes países de la UE para defender los más de seis mil millones recibidos del

---

<sup>21</sup> Así como el denominado cheque británico

FEGA, España debe analizar sus fortalezas y sus debilidades y, consecuentemente, defender un nuevo modelo que se adapte a ellas.

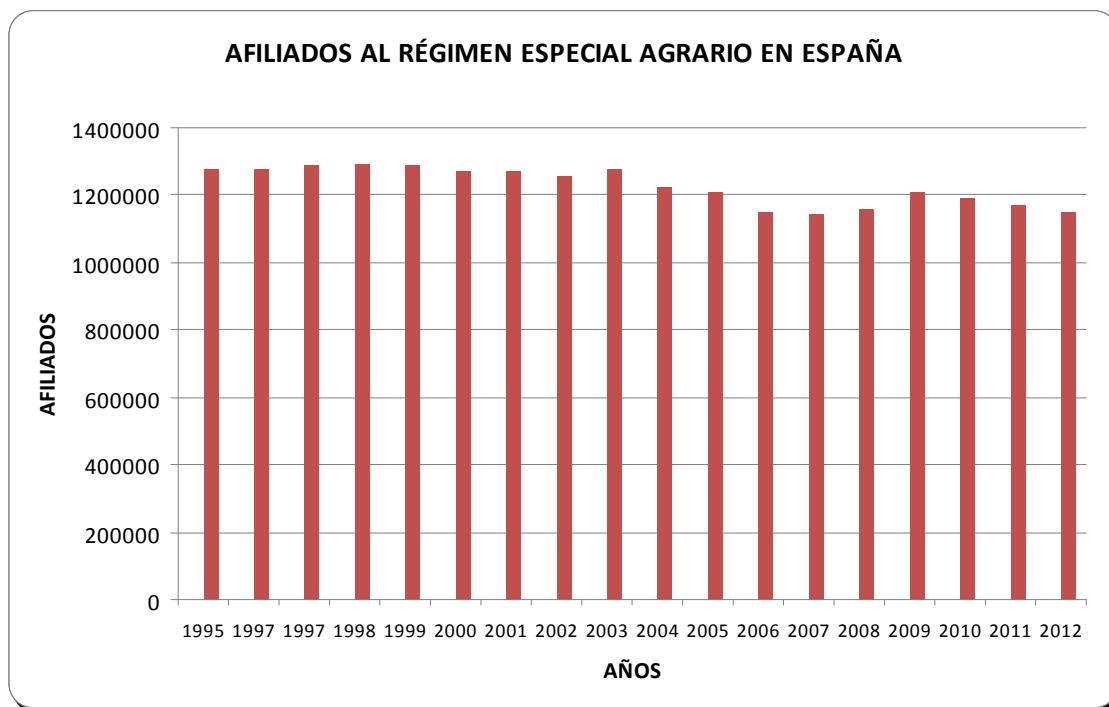
Sin propuestas a un tiempo atrevidas y razonables existe un doble peligro: por un lado, perder una parte sustancial de los fondos agrícolas y, por otro, seguir con una PAC que no está diseñada para responder a los desafíos de la agricultura europea, y menos la española.

## **11.2. LA AGRICULTURA ESPAÑOLA EN LA U.E.**

El proceso de cambio y modernización de la agricultura española desde su entrada en la actual UE ha sido muy intenso, aunque asimétrico, afectando más a unos factores que a otros. La superficie cultivada apenas ha variado, pero el ajuste de la mano de obra ha sido dramático. Su impacto sobre la estructura de las explotaciones se ha visto mitigado por el aumento de la agricultura a tiempo parcial, a pesar de lo cual el tamaño de las explotaciones ha aumentado significativamente. El resultado de este proceso de ajuste asimétrico ha generado una estructura sectorial muy heterogénea en la que coexisten explotaciones potencialmente competitivas –por su tamaño y/o especialización- con otras muchas cuya viabilidad es dudosa. Esto se refleja en la distribución de las ayudas de Pago Único, que en España están muy concentradas (según el FEGA el 5,5% de los receptores recibe el 46,7% del total de los pagos). En lo que se refiere a los recursos humanos, la agricultura española está sufriendo una descapitalización por la falta de relevo generacional, el aumento de la mano de obra eventual inmigrante y la pérdida de peso de la explotación familiar.

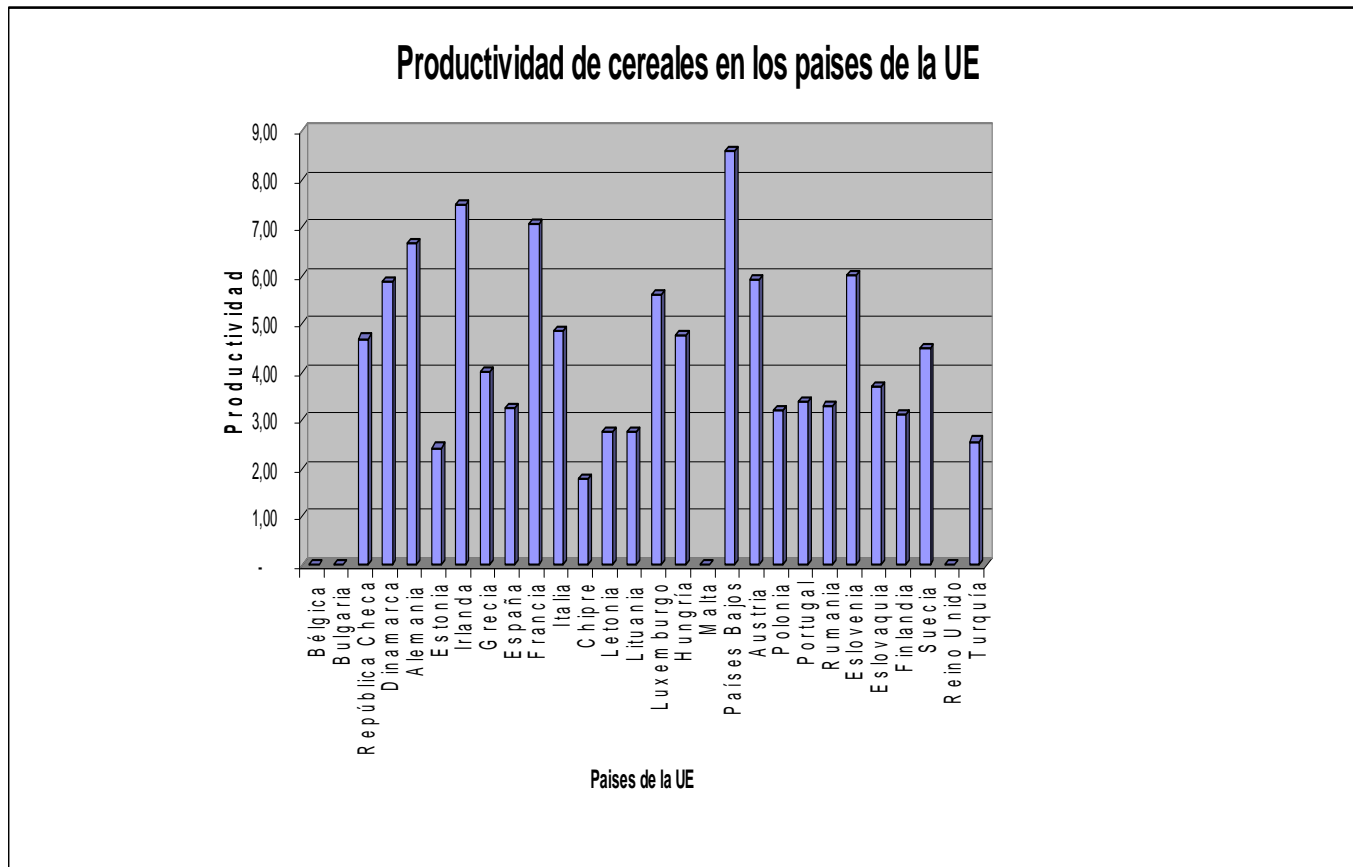
Gráfico 11.2.1.

Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Ministerio de empleo y seguridad social



Los resultados económicos del sector son mediocres. La producción ha aumentado más que la media comunitaria, pero la productividad de la tierra y el trabajo se encuentran entre las más bajas de la UE.

Gráfico 11.2.2.: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el INE en su página web. La productividad se ha calculado como la división entre las producción de cereales en miles de toneladas en el año 2010 y la superficie por país dedicada al cultivo de cereales en el año 2010.



A esto se suma que el potencial competitivo en el medio y largo plazo se encuentra amenazado por la pérdida de capacidad agronómica –suelo, agua y cambio climático-, la menor profesionalización en la gestión de las explotaciones, la escasa inversión, la debilidad de la organización horizontal y vertical del sector, la insuficiente producción de calidad y la escasa internacionalización.

España recibe muchos fondos de la PAC. En 2008 la cifra ascendió a 6.479,8 millones de euros (el 13,4% de la UE-27) –aproximadamente el 0,7% del PNB- y en el conjunto del período presupuestario 2000-2006 un total de 48.651,1 millones, siendo el valor de su producción agrícola de 39.197 millones de euros (el 11,3% del total de la UE-27) (*European Commission, 2009*). Sin embargo, las ayudas unitarias son muy bajas; especialmente por explotación y por unidad de superficie cultivada, lo que perjudica la

posición competitiva de las explotaciones españolas frente a las de otros países miembros.

Esa situación determina los intereses estratégicos de España en materia de política agraria. Por un lado, la fragilidad de los factores productivos y las estructuras agrarias, la escasa capitalización y los bajos niveles de organización convierten en prioritaria la política socio-estructural, que entronca, al menos en parte, con el segundo pilar de la PAC. Por otro lado, la baja productividad de la agricultura desaconseja la apuesta por de medidas de política vinculadas directa o indirectamente con la producción -presente o pasada-, haciendo recomendables, por el contrario, los instrumentos que premian la superficie, la extensificación, la calidad, el desarrollo sostenible, la biodiversidad y los paisajes rurales, lo que encaja con el nuevo paradigma de agricultura y política agraria multifuncional.

El intenso proceso de ajuste y reestructuración vivido en las últimas décadas y la pérdida de prestigio social y cultural de la agricultura han hecho que su contribución a la economía nacional haya quedado relegada a un segundo plano.

### **11.3. RESTRICCIONES INTERNAS Y EXTERNAS**

La PAC tiene más restricciones que cualquier otra política agraria en el mundo, y el rango de políticas factible viene delimitado por ellas. Externamente debe encajar, como la de cualquier país miembro de la OMC<sup>22</sup>, con los Acuerdos del sistema multilateral de comercio pero, internamente, está condicionada por los intereses políticos de la integración europea y los equilibrios presupuestarios entre los países miembros. En definitiva, la PAC es más que una política sectorial, y los problemas de la agricultura no son el único factor que determina su diseño institucional.

Las restricciones internas son un legado del modelo de desarrollo del proceso de integración europea.

La UE, además de no ser una nación o Estado al uso, nació marcada por el enfrentamiento entre las tesis nacionalistas/confederales y las federalistas, sin que éstas últimas se hayan acabado de imponer con todas sus consecuencias en la cultura política comunitaria. Esta dialéctica generó una cultura de la negociación y el regateo en la que se confundía la defensa de los intereses nacionales con la búsqueda del bien común.

---

<sup>22</sup> OMC: Organización Mundial de Comercio.

Con la rivalidad histórica franco-alemana de fondo, el conflicto de visiones e intereses se fue decantando a favor de las tesis de Francia; de no ser por ello, previsiblemente no sólo no hubiese nacido la PAC sino tampoco el mercado común europeo. Hoy las cosas han cambiado mucho, y la Francia actual no tiene el poder de la de los años cincuenta y sesenta, pero si bien ahora no puede dictar la política agrícola común, tampoco ésta puede hacerse en su contra, y con las sucesivas ampliaciones y el debilitamiento del espíritu europeo, la defensa de los intereses nacionales se ha convertido en la estrategia dominante de todos los países miembros. Por ello, y pesar de lo que creen y demandan algunos, la UE no ha tenido ni tendrá en el horizonte previsible futuro una política agraria “convencional” -como la de los Estados Unidos, por ejemplo- guiada únicamente por las necesidades del sector –y los intereses de los grupos de interés-.

El avance hacia un mercado verdaderamente común ha venido lastrado por la asimetría en el desarrollo de políticas comunes. La PAC creció en el ámbito de precios y mercados, pero las grandes diferencias estructurales de las economías de los países miembros quedaron en un segundo plano. Este desequilibrio tradicional ha venido distorsionando la competencia al ofrecer el mismo nivel de apoyo a las explotaciones eficientes y a las que no lo son, beneficiando a los países con una estructura productiva moderna y una organización más desarrollada. A pesar de la potenciación del segundo pilar, las cosas no han cambiado mucho, y las acciones comunes en materia socio-estructural son comparativamente escasas. Para los países fundadores no es prioritario revertir esta situación.

Sin embargo, el terreno donde mejor se plasma la dificultad de la UE para diseñar políticas comunes y actuar con criterios de “racionalidad funcional” es el presupuestario. La PAC es el principal mecanismo de redistribución de renta entre los Estados miembros y, por ello, cualquier cambio sustancial en sus instrumentos puede afectar sustancialmente a los saldos netos de los países miembros. Pues bien, la pérdida de peso relativo de la PAC en el presupuesto comunitario y las políticas comunes se han hecho de forma tal que no se han modificado sustancialmente los flujos económicos y presupuestarios de los países más poderosos de la UE, que son Francia, Alemania y Reino Unido. Esto significa que hay una resistencia política profunda para introducir cambios en las políticas que alteren sustancialmente el *statu quo* de los grandes. Por ello, la negociación del presupuesto agrícola es la clave de bóveda del conjunto de alternativas de reforma viables.

Esto se constató en la negociación del gasto agrícola 2007-2013, que se desgajó de la discusión de las Perspectivas Financieras globales para ese período, seguramente con el fin de evitar las amenazas que pendían sobre él. Durante 2009 se inició un examen del sistema presupuestario de la UE, ya que así lo prevé el Acuerdo Interinstitucional para el marco financiero 2007-2013<sup>23</sup> (artículos 79 y 80 del Acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005). Aunque no se trata de modificar el marco financiero acordado 2007-2013, sino de realizar una reflexión estratégica que vaya más allá de las actuales perspectivas y que se oriente hacia la definición de los futuros marcos financieros -con una perspectiva de 2014 e incluso 2020-, los debates abordan la revisión en profundidad de los gastos de la PAC como el cheque británico, dos de los elementos más polémicos del presupuesto comunitario. Del resultado de esta batalla presupuestaria dependerá en buena medida el futuro de la PAC. Y si finalmente se reduce el gasto agrícola, debería haber una presión más fuerte para utilizar mejor y más eficazmente los recursos disponibles.

Los polos tradicionales que encarnan las principales diferencias sobre el futuro de la Unión y la PAC son Francia y el Reino Unido. La vieja realidad entre las dos grandes potencias europeas no ha muerto, pero ahora discurre por otros cauces. El resto de países europeos acaban posicionándose, casi siempre, con relación a uno de ellos. Pero la situación ahora es más compleja, porque la actitud de los nuevos países miembros del centro y el este de Europa ante las políticas comunes crea nuevas incógnitas y alianzas. Para acabar de complicar el panorama, las negaciones se van a iniciar en una situación de fuerte crisis económica, con muchos Estados ahogados por el aumento del desempleo, los elevados déficits públicos y los altos niveles de endeudamiento.

Las restricciones externas vienen dadas por la posición de la UE en el mundo. Se dice que la UE es un gigante económico y un enano político. De hecho se ha convertido en primer actor económico mundial –tanto en producción como en comercio- pero su política de defensa y seguridad común es testimonial.

Desde sus orígenes, su debilidad política le ha obligado a negociar y ceder para conseguir avanzar hacia la integración. En lo que se refiere a la PAC, las concesiones se han negociado en el tablero del sistema multilateral de comercio. Desde la Ronda Dillon (1961-1962) hasta la Ronda Uruguay del GATT (1986-1984), la UE ha acabado respondiendo positivamente a los requerimientos exteriores, demostrado su compromiso

---

<sup>23</sup> Artículos 79 y 80 del Acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005.



con el espíritu del GATT y la OMC. En el caso de la actual Ronda de Doha, su voluntad de llegar a acuerdos comerciales no ha variado pero su estrategia es distinta, adelantándose a realizar reformas en la PAC antes de ser presentada como la máxima responsable de la falta de acuerdo y tener así más margen de maniobra (*García Álvarez-Coque, Jordán y Martínez, 2008*).

Esto ha permitido que las actuales negociaciones de la Ronda de Doha, que en el pasado hubieran aparecido como la restricción externa más importante, hayan pasado en la actualidad a un segundo plano. Sea cual sea su futuro, ya están en parte descontados sus efectos para la PAC, ya que la UE ha modificado su modelo de apoyo, ha mostrado su disposición a acabar con las restituciones a la exportación y está dispuesta a reducir sustancialmente sus aranceles agrícolas (entorno a la mitad del nivel actual). Sin embargo, hay que estar atentos porque si bien la PAC actual del Pago Único –con los compromisos citados- podría superar la prueba de la Ronda Doha, la UE debería prepararse ante la OMC para la PAC después de 2013, que podría crear unos pagos multifuncionales cuyo encaje en el sistema multilateral de comercio podría ser controvertido.

Adicionalmente, los factores externos más determinantes pueden venir de la mano de la situación en los mercados internacionales de materias primas y los intereses estratégicos de la UE en el mundo. La situación mundial de incertidumbre y crisis global -ambiental, energética, alimentaria, financiera y económica- exige de la UE un liderazgo en materia de política agraria.

#### **11.4. LA NECESARIA EVOLUCIÓN DE LOS PAGOS DE LA PAC**

La columna vertebral de la PAC actual la constituyen sus dos pilares y el Pago Único, por lo que cualquier alternativa de reforma en profundidad debe considerar ambos elementos. Comenzando por el PU, que consume dos tercios del presupuesto agrícola, se trata de un instrumento de política agraria que no es funcional. Se trata en realidad del heredero de una época en la que la política agraria era productivista, pero ese tiempo ya ha pasado, y el nuevo paradigma es la agricultura y la política agraria multifuncional. Lo cierto es que no es fácil imaginar en otro país del mundo un instrumento como el PU tal y como se ha aplicado en la UE –a la carta para los países miembros: con unas ayudas acopladas y otras desacopladas, con países concediéndolo según criterios históricos y otros regionales-. Pero su utilidad para seguir desmontando la PAC anterior

a 1992, unido a su aparente inocuidad interna –no es muy contestado por la opinión pública ni por las organizaciones profesionales- y externa –encaja en la filosofía de la OMC-, y su conformidad con el *status quo*, explican su existencia. En otro lugar puede que estos motivos fuesen suficientes para darlo por muerto, pero tratándose de la UE no hay que descartar que la inercia y la dependencia de la senda le permitan sobrevivir un nuevo ejercicio presupuestario 2013-2020, aplazando su reforma sustancial al siguiente marco presupuestario, quizá con nuevos ajustes en la línea de lo que ha supuesto el Chequeo Médico de 2008.

En cualquier caso, cambiar el pago único es hoy el principal reto de política agraria en la UE a medio plazo. Las dificultades son numerosas, porque la dirección del cambio sólo puede ser hacia una PAC que remunere la provisión de los servicios sociales y ambientales de la agricultura que el mercado no valora adecuadamente. Este enfoque “contractual” de pagos directos entre la UE y los agricultores no sería fácil, desde luego, de poner en práctica, debido a factores políticos, económicos y administrativos. Sin ser exhaustivos, un nuevo sistema de ayudas podría modificar la distribución del apoyo entre países, sectores y explotaciones, exigiría un compromiso presupuestario mayor por parte de los Estados y requeriría un sistema de gestión y control más complejo que el actual.

Si bien el diseño concreto de estos pagos requiere un estudio en profundidad, en este apartado se reflexionará sobre algunos conceptos que pueden ayudar a clarificar la situación y los intereses de España. Como primera aproximación al problema se considera que los nuevos pagos directos debieran orientarse a retribuir tres funciones básicas de la agricultura:

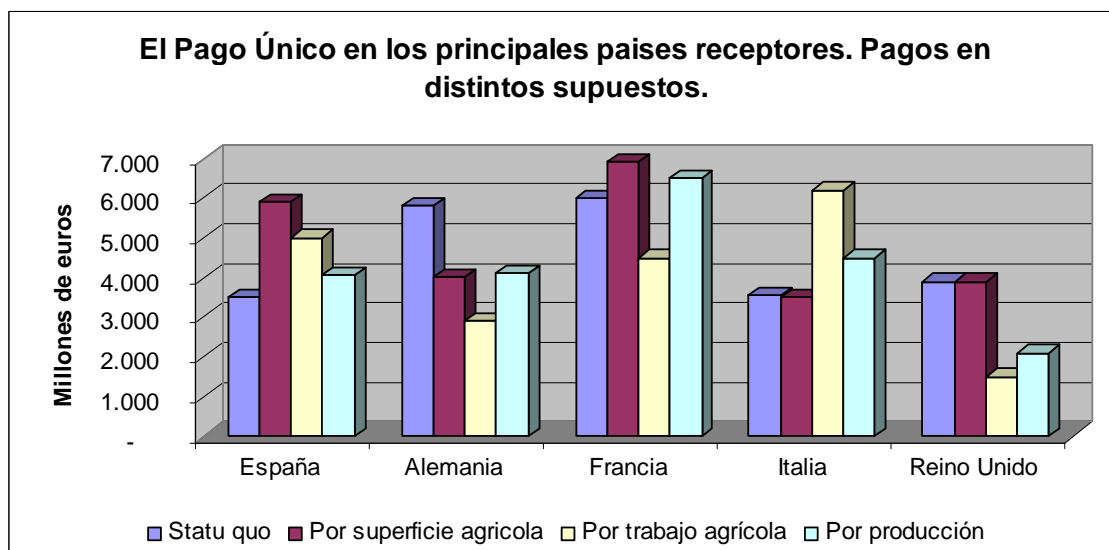
- seguridad de abastecimiento alimentario
- conservación del ecosistema agrario
- mantenimiento del medio rural.

De las tres funciones citadas, la primera es quizás la más discutible, toda vez que la Europa del siglo XXI no parece tener un problema grave de seguridad de abastecimiento alimentario. No obstante, se incluye dicho objetivo dado que los gobiernos pueden seguir valorando el carácter estratégico de mantener un nivel mínimo de producción doméstica de productos básicos, al tiempo que la distribución actual de ayudas se basa en criterios históricos de distribución de la producción. Simplificando al máximo para entender la filosofía de nuevos instrumentos alternativos, podría concebirse una nueva ayuda, que sustituyera a la actual, y que estuviera relacionada con

la contribución de los sistemas agrarios a la producción, a la superficie y al empleo. Una regla posible (aunque no la única), aplicada al ámbito país, podría ser que la parte de los fondos agrícolas recibida por cada estado miembro fuera relacionada con el promedio entre su aportación a la producción, a la superficie y al trabajo.

¿Le perjudica este enfoque a España? No en principio, ya que su aportación a la producción final comunitaria –que es la base del sistema actual-, es menor que su aportación a la superficie agrícola útil y al empleo agrícola total. De hecho, si el “sobrenacional” con el PU actual se repartiese en función de alguno de los criterios citados España saldría ganando en todos los casos. En efecto, comparando la distribución nacional actual del PU, a partir de los techos presupuestarios fijados en 2006 (*statu quo*), con la que resultaría si se distribuyera esa cantidad en función de la superficie agrícola útil –lo que por cierto correspondería a un modelo regional europeo-, el trabajo –un modelo social- o incluso la producción agraria –un modelo “productivista” puro-, resulta que la situación actual es la peor posible, lo contrario de lo que, por cierto, ocurre en Alemania y Reino Unido. El mejor resultado financiero se obtiene utilizando como criterio de reparto la superficie, lo que resulta lógico considerando que España tiene la segunda superficie agrícola de la UE-15, después de Francia. Esto significa que, si no hubiera restricciones internas, a España le conviene un modelo regional a escala comunitaria.

Gráfico 11.4.1.: Elaboración propia a través de los datos del INE y del FEOGA



Fuente: INE<sup>24</sup> y FEOGA.

<sup>24</sup> INE: Instituto Nacional de Estadística.

No obstante, lo que se pretende mostrar en este trabajo, al margen de la plausibilidad de este u otro tipo de pago directo, es que España no debería aferrarse a ultranza a la defensa del *status quo* que se deriva del actual PU<sup>25</sup>.

La segunda parte del análisis se centra en la conveniencia o no de mantener los dos pilares actuales con su correspondiente reparto. Dados los desequilibrios actuales de los pagos del primer pilar –concentrados en unas pocas grandes explotaciones- y su escasa incidencia en las funciones sociales de la agricultura- y dada la insuficiencia de los fondos de desarrollo rural para atender las necesidades estructurales de la agricultura española, es lógica la idea de transferir recursos de un Pilar a otro para llegar progresivamente a un 60/40, bien a través de una modulación más progresiva o bien directamente.

Cuadro 11.4.1:

<b>Funciones</b>	<b>Pilar 1</b>	<b>Pilar 2</b>	<b>Pilar 3</b>
Producción de alimentos de calidad	Pagos directos vinculados a servicios externos	Programas socioestructurales (y de competitividad)	Programas conexos y/o transversales
Mantenimiento del medio ambiente		Programas agroambientales	
Mantenimiento del medio rural		Programa de diversificación de rentas	

Fuente: Opex Observatorio. La política agraria española

Según el observatorio anteriormente citado, duplicar los fondos dedicados al pilar 2 costaría aproximadamente 4.200 millones de euros. Si para financiar esa cantidad se reduce el pilar 1 en la misma cuantía, de forma que cada país soporte esa reducción en función de su peso, España es el país que más sale ganando, lo cual es normal dado que es quién más fondos recibe de esta política. La cuantía de esta ganancia es tanto mayor cuanto más se aumente proporcionalmente el pilar 2 con ese mismo criterio.

<sup>25</sup> PU: Pago Único.

Por último, en relación con el segundo pilar (llamado de desarrollo rural), España debe apostar por clarificar y depurar su contenido, ya que en realidad es la suma de un programa socio estructural, otro ambiental y uno estrictamente rural de diversificación de rentas. Teniendo en cuenta todo lo anterior, y considerando además que puede haber programas que no encajan con propiedad en ninguna de las categorías anteriores se podría crear un tercer pilar.

### **11.5. UNA AGENDA POSITIVA FRENTE A UNA REFORMA RADICAL**

Hay varias razones para plantearse, al menos en el medio y largo plazo, un nuevo modelo de PAC, con una visión tan ambiciosa como la que guió las reformas de 1992 y 2003. La primera, por la necesidad de sustituir el PU por un modelo de apoyo más específico y adaptado a las funciones de la agricultura; la segunda, por la necesidad de mantener algún tipo de apoyo a los precios a través de la política comercial y, la tercera, por la imposibilidad de atender todos los objetivos incorporados a la PAC desde 1992 con la estructura actual. Si las ayudas directas acopladas de 1992 tuvieron una vida útil de poco más de una década, quizás al PU del 2003 le ocurra lo mismo, ya que es más útil como instrumento de cambio que como instrumento de apoyo para una agricultura moderna en tiempos de crisis.

Una de las posibilidades para la PAC da partir del 2013 es un escenario de reforma radical que algunos interpretan como una política agraria con recursos financieros y niveles de apoyo a la agricultura con tendencia a la baja. Este resultado podría tener una lógica desde el punto de vista neoliberal que podría implicar la retirada del Estado de la agricultura. Según este enfoque, tan defendido por algunos Estados miembros del Norte de Europa, la “vieja política agraria” no se convertiría en una “nueva política agraria”, sino más bien en la “ausencia de política agraria”, o en la PAC que Massot (2008) califica como “*low cost*”.

¿A qué escenario nos enfrentaríamos a partir de 2013 si este escenario de reforma radical tuviera éxito? En principio, un escenario de reforma radical profundizará en un ajuste de los sistemas de apoyo:

- reducción más intensa de los recursos disponibles para las políticas agrarias,
- nivel de apoyo a la agricultura decreciente,
- regionalización de los pagos directos (disminuidos),

- pagos directos condicionados al cumplimiento de requisitos ambientales, aunque si los pagos se reducen sustancialmente es posible que dichos requisitos se relajen (como ya sugiere el Chequeo Médico).
- algunos programas voluntarios de pagos adicionales a los agricultores a cambio de la provisión de bienes públicos,
- flexibilidad a los Estados miembros para la aplicación de las escasas políticas agrarias definidas al nivel de la Unión,
- posible desarrollo de nuevos instrumentos de gestión de riesgos, aunque no es evidente que eso incluya los programas de seguros agrarios que defiende España,
- tendencia a la renacionalización de las políticas agrarias.

Un escenario de reforma radical como el dibujado podría conllevar el simple debilitamiento de la política agraria sobre la base del camino ya iniciado en los últimos años. El proceso podría incluso transmitir la sensación de que no hace falta una política agraria o que ésta se reduce a las políticas de desarrollo rural, por lo que la reforma radical se podría “vender” como un reequilibrio de instrumentos de política agraria. Sin embargo, lo que la reforma radical “*low cost*” no parece resolver son los desafíos reales que el sector agrario español tiene que enfrentar, como son:

- Los problemas de dimensión de un número importante de explotaciones y de las organizaciones de productores.
- La necesaria diferenciación cualitativa de los productos, como medio de generar valor vinculado al territorio.
- La escasa capacidad de innovación del sector agrario, debido a la estructura sociológica de la población agrícola, a su mejorable nivel de formación y a la ausencia de mecanismos de transmisión de tecnologías apropiadas.

Este escenario radical es por tanto peligroso para España. Dado que la marcha atrás no es concebible – el apoyo a los precios está actualmente muerto-, la alternativa es un enfoque de reforma basado en lo que la OCDE<sup>26</sup> denomina la “*agenda positiva*”, es decir, el “*establecimiento de instrumentos que permitan alcanzar los objetivos perseguidos, evitando al mismo tiempo consecuencias negativas no intencionadas*” (OECD, 2003 página 74). Una agenda positiva requiere que las políticas estén orientadas directamente a los problemas, intentando minimizar sus efectos sobre el

---

<sup>26</sup> OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

comercio y los países terceros. El enfoque que España debería darle a esta agenda podría estar centrado en tres conceptos que entroncan con grandes principios de las políticas comunitarias actuales: competitividad, sostenibilidad y cohesión.

Con respecto a la competitividad, habría que alinear la política agraria con la propia Estrategia de Lisboa, que señala que *“La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social...”*

¿Por qué la política agraria no se define plenamente como una política económica que acepta estos principios congruentes con los de la sociedad europea? Los principios rectores de la contribución de la PAC a la Estrategia de Lisboa, confirmados en las conclusiones sobre la Estrategia de Lisboa en Salónica en junio de 2003, son: *“un alto rendimiento económico”* (que nos atrevemos a interpretar tanto en términos de mercado como en términos sociales) junto al *“uso sostenible de los recursos naturales”*. Lamentablemente, estos principios han tenido un efecto menor en las últimas reformas de la PAC. Así, programas recientes como las *“directrices “estratégicas comunitarias de desarrollo rural”* (Consejo de 20 de febrero 2006), el Plan Estratégico Nacional que se elaboró en España en abril de 2007 y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural son más continuistas que innovadores en este campo.

Con respecto al medio ambiente y la sostenibilidad, una línea argumental que frecuentemente se ha utilizado a favor de las ayudas de la PAC es que están ligadas a bienes públicos provistos por la agricultura (en terminología relacionada con el concepto de la multifuncionalidad agraria) tales como la conservación de los paisajes agrícolas, el medio ambiente y otros aspectos sociales y culturales vinculados a las actividades agrícolas (a estos efectos externos positivos de la agricultura se les denomina, en la terminología de la OMC, preocupaciones no comerciales –PNC<sup>27</sup>-). Pero los vínculos entre los pagos directos y estos efectos no están claros. Ciertamente, los requisitos que tienen que cumplir los agricultores para recibir tales pagos se encuentran cada vez más vinculados a una serie de condiciones medioambientales y de la utilización del suelo (condicionalidad obligatoria). Pero sin embargo su cuantía no obedece al valor o al coste de satisfacer tales PNC.

---

<sup>27</sup> PNC: Preocupaciones No Comerciales.

Finalmente, en materia de cohesión y equidad, es difícilmente defendible ante la sociedad que las transferencias a la agricultura distribuyan ayudas en función de criterios discrecionales, basados en derechos históricos y, frecuentemente, en beneficio de actores poco necesitados de ayuda pública. El Chequeo Médico ha seguido la senda de la modulación iniciada con la Revisión Intermedia de la PAC, pero se teme que los porcentajes de modulación y las retenciones a los grandes beneficiarios se hayan quedado cortos, y como es habitual, las propuestas de la Comisión eran algo más ambiciosas de lo acordado en el Consejo. Como se ha señalado anteriormente, un 1% de los perceptores recibe el 20% de los pagos directos. Es verdad que muchas grandes explotaciones desempeñan un papel de fomento de las externalidades ambientales positivas de la agricultura, pero para respaldar esta función deberían introducirse otros instrumentos distintos de la política de sostenimiento de rentas. La Comisión proponía aumentar el porcentaje de modulación hasta el 13%, en vez del 10% acordado, mientras que llegó a sugerir que las retenciones a grandes beneficiarios se comenzaran a efectuar a partir de los 100 mil euros, con recortes progresivos del 10% a partir de los 100 mil euros, del 25% a partir de los 200 mil euros, y de 45% a partir de los 300 mil euros. Aún más sencillo habría sido limitar los pagos a un máximo de 100 mil euros por explotación, lo que supondría unos ahorros de más de 3 mil millones de euros (*European Commission, 2008*). Nótese que la medida afectaría en España a menos del 0,5% del conjunto de beneficiarios de ayudas directas.

La PAC del futuro -incluidas las políticas agrarias nacionales-, deberán reivindicar este planteamiento positivo para dotar a las zonas rurales europeas de instrumentos adecuados para fomentar las externalidades positivas y la competitividad en sentido amplio. El planteamiento de nuevos instrumentos más específicos, como las ayudas a proyectos de inversión privada, los pagos a buenas prácticas de cultivo sostenibles -los contratos territoriales de explotación-, conlleva una mejor aproximación a los problemas de la agricultura, con una mayor eficiencia del gasto y mayor eficacia que si el mismo volumen de fondos se gastara de modo indiscriminado.

## **11.6. EXPLICACIÓN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA DE LA PAC 2013**

La Comisión publicó el día 12 de Octubre de 2011 propuestas en relación con cuatro reglamentos básicos del Parlamento Europeo y del Consejo en materia de Política



Agrícola Común que abarcan: i) los pagos directos, ii) la Organización Común de Mercados Única (OCM), iii) el desarrollo rural, así como iv) la financiación, gestión y seguimiento de la PAC (a través de un reglamento horizontal). Además, se han presentado tres reglamentos menores que regulan las disposiciones transitorias relativas a los nuevos actos legislativos. El paquete incluye asimismo una exposición de motivos, un resumen para el ciudadano y anexos relacionados con los diferentes aspectos de la evaluación de impacto.

A continuación, se sintetizan las principales características de la propuesta.

**Régimen de Pago Básico:** para ir abandonando las diferentes modalidades del Régimen de Pago Único aplicadas en la EU-15 (que permite recurrir a referencias históricas, al pago por hectárea o a una combinación o «híbrido» de ambos) y el Régimen de Pago por Superficie Simplificado vigente en la mayor parte de los países de la EU-12, a partir de 2013, se aplicará un nuevo «Régimen de Pago Básico». Como ya ocurre en la actualidad, la aplicación de este nuevo régimen estará supeditada a la «condicionalidad» (es decir, al respeto de determinadas normas en materia ambiental, de bienestar animal, etc), aunque se introducirán diversas simplificaciones de los actuales requisitos. El objetivo que se persigue es una reducción significativa de las discrepancias entre los niveles de pago observados a raíz de la plena aplicación de la legislación vigente entre agricultores, entre regiones (internamente) y entre Estados miembros (externamente). Desde principios de 2019, todos los Estados miembros estarán obligados a aplicar un método de pago uniforme por hectárea tanto a nivel nacional como regional. En consonancia con las propuestas de la Comisión dentro del Marco Financiero Plurianual, las dotaciones nacionales para pagos directos se adaptarán de modo que todos aquellos que perciban un porcentaje inferior al 90 % del pago medio por hectárea en la UE obtengan un importe adicional. La diferencia entre los importes previstos en la actualidad y el 90 % del promedio de la EU-27 se reducirá en una tercera parte. Por ejemplo, si un Estado miembro percibe actualmente un importe medio por hectárea equivalente al 75 % de la media en la UE, o sea, 15 puntos porcentuales por debajo del 90 %, verá incrementado ese importe hasta un 80 %. La Comisión se ha comprometido a debatir un objetivo a más largo plazo para el logro de la «plena convergencia» mediante una distribución equitativa de la ayuda directa en toda la Unión Europea en el contexto de las Perspectivas Financieras posteriores a 2020.

**Ecologización:** además del Pago Básico, cada explotación recibirá un pago por hectárea supeditado a la observancia de determinadas prácticas agrícolas respetuosas del clima y del medio ambiente. Los Estados miembros utilizarán obligatoriamente el 30 % de la dotación nacional para financiar esta ayuda, que no estará sujeta a limitaciones.

Las 3 prácticas previstas son las siguientes:

- mantenimiento de los pastos permanentes,
- diversificación de los cultivos (el agricultor deberá contar con tres cultivos distintos, como mínimo, en su tierra de labor, ninguno de los cuales deberá ocupar más de un 70 % del terreno, y el tercero, como mínimo, el 5 %.);
- mantenimiento de una «zona de interés ecológico» del 7 %, como mínimo, de los terrenos de cultivo (excluida la pradera permanente), por ejemplo, lindes de cultivos, setos, árboles, barbechos, elementos paisajísticos, biotopos, franjas de barrera y superficies forestadas.

Los productores ecológicos no tendrán que cumplir requisitos adicionales puesto que los beneficios que aportan en materia ecológica son evidentes.

**Zonas con limitaciones naturales:** los Estados miembros (o las regiones) podrán conceder un pago adicional en favor de las zonas con limitaciones naturales (según se definen en las normas sobre desarrollo rural) por un importe no superior al 5 % de la dotación nacional. Se trata de una medida facultativa que no afectará a las ayudas a las zonas desfavorecidas a las que se puede optar en el ámbito del desarrollo rural. Nota: a fin de responder a las críticas del Tribunal de Cuentas, la definición de «zonas desfavorecidas» se ha adaptado con el fin de reflejar criterios objetivos.

**Jóvenes agricultores:** el pago básico a los jóvenes agricultores menores de 40 años que se instalen por primera vez se complementará con un 25 % adicional durante los primeros cinco años de instalación. La ayuda queda limitada a un máximo en función del tamaño medio de las explotaciones agrícolas del Estado miembro en cuestión. En un Estado miembro cuyas explotaciones tengan un tamaño reducido, el límite se situará en 25 ha. A la financiación de esta ayuda se destinará un importe no superior al 2 % de la dotación nacional.

**Pequeños agricultores:** todo agricultor que solicite una ayuda en 2014 podrá decidir hasta el 15 de octubre de ese mismo año su participación en el Régimen para Pequeños Agricultores y recibirá por ese concepto un pago anual que fijará el Estado miembro entre 500 € y 1.000 €. La magnitud del importe no estará supeditada al tamaño de la explotación. (El importe estará vinculado al pago medio por beneficiario o al pago medio nacional por hectárea, para 3 ha). Ello supondrá una enorme simplificación tanto para los agricultores beneficiarios como para las administraciones nacionales. Los participantes tendrán que cumplir requisitos de condicionalidad menos estrictos y estarán exentos del cumplimiento de los requisitos relacionados con la ecología. (La evolución de impacto muestra que aproximadamente un tercio de las explotaciones que solicitan financiación en virtud de la PAC tiene una superficie igual o inferior a 3 ha, pero estas explotaciones representan únicamente el 3 % de la superficie agrícola total de la EU-27). El coste total del Régimen para Pequeños Agricultores no podrá ser superior al 10 % de la dotación nacional, y el nivel del pago se adaptará convenientemente, en caso necesario. También se prevé financiación en concepto de desarrollo rural para el asesoramiento de los pequeños agricultores en materia de desarrollo económico y ayudas a la reestructuración para las regiones que cuenten con numerosas explotaciones de pequeñas dimensiones.

**Ayuda no disociada:** con objeto de paliar los posibles efectos negativos de la redistribución de los pagos directos con un criterio nacional y tener en cuenta las actuales condiciones, los Estados miembros podrán optar por conceder pagos «no disociados» por un importe limitado, como por ejemplo, un pago vinculado a un producto específico. Dichos pagos quedarán limitados a un 5 % de la dotación nacional si el Estado miembro concede en la actualidad una ayuda no disociada de entre el 0 y el 5 %, y ascenderán, como máximo, a un 10 %, si el actual nivel de ayuda no disociada es superior al 5 %. La Comisión podrá aprobar un porcentaje de ayuda más elevado siempre que los Estados miembros puedan demostrar que está justificado.

**Transferencia de fondos entre pilares:** los Estados miembros tendrán la posibilidad de transferir hasta un 10 % de su dotación nacional para pagos directos (primer pilar) a la dotación correspondiente al desarrollo rural (segundo pilar), y aquellos que en la actualidad perciban menos del 90 % de la media de la UE en concepto de pagos directos

podrán transferir hasta un 5 % de los fondos de que disponen para el desarrollo rural a la dotación nacional correspondiente al primer pilar.

**Condicionabilidad:** la concesión de la totalidad de los pagos con cargo a la dotación nacional para pagos directos seguirá estando supeditada al respeto de una serie de requisitos fundamentales en materia de medio ambiente, bienestar animal y normas fitosanitarias y veterinarias. No obstante, en un ejercicio de simplificación, el número de requisitos legales de gestión ha pasado de 18 a 13, mientras que las normas sobre buenas condiciones agrícolas y medioambientales se han reducido de 15 a 8, excluyendo, por ejemplo, elementos que no fueran relevantes para el agricultor. Asimismo se propone que la Directiva Marco sobre el Agua y la Directiva sobre uso sostenible de los plaguicidas se incorporen a las normas sobre condicionabilidad una vez se haya comprobado que han sido correctamente aplicadas en todos los Estados miembros y se hayan identificado claramente las obligaciones que incumben a los agricultores al respecto.

**Limitación»:** el importe de ayuda que cada explotación puede obtener con cargo al Régimen de Pago Básico no rebasará los 300.000 € anuales, y el pago se reducirá en un 70 % en el tramo comprendido entre 25.000 y 300.000 €, en un 40% en el tramo comprendido entre 200.000 y 250.000 €, y en un 20% en el tramo comprendido entre 150.000 y 200.000 €. Sin embargo, a fin de tener en cuenta el empleo, la explotación podrá deducir los costes salariales del ejercicio anterior (incluidos los impuestos y las contribuciones a la seguridad social) antes de la aplicación de las reducciones mencionadas. Los fondos «economizados» gracias a este mecanismo seguirán a disposición del Estado miembro de que se trate y serán transferidos a la dotación correspondiente a desarrollo rural para su utilización en actividades de innovación e inversión por parte de los agricultores y de los grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación.

**Agricultores activos:** con objeto de eliminar una serie de lagunas jurídicas, la Comisión está haciendo más restrictiva la definición de agricultor activo. De acuerdo con la definición propuesta, cuya finalidad es excluir de los pagos a todos aquellos solicitantes que no lleven a cabo una actividad agraria tangible, no deberían percibir pago alguno aquellos solicitantes cuyos pagos directos con cargo a la PAC sean

inferiores al 5 % del total de los ingresos procedentes de todas sus actividades no agrarias, o si sus superficies agrarias son mantenidas en estado natural para el pasto o el cultivo, y no se ejerce en ellas la actividad mínima exigida, según la definición de los Estados miembros. Se aplicará una excepción en favor de aquellos agricultores que hayan percibido un importe inferior a 5.000 euros en concepto de pagos directos durante el ejercicio anterior.

**Hectáreas admisibles:** las normas prevén convertir 2014 en nuevo año de referencia para las superficies de terreno, aunque habrá una vinculación con los beneficiarios del sistema de pagos directos en 2011 a fin de evitar la especulación.

#### **11.6.1. Mecanismos de gestión de mercado.**

Los actuales sistemas de intervención pública y de ayuda al almacenamiento privado son mecanismos de seguridad en red probados que permiten ayudar a los productores cuando surgen problemas en el mercado, por ejemplo, como consecuencia de una crisis alimentaria. No obstante, serán objeto de revisión a fin de dotarlos de mayor capacidad de respuesta y de mayor eficiencia. Se introducirá una cláusula de salvaguardia aplicable a todos los sectores que permita a la Comisión adoptar medidas de urgencia a fin de responder a perturbaciones generales del mercado, como, por ejemplo, las adoptadas durante la crisis de la bacteria *E.coli* entre mayo y julio de 2011. Dichas medidas se financiarán mediante la Reserva para Crisis incluida en el Marco Financiero Plurianual.

En un contexto de inminente desaparición de las cuotas lácteas y de los derechos de plantación de viñedos, la Comisión trata de poner fin al último régimen contingentario restante, el del azúcar. El régimen de cuotas de azúcar expirará el 30 de septiembre de 2015. Dado que la mayoría de los países en desarrollo disfrutaban de un acceso ilimitado y en régimen de franquicia al mercado de la UE, pero que las exportaciones de la UE están limitadas por las normas de la OMC (en tanto en cuanto existen contingentes), la supresión de las cuotas es la única alternativa para brindar al sector perspectivas a largo plazo, en particular, habida cuenta de la mejora de la productividad esperada. Una vez desaparezcan los contingentes, el azúcar blanco podrá beneficiarse de la ayuda al

almacenamiento privado, y deberán adoptarse disposiciones generales para la celebración de acuerdos entre las fábricas de azúcar y los cultivadores.

Se ampliarán el plan de consumo de fruta en las escuelas y el régimen de distribución de leche en los centros escolares. Los textos reflejan asimismo las propuestas existentes desde diciembre de 2010 sobre productos lácteos (contratos por escrito obligatorios y fortalecimiento del poder de negociación en la cadena alimentaria) y sobre normas de comercialización de calidad, incluido el concepto de «lugar de producción».

A fin de mejorar el poder de negociación de los agricultores dentro de la cadena alimentaria, la Comisión está tratando de lograr una organización más eficaz de los sectores. Las normas sobre reconocimiento de las organizaciones de productores (OP)<sup>28</sup> y de las organizaciones interprofesionales se amplían ahora para abarcar todos los sectores, con la posibilidad adicional de pasar a financiar la creación de esas organizaciones de productores con los fondos de desarrollo rural (véase a continuación). En aras de la simplificación, se suprimen una serie de regímenes menores (ayuda para la incorporación de leche en polvo a los piensos, ayuda asociada para los gusanos de seda, etc).

### **11.6.2. Desarrollo rural**

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) se integrará en el nuevo Marco Estratégico Común, que abarcará asimismo el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE)<sup>29</sup>, el Fondo de Cohesión (FC)<sup>30</sup> y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP)<sup>31</sup>, de acuerdo con las propuestas publicadas el pasado 6 de octubre de 2011 a fin de lograr los objetivos de la estrategia Europea 2020 (un crecimiento sostenible, inteligente e integrador). Paralelamente a lo que ocurre con los demás fondos, se fijarán objetivos para todos los programas de desarrollo rural con objeto de establecer un vínculo más directo con los resultados esperados; dichos objetivos estarán en consonancia con las 6 prioridades que se enumeran más adelante. Aproximadamente el 5 % de los fondos quedará retenido en

---

<sup>28</sup> OP: Organizaciones de Productores.

<sup>29</sup> FSE: Fondo Social Europeo.

<sup>30</sup> FC: Fondo de Cohesión.

<sup>31</sup> FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

una especie de «Reserva de rendimiento» y únicamente se liberará cuando se pueda demostrar que se han realizado progresos en la consecución de los objetivos fijados.

Se mantiene la idea fundamental del actual y acertado concepto de desarrollo rural, es decir, unos regímenes plurianuales concebidos y cofinanciados por los Estados Miembros (o las regiones). Sin embargo, en vez de establecer tres ejes vinculados a los aspectos económicos, ambientales y sociales con unos requisitos mínimos en materia de gasto en relación con cada eje, el nuevo periodo de programación se articula en torno a las seis prioridades que se enumeran a continuación. Los Estados miembros aún deberán seguir destinando un 25 % de su dotación para desarrollo rural a cuestiones relacionadas con la gestión del territorio y la lucha contra el cambio climático.

- Promover la transferencia de conocimientos y la innovación.
- Fomentar la competitividad.
- Mejorar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos.
- Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas.
- Promover la eficiencia de los recursos.
- Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

A fin de cumplir los objetivos cuantificados fijados en relación con dichas prioridades (y tener en cuenta sus propias necesidades específicas), los Estados miembros o las regiones integrarán en sus programas de desarrollo rural combinaciones de medidas tomadas de una lista simplificada.

En términos presupuestarios, la distribución de las dotaciones nacionales para desarrollo rural se modificará ligeramente para basarla en criterios más objetivos. La Comisión llevará a cabo esta modificación, de acuerdo con sus atribuciones, en una fase ulterior. El porcentaje de cofinanciación de la UE ascenderá a un 85 % en las regiones menos desarrolladas, las regiones ultraperiféricas y las islas menores del Mar Egeo, y a un 50 % en las demás regiones por lo que respecta a la mayoría de los pagos. Sin embargo, podrá ser superior en ámbitos tales como la innovación y la transferencia de

conocimientos, la cooperación, el establecimiento de agrupaciones de productores, las ayudas a la instalación de jóvenes agricultores y a los proyectos LEADER<sup>32</sup>.

En el nuevo periodo, los Estados miembros tendrán asimismo la posibilidad de establecer subprogramas con porcentajes de ayuda superiores a fin de cubrir las necesidades de los jóvenes agricultores, las pequeñas explotaciones, las zonas de montaña y las cadenas de distribución cortas.

### **Algunos elementos esenciales de la lista simplificada de proyectos de Desarrollo Rural**

- **Innovación:** este elemento clave (y, más en particular, la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas) se desarrollará a través de diferentes medidas de desarrollo rural, como, por ejemplo, «la transferencia de conocimientos» y «la cooperación»; su objeto es fomentar la eficiencia en la utilización de los recursos, la productividad, la reducción de las emisiones, así como un desarrollo respetuoso con el clima y resistente a los cambios climáticos en el ámbito de la agricultura, los bosques y las zonas rurales. Ello podría lograrse a través de una mayor cooperación entre agricultura e investigación a fin de acelerar la transferencia de tecnología a las prácticas agrícolas.
- **Conocimiento:** medidas de fortalecimiento de los Servicios de Asesoramiento de las Explotaciones Agrarias (vinculadas también a la atenuación del cambio climático y la adaptación al mismo, a los desafíos ambientales y al desarrollo económico y la formación).
- **Reestructuración/Inversión/Modernización:** se seguirán concediendo subvenciones en estos ámbitos.
- **Jóvenes agricultores:** una combinación de medidas que pueden incluir las ayudas a la instalación (hasta 70.000 €), la formación y los servicios de asesoramiento.
- **Pequeños agricultores:** ayudas a la creación de empresas de 15.000 €, como máximo, por pequeña explotación.

---

<sup>32</sup> LEADER: Liecons Entre Activités du Developement de la Economie Rurale



- **Instrumentos de gestión de riesgos:** las contribuciones a los seguros y mutualidades —primas de seguro de las cosechas o para paliar las adversidades climáticas o hacer frente a las enfermedades de los animales, etc.— se amplían para incluir un instrumento de estabilización de las rentas que permitiría a las mutualidades efectuar pagos (un pago máximo del 70 % de las pérdidas si la renta disminuye hasta un 30 %); por cada euro aportado por el agricultor, el Fondo de Desarrollo Rural aporta un importe adicional de 0,65 €.
- **Organizaciones de Productores/Asociación de Organizaciones de Productores:** ayuda para la creación de organizaciones basándose en un plan de empresarial y limitada a los grupos definidos como PYME<sup>33</sup>.
- **Pagos relacionados con una agricultura respetuosa del medio ambiente y del clima:** mayor flexibilidad de los contratos, contratos conjuntos, vinculados a una formación/información adecuada.
- **Agricultura ecológica:** se convierte en una nueva medida independiente para dotarla de mayor visibilidad.
- **Zonas sometidas a limitaciones naturales o limitaciones específicas de otro tipo:** nueva delimitación de las zonas sometidas a limitaciones naturales basada en ocho criterios biofísicos; los Estados miembros siguen gozando de flexibilidad para determinar hasta el 10 % de su superficie agraria sujeta a limitaciones específicas a fin de preservar o mejorar el medio ambiente.
- **Zonas de montaña:** en las zonas de montaña y de tierras agrícolas situadas por encima de los 62° N, el importe de la ayuda puede alcanzar hasta 300 €/ha (frente a los 250 €/ha anteriores).
- **Cooperación:** mayores posibilidades de ayuda a la cooperación tecnológica, medioambiental y comercial (por ejemplo, proyectos piloto, programas ambientales conjuntos, creación de cadenas de distribución cortas, desarrollo de los mercados locales).
- **Servicios básicos y renovación de poblaciones rurales:** las inversiones en infraestructura de banda ancha y energías renovables no están limitadas a la pequeña escala.

---

<sup>33</sup> PYME : Pequeña y Mediana Empresa.

### **11.6.3. Nuevos elementos complementarios**

**Seguimiento y evaluación de la PAC:** la Comisión presentará, antes de finales de 2017 y, en lo sucesivo, cada cuatro años, un informe relativo al impacto de la PAC sobre las tres prioridades principales, es decir, la producción viable de alimentos, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo rural equilibrado.

**Simplificación de los controles:** los controles se reducirán en aquellas regiones en que anteriores controles hayan mostrado buenos resultados, es decir, en que se hayan respetado adecuadamente las normas. No obstante, los controles deberán incrementarse en las regiones en que se observen problemas.

Antes de finales de año 2012 se presentarán propuestas independientes en relación con el régimen de ayuda a los necesitados (para el periodo posterior a 2013) y en relación con la plena transparencia de los pagos directos y otras ayudas de la PAC, teniendo en cuenta una sentencia del Tribunal de octubre de 2010 en la que se afirma que las normas actuales no respetan las normas sobre confidencialidad de los datos de las personas físicas.

## **12. CONCLUSIONES**

A lo largo del presente trabajo y las secciones en él abordadas, hemos intentado realizar un análisis de la PAC en la UE y la posición española. Después de conocer no sólo la cronología e historia sino también los principales datos, estamos en condiciones de afirmar que:

Por lo que respecta a la Política Agraria Comunitaria:

1. España debe dar una respuesta activa a los desafíos a los que se enfrenta la agricultura y el medio rural. El sistema actual de ayudas ha sido necesario para facilitar la transición de un modelo de apoyo a los precios a un nuevo modelo de política agraria todavía no definido en su totalidad, pero en su formato actual no es un instrumento eficaz para contribuir al cumplimiento de las funciones modernas de la agricultura. Las acciones políticas y administrativas se han concentrado estos años en modificar la PAC anterior a 1992, y se ha prestando poca atención a las inconsistencias que se estaban creando.

2. El resultado es una política incoherente porque lo que dice no se corresponde con lo que hace. La PAC necesita desde nuestra perspectiva refundarse, dando entrada a instrumentos orientados específicamente a los nuevos objetivos que se plantean.
3. Para ser coherente con las consideraciones anteriores, España debería defender, en el marco de la UE, y de cara a una próxima reforma de la PAC en el horizonte del año 2013, que la agricultura es una actividad estratégica y el Estado debe seguir interviniendo para que pueda cumplir sus funciones sociales -ello implica apartarse de un enfoque de “no-política agraria”-. Política y económicamente es deseable además que siga existiendo una política agraria común -lo que significa alejarse de un enfoque “no-PAC”-.
  - a) El presupuesto comunitario debe negociarse de forma integrada, abordando sin complejos todas las distorsiones y situaciones excepcionales actuales. Es decir, España no debería afrontar con inmovilismo procesos como la revisión presupuestaria del gasto comunitario.
  - b) Para mantener el gasto agrícola global quizá el precio a pagar sea un cambio en su estructura y una mayor eficiencia en el gasto. España no tiene porque perder con cambios en el Pago Único y con un mayor trasvase de fondos del pilar 1 al pilar 2, de modo que éste pudiera representar hasta el 40% del gasto agrícola para el año 2020.
  - c) Si España no puede evitar una reducción sustancial del gasto agrícola debe defender que toda reducción en la rúbrica correspondiente a los gastos de la PAC debería servir para dotar un programa comunitario de I+D+I<sup>34</sup> específico para el sector agroalimentario, con énfasis en la formación y la transferencia de tecnología.
  - d) Es necesario clarificar de una vez las funciones de las ayudas directas de la PAC y ser consecuentes con ello. En los documentos oficiales es frecuente leer cosas como que las ayudas retribuyen al agricultor por las externalidades que generan o que les permiten mantener la renta, ambas justificaciones no pueden ser ni son ciertas a la vez.
  - e) El Pago Único debe ser modificado progresivamente –como se hizo con los precios garantizados a partir de 1992- para convertirlo en una ayuda directa

---

<sup>34</sup> I+D+I: Investigación Desarrollo en Innovación.

regionalizada a nivel comunitario o en un pago reconectado a objetivos específicos en el marco de una agricultura multifuncional en el horizonte del año 2020.

- f) Si no se puede modificar el PU hay que aumentar los porcentajes de modulación y reducir los límites superiores del PU. Hacia 2020 sería razonable alcanzar un porcentaje de retención del 15% y la aplicación de límites individuales o reducciones progresivas de los pagos directos para las explotaciones que perciben 100 mil euros o más. Si el PU evoluciona hacia un pago multifuncional habría que reconsiderar estos límites.
- g) La transición hacia la “conexión” de las ayudas con las funciones sociales de la agricultura podría basarse, a partir de 2013, en (i) un trasvase progresivo de fondos hacia políticas de desarrollo rural con énfasis en los nuevos desafíos (calidad, inocuidad, gestión del agua, cambio climático); (ii) una reclasificación de los pagos directos subsistentes según su objetivo: apoyo a la renta (en regresión), apoyo a subsistemas con *hándicaps* productivos, y apoyo a servicios ambientales.
- h) Hay que clarificar el papel y el modelo de política agraria que viene dado por los “sobres nacionales”, ya que existe el riesgo de que acaben conformando una inaceptable política agraria de cuotas presupuestarias.
- i) Los mercados comunitarios pueden orientarse hacia a una liberalización progresiva de los intercambios comerciales con un enfoque gradual. Ello implica una selección cuidadosa de productos sensibles que conlleve un reequilibrio de los niveles de protección entre unos productos y otros. Y todo ello basado en una conclusión exitosa de la Ronda Doha que permita (i) consolidar unos sistemas de ayuda interna con efectos mínimos de distorsión en el comercio; (ii) una mejora gradual del acceso al mercado de los productos de los países en desarrollo; (iii) un funcionamiento efectivo de los mecanismos comunitarios relacionados con el control de calidad en frontera; y (iv) una mejora del acceso de los productos de exportación de la UE en países terceros.
- j) Lo anterior conlleva una nueva estructura de la PAC, que redefina la actual subdivisión entre pilar 1 y pilar 2 poco adaptada a las nuevas categorías de programas agrarios y rurales que los nuevos tiempos demandan.
- k) Lo anterior está relacionado con la necesidad de clarificar el contenido del segundo pilar, dividiéndolo claramente en sus distintos componentes, y sacando lo que es estrictamente fomento de otras actividades en las zonas rurales para integrarlo en la política regional.

- l) Las políticas rurales en España deben favorecer la consolidación de las Redes de desarrollo rural que permitan explotar al máximo las sinergias entre experiencias locales. El Estado puede hacer mucho para fortalecer las Redes de desarrollo rural existentes, que pueden convertirse en un vivero de buenas prácticas. Las buenas prácticas en experiencias territoriales tienen que ver con actividades de la gestión del conocimiento, la formación y la transferencia de tecnología, el fomento de las PYMES, la adecuada gestión del gasto y, muy especialmente, la gobernanza del desarrollo rural, que tiene que ver con la participación de todos los actores del medio rural, con unas reglas de juego estables y transparentes.
  - m) En un momento de crisis económica, la política de desarrollo rural puede ser funcional para la aplicación de paquetes fiscales de reactivación, pensando en infraestructuras públicas.
4. La PAC debe adoptar nuevas funciones como la de garantizar la transparencia de los mercados agrarios e incentivar la organización del sector agrícola, también debe incorporar los seguros agrarios como principal instrumento de estabilización de las rentas a través del segundo pilar.
  5. Los nuevos retos en materia de biodiversidad, cambio climático, gestión de los recursos hídricos e innovación en el ámbito de la agricultura exigen diseñar un sistema de incentivos específicos.

Por lo que respecta a la posición española:

1. Para ser coherente y utilizar de forma eficiente los recursos existentes, internamente España debería definir una política agraria nacional de forma coordinada entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas. Esta política debería basarse en cinco grandes objetivos:
  - a) Aumentar la competitividad del sector, con programas específicos en los siguientes ejes:
    1. recursos naturales (agua y suelo)
    2. reestructuración de las explotaciones
    3. organización de los productores
    4. energía y nuevas tecnologías

5. formación y transferencia (sistema de asesoramiento)
  6. diferenciación y calidad agroalimentaria
  7. internacionalización y promoción de exportaciones
- b) Reducir los riesgos, estabilizar las rentas y mejorar las condiciones del trabajo agrario, dedicando más recursos a los seguros agrarios.
  - c) Fomentar y reconocer la producción sostenible y multifuncional, aumentando la superficie agrícola protegida y los incentivos para que los agricultores adopten prácticas respetuosas con el medio ambiente.
  - d) Promover la diversificación de las rentas de los agricultores, con ayudas a la inversión.
  - e) Impulsar la innovación, convirtiendo al actual Ministerio de MARM en el polo de coordinación de todos los centros públicos y privados dedicados a la producción de ideas al servicio del sector agroalimentario y el medio rural.
2. Está estrategia es deseable y posible, pero exige de las administraciones públicas españolas un cambio de planteamientos políticos a nivel interno y externo. Este cambio consiste en:
- identificar correctamente los intereses de la agricultura española; dado que en general es menos productiva y más frágil ambiental y empresarialmente, la posición negociadora no puede ser la misma que la de los países donde es más productiva,
  - en un mundo interconectado y en una cadena de la oferta gobernada por la distribución, el primer problema es el de la competitividad, y ésta pasa por el binomio mayor tamaño y/o más calidad; de modo que sin explotaciones rentables no habrá un sector agrario sostenible,
  - la agricultura que no es ni puede ser competitiva requiere un enfoque socio-estructural para dignificar la salida de la mano de obra y evitar la pérdida del capital productivo, por lo que se debería gestionar el ajuste estructural incentivando la constitución de explotaciones viables,
  - si se defiende en Bruselas una política agrícola común, hay que ser consecuente internamente, lo que exige establecer un sistema de coordinación y toma de decisiones común, ahora inexistente, que asegure una mayor consistencia de las políticas adoptadas por los distintos gobiernos autonómicos;

- no ha sido ni será fácil hacer política agraria en España, porque la agricultura española es muy heterogénea, pero en todos los territorios y en todos los sectores urge que la Administración dignifique la actividad agraria,
- un nuevo modelo de política agraria exige vencer la cómoda inercia del *statu quo* administrativo y presupuestario, dedicando más recursos a la agricultura.

A este respecto sería un error defender la forma actual del primer pilar sólo porque beneficia presupuestariamente a España y no exige cofinanciación, cuando una reducción y mejor utilización de las ayudas directas del primer pilar podría liberar fondos para el segundo pilar que podrían contribuir a dinamizar realmente al sector.

En la situación de crisis actual, la magnitud de los retos y la complejidad de los problemas obligan a hacer de la política agraria una política de Estado, con objetivos realistas a medio y largo plazo orientados a mantener las funciones de la agricultura y abordados a través de programas coordinados entre las distintas administraciones implicadas; de lo contrario, el declive de la agricultura y el medio rural en España mantendrá su curso lento pero irreversible, con la excepción de aquellas producciones en las que España mantiene ventajas comparativas naturales –por recursos y por situación-, pero en las que incluso la peor consideración del trabajo agrícola puede resultar un importante *hándicap* para garantizar su futuro.

En las condiciones actuales, España esta obligada a reconsiderar las bases sobre las que se viene diseñando y aplicando la política agraria desde nuestra adhesión a las comunidades europeas en 1986. Es probable que el modelo de política agraria que hemos conocido hasta ahora tenga fecha de caducidad próxima. Por un lado, la PAC se dirige hacia una nueva reforma sobre la que penden dos graves amenazas para España – la re-nacionalización y la reducción del presupuesto agrícola– y a las que urge dar la debida respuesta. Por otro lado, el sector agrario español necesita un revulsivo, una acción más enérgica que aborde sus puntos débiles.

En esta tesitura, la única opción responsable es asumir un nuevo liderazgo interno y externo. En el ámbito comunitario, España debe apostar por mantener el gasto agrícola y alimentario, un cambio en el pago único, un aumento de fondos del segundo pilar 2 y una convergencia de las medidas de fomento de nuevas actividades en el medio rural con la política regional. Internamente debe promover una política agroalimentaria de estado basada en cinco ejes: competitividad, rentas, agricultura sostenible, diversificación agrícola e innovación.

Esta estrategia requiere no solo un nuevo discurso sino también un nuevo planteamiento político que pasa por recuperar el Ministerio de Agricultura y establecer un mecanismo de coordinación y toma de decisiones entre comunidades autónomas y el gobierno central.

### 13. BIBLIOGRAFIA

- Bueno Armijo, A. (2011). El reintegro de subvenciones de la Unión Europea: especial referencia a las ayudas de la política agrícola común. *Instituto andaluz de administración pública*.
- Compés Lopez, R. y García Álvarez-Coque, J.M. (2009). La reforma de la PAC del 2013 y estrategias negociadoras para España. *Fundación alternativas*.
- Cunha, A. (1999). La Política Agraria Común (PAC) y el futuro de la agricultura europea. *Vida rural*, (87), 20-25. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2600807&orden=0&info=link>
- Díez, C. (2002). La reforma de la PAC (Política Agraria Comunitaria) se aplaza hasta 2007. *Cuaderno de campo*, (23), 30-32.
- García Álvarez-Coque, J.M.. (2006). La Reforma de la Política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura. *Eumedi*.
- García Álvarez-Coque, J.M.. (1991). Análisis institucional de las políticas agrarias: conflicto de intereses y política agraria. *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica*.
- García Azcárate, T. (2004). Reflexionando en torno a la reforma de la Política Agraria Común, tras el fracaso de Cancún a finales de 2003. *Gaceta sindical: reflexión y debate*, (4), 215-236.
- García Delgado, J.L. y García Grande, M.J.. (2005). Política Agraria Común: balance y perspectivas. *Estudios económicos de La Caixa*.
- Gobierno de España Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural Marino. (2008). La Agricultura, la Pesca y la Alimentación en España 2007
- Jordana Buttica de Pozas, J. (1977). Política agraria europea: algunas consideraciones. *Agricultura y sociedad*, (4), 169-180. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2132818&orden=111058&info=link>



- López Benítez, M. (2000). La política agraria común: régimen jurídico de la agricultura europea y española. *Civitas.Revista española de derecho administrativo*, (108), 629-632.
- Morillas Gómez, J. (2003). Hacia un nuevo marco para el sector agrario español. La revisión intermedia de la PAC. *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, (2754), 7-16. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=296366&orden=1&info=link>
- Romero Rodríguez, J. J. (2008). La reforma de la política agraria europea. *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura*, 258(1319), 105-122.
- Tracy, M. (1989). Política agraria e integración europea. *Agricultura y sociedad*, (51), 21-52. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=82772&orden=107168&info=link>
- Viladomiu Canela, L. y Rosell, J. (2009). Una política agraria europea (PAC) para el siglo XXI. *Ecología política*, (38), 68-72
- [www.copa-cogeca.eu](http://www.copa-cogeca.eu) de 1 de Octubre a 2 de Diciembre
- [www.decigarrasyhormigas.com/2011/11/25/retos-de-la-politica-agraria-comun](http://www.decigarrasyhormigas.com/2011/11/25/retos-de-la-politica-agraria-comun) de 1 de Octubre a 2 de Diciembre
- [www.ec.europa.eu/agriculture](http://www.ec.europa.eu/agriculture) de 1 de Octubre a 2 de Diciembre
- [www.empleo.gob](http://www.empleo.gob) de 1 de Octubre a 2 de Diciembre
- [www.eurostat.es](http://www.eurostat.es) de 1 de Octubre a 2 de Diciembre
- [www.euskadi.net/ejgvbiblioteca](http://www.euskadi.net/ejgvbiblioteca) (ponencias: La Política Agraria Común: mas allá del 2013. Un debate necesario) de 1 de Octubre a 2 de Diciembre
- [www.falternativas.org/opex](http://www.falternativas.org/opex)
- [www.fega.es](http://www.fega.es) de 1 de Octubre a 2 de Diciembre
- [www.ine.es](http://www.ine.es) de 1 de Octubre a 2 de Diciembre
- [www.jcyl.es/web/jcyl/AgriculturaGanaderia](http://www.jcyl.es/web/jcyl/AgriculturaGanaderia) de 1 de Octubre a 2 de Diciembre
- [www.maec.es](http://www.maec.es) de 1 de Octubre a 2 de Diciembre