

**ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DE LA PAC  
DESDE LA PERSPECTIVA DE SU IMPACTO TERRITORIAL**

Eduardo Moyano-Estrada (IESA. España)  
emoyano@iesa.csic.es

**Introducción**

El actual proceso de reforma de la PAC presenta algunos aspectos singulares respecto a reformas anteriores, entre los que cabe destacar los siguientes: el Parlamento Europeo participa mediante el procedimiento de codecisión; la aprobación del presupuesto de la PAC está vinculado a la del Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE en un contexto económico restrictivo marcado por la crisis de la eurozona; y el proyecto de reforma tiene que estar en sintonía con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, debiendo conciliar además los intereses de una Unión ampliada a 27 Estados miembros (de los cuales, muchos de ellos no participaron en la aprobación de la actual PAC). A ello habría que añadir la voluntad de la propia Comisión Europea de implicar a la sociedad civil en todo el proceso de reforma a través de una amplia dinámica participativa, tanto al comienzo de dicho proceso (con la Conferencia del mes de julio de 2010 celebrada en Bruselas), como a lo largo del mismo (esta conferencia de julio de 2012 es un buen ejemplo de ello).

Todo ello comporta, sin duda, un escenario de nuevas oportunidades, pero también genera incertidumbre y aumenta la complejidad dentro de la UE a la hora de tomar decisiones y alcanzar el objetivo final de contar con una nueva PAC en el año 2014.

Entre las oportunidades pueden mencionarse las siguientes: el presupuesto de la PAC, una vez aprobado, dejaría de estar sometido al riesgo de futuros recortes por incidencias sobrevenidas (crisis alimentarias, ayuda humanitaria,...) como ocurría en etapas anteriores; el horizonte de la nueva política agraria europea se ensancha al enmarcarse en los objetivos más amplios de la Unión en el escenario 2020; los temas relacionados con la agricultura dejan de ser tratados como temas sectoriales (vinculados a la actividad agrícola y ganadera) para ser valorados por su contribución a la provisión de bienes públicos y a la resolución de problemas de ámbito general (cambio climático, medio ambiente, cohesión social y económica de los territorios, salud, nutrición, calidad, abastecimiento de alimentos,...). Como consecuencia de ello, la fuente de legitimación social de la PAC se hace más sólida (y más exigente) al ampliarse su campo de acción hacia otras áreas y grupos de interés, dejando de ser área exclusiva de los agricultores y sus organizaciones profesionales.

Entre los elementos de incertidumbre y complejidad, pueden destacarse dos de gran importancia. Uno de ellos lo genera el hecho, ya comentado, de haberse vinculado la aprobación definitiva del presupuesto de la PAC a que el Parlamento Europeo apruebe el MFP, lo que implica que los plazos de ambos procesos estén íntimamente ligados, y que la secuencia marcada por la Comisión pueda verse alterada en la práctica (no es posible asegurar que la nueva PAC entrará en vigor en 2014). Asimismo, al pasarse de un escenario de negociación bilateral con dos únicos protagonistas (Comisión y Consejo) según la lógica tradicional del acuerdo intergubernamental, a otro multilateral donde el Parlamento adquiere una especial relevancia (al tener que negociar con él tanto la Comisión, como el Consejo, según una lógica compleja y abierta a múltiples dinámicas de acuerdos), se abre a nivel de la UE una experiencia nueva, con resultados y plazos imprevisibles.

En ese contexto de oportunidades, complejidad e incertidumbre, y como es habitual en las sucesivas reformas, la Comisión Europea no ha planteado una propuesta de ruptura. Por el contrario, ha presentado al Parlamento un conjunto de reglamentos que, si bien no modifican la estructura formal de la actual PAC (se mantiene organizada en dos pilares), sí alteran el contenido de cada pilar y la relación entre ellos.

El proyecto es aparentemente un proyecto de continuidad, ya que la Comisión se ha inclinado por una opción reformista descartando las vías rupturistas planteadas en su COM (2010)-672 de 18 de noviembre “La PAC en el horizonte 2020”: tanto la opción de establecer un solo pilar, más ambientalista (como pedían algunos Estados, como UK), como la también rupturista opción de trasladar las medidas de desarrollo rural/territorial a las políticas de cohesión (tal como reclamaban algunos foros de opinión). No obstante, los reglamentos presentados tienen suficientes elementos de cambio como para que pueda hablarse de una reforma importante en las orientaciones de la PAC.

En efecto, si bien se mantiene en el primer pilar de la PAC el sistema de pagos directos a los agricultores (que continúa siendo financiado totalmente por el presupuesto de la UE), se introducen cambios importantes, tanto en la definición de los beneficiarios (planteando la figura del “agricultor activo”), como en los criterios de distribución de las ayudas directas (sustituyendo el modelo de derechos históricos por un pago básico regionalizado), y en la estructura de los pagos (estableciendo ayudas complementarias según la condición del beneficiario y el área donde se ubica su explotación). Además, se limita el máximo de ayudas que puede recibir un beneficiario (lo que es un elemento de continuidad con la actual modulación), pero se le exige el cumplimiento en las explotaciones de determinadas prácticas ambientales (*greening* obligatorio), que van más allá de la actual ecocondicionalidad. Asimismo, se crea un régimen simplificado para los titulares de pequeñas explotaciones, a los que se les exige de cumplir tales exigencias ambientales.

En relación con el segundo pilar de la PAC, conserva los siguientes elementos de continuidad: sus acciones siguen siendo cofinanciadas por la UE y los gobiernos nacionales y/o regionales; se mantiene el fondo FEADER (aunque modificando su estructura interna), y se incluyen medidas destinadas a impulsar mejoras estructurales en las explotaciones agrarias, a promover la competitividad en el sector agroalimentario, a poner en marcha el programa agroambiental y a impulsar la diversificación de actividades y la cohesión social y económica en los territorios rurales. No obstante, la propuesta presenta elementos significativos de cambio en este segundo pilar, entre los que pueden destacarse los siguientes: incluye medidas de gestión de riesgos; obliga a destinar parte de las ayudas de desarrollo rural/agrario a la mitigación de los efectos del cambio climático; integra las acciones de desarrollo rural/territorial en un Marco Estratégico Común (MEC) financiado con todos los fondos estructurales y con los fondos de cohesión; y crea la AEI para reactivar la investigación, la innovación y la transferencia en el sector agroalimentario mediante el fomento de grupos operativos formados por la comunidad científico-técnica, los agricultores y las industrias y demás operadores económicos de dicho sector.

Además de esos elementos de continuidad y cambio, hay otros aspectos a destacar en el proyecto de reforma. Me refiero al solapamiento existente entre las medidas incluidas en uno u otro pilar de la PAC. Algunos analistas han comentado incluso que estamos ante una PAC aparentemente organizada en dos pilares, pero que funcionará en la práctica como si existiera sólo uno, con medidas cuya principal diferencia será la fuente de financiación (unas, financiadas totalmente con cargo al presupuesto de la UE; otras, cofinanciadas con los gobiernos nacionales/regionales).

Hay medidas que, en efecto, se solapan, como ocurre con el ya comentado *greening* obligatorio (primer pilar) y con el programa agroambiental (segundo pilar). También se solapan las ayudas complementarias de los pagos directos destinados a los jóvenes agricultores (primer pilar) y el posible subprograma de desarrollo rural dirigido a promover el cambio generacional mediante la instalación de jóvenes en la agricultura (segundo pilar). Lo mismo cabe decir de los

pagos complementarios a los agricultores con explotaciones situadas en zonas con limitaciones naturales (primer pilar) y de las indemnizaciones compensatorias dirigidas a estas zonas desfavorecidas (segundo pilar). Asimismo, medidas incluidas en un pilar podrían estarlo en el otro pilar (por ejemplo, las de gestión de riesgos, incluidas en el segundo pilar, podrían estar en el primero, junto con las redes de seguridad para situaciones de crisis).

Ambos pilares están, por tanto, interrelacionados, y las medidas incluidas en ellos podrán aplicarse en la práctica de forma complementaria, lo que amplía el abanico de posibilidades a la hora de implementar la nueva PAC por los Estados miembros. Por ello es necesario analizar el proyecto de reforma de forma global (como un todo) evitando evaluar por separado las medidas incluidas en cada pilar y evitando también identificar el primero con los mercados y la producción, y el segundo con las estructuras agrarias y el desarrollo rural/territorial. Estamos, en definitiva, ante una nueva PAC cuyas acciones combinan objetivos económico-productivos, sociales y ambientales, teniendo todas ellas efectos más o menos directos sobre el equilibrio y la cohesión de los territorios rurales de la UE.

Por ejemplo, los pagos directos (primer pilar), al estar desacoplados de la producción, son en la práctica ayudas a la renta, debiéndose valorar más por su incidencia en la cohesión social y económica de los territorios, que no por sus efectos sobre la competitividad de la agricultura. A su vez, algunos de los pagos complementarios incluidos en el primer pilar de la PAC (como los vinculados a las ya citadas zonas con limitaciones naturales) también hay que analizarlos como ayudas a la renta, respondiendo más a la lógica implícita en el segundo pilar, que no a la del primero, al tener un impacto directo en el desarrollo de los territorios rurales. Sin embargo, las medidas de gestión de riesgos (incluidas en el segundo pilar) guardan una estrecha relación con la dinámica de los mercados y la competitividad de las explotaciones, aunque tengan también efectos indudables en el desarrollo de los territorios rurales (sobre todo, si tenemos en cuenta que, al ser cofinanciadas, pueden beneficiar a unos agricultores y no a otros en función del territorio donde esté ubicada su explotación).

### **Valoración general del proyecto de reforma**

Teniendo en cuenta el actual contexto restrictivo y de recesión económica, considero que el presupuesto asignado a la PAC para el periodo 2014-2020 es un mínimo aceptable, a pesar de que en términos reales supone una reducción de alrededor del 10% respecto al presupuesto del periodo anterior.

No obstante, hay un evidente riesgo al estar vinculado el presupuesto de la PAC a la aprobación del Marco Financiero Plurianual (MFP) de la Unión. En este sentido, me preocupa que el acuerdo del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno del pasado 29 de junio — asignando una importante cantidad económica (más de 100 mil millones de euros) a políticas de estímulo del crecimiento sin ir acompañado del compromiso de aumentar el presupuesto general de la UE—, los lleve a la tentación de extraer dicha cantidad del presupuesto de la PAC. Por eso, es importante que la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo se mantengan firmes para que no disminuya la cantidad ya asignada a la PAC.

Valoro positivamente la posibilidad de que los Estados puedan transferir fondos de un pilar a otro (hasta un máximo del 10% de los pagos directos del primero al segundo pilar, y de un 5% del segundo al primer pilar en el caso de países cuyos pagos estén por debajo del 90% de la media europea), aunque considero necesario introducir algunos cambios (que comentaré más adelante) para que la propuesta sea plenamente aceptable. En todo caso, con esta medida se le da oportunidad a los Estados miembros a que adapten sus respectivos sobres nacionales a la situación específica de cada país. Esta posibilidad es importante, debido a la previsible reducción que van a sufrir los pagos directos por hectárea en algunos países (al incrementarse la superficie elegible) y a las dificultades económicas que van a encontrar sus gobiernos nacionales/regionales para hacer frente a la cofinanciación de las acciones del segundo pilar.

También valoro positivamente que el programa de “ayuda alimentaria” a la población más empobrecida de la UE (rúbrica 1), así como el de “seguridad alimentaria” (rúbrica 3), no sean financiados con recursos de la PAC. Igualmente, valoro positivamente que el instrumento de “reserva de crisis” y el “fondo europeo de ajuste a la globalización” (ambos por valor de 6.500 millones de euros) no se financien con recursos de la PAC. Considero, además, muy positivo haber destinado, al margen del presupuesto de la PAC, una cantidad específica de más de 4.500 millones de euros a financiar el Programa de Investigación e Innovación en el sector agroalimentario, ya que esto significa activar el sistema europeo de I+D+i (bastante olvidado en los dos periodos anteriores de programación) para avanzar en la modernización de este sector. De este modo, el presupuesto de la PAC se ve ampliado de manera indirecta con estas tres rúbricas específicas, lo que supone un importante esfuerzo económico en un escenario restrictivo como el actual.

Asimismo, considero como lógica e inevitable la propuesta de sustituir el vigente sistema de pagos directos (calculado según “derechos históricos”) por otro modelo más abierto (calculado sobre base regional). De esta manera, se elimina el actual “cierre” para acceder al sistema, se abre la posibilidad de la incorporación de nuevos beneficiarios y se inicia la senda hacia una convergencia progresiva de las ayudas medias por hectárea reduciéndose la actual situación de desigualdad entre los agricultores (con diferencias que van de 4 a 1 en los casos extremos). Estoy, por tanto, de acuerdo con la sustitución del modelo histórico por un modelo “regional” con importes de ayuda por hectárea uniformes en cada región, aunque considero necesario introducir algunas limitaciones para evitar efectos perversos e impactos negativos en los territorios, tal como comentaré más adelante.

Me parece positivo introducir la figura de “agricultor activo” para determinar el perfil del beneficiario de las ayudas directas, si bien creo necesario definirla mejor y con más precisión, introduciendo criterios más amplios que los propuestos en el reglamento presentado por la Comisión Europea. Asimismo, estoy de acuerdo con fijar un límite a la cantidad máxima de ayudas directas que pueda recibir un agricultor (modulación/*capping*), aunque creo que el límite fijado en la propuesta es demasiado alto y que tendrá efectos poco significativos en la modulación.

En general, considero positivo establecer un régimen simplificado para los pequeños agricultores, ya que les permitirá agilizar la carga administrativa de la gestión del sistema de pagos directos. No obstante, tengo dudas sobre la conveniencia de eximir del *greening* obligatorio y de cualquier otro tipo de condicionalidad a los agricultores que opten por este sistema simplificado, ya que se crearía una especie de excepcionalidad ambiental para este colectivo, difícilmente justificable.

Asimismo, me parece interesante que, además de estar incluidas en el segundo pilar, figuren también en el primer pilar las ayudas a los jóvenes agricultores y a los titulares de explotaciones situadas en zonas con limitaciones naturales. De este modo, al estar en los dos pilares de la PAC (uno financiado totalmente por la UE, y otro cofinanciado) se pueden compensar las ya comentadas dificultades que van a tener algunos países para cofinanciar este tipo de ayudas (debido a la crisis económica y los ajustes presupuestarios).

Respecto a las formas asociativas, me parece del máximo interés la apuesta que se hace en el proyecto de reforma por fortalecer las agrupaciones de productores como elementos relevantes en la vertebración del sistema agroalimentario, y como actores fundamentales en el sistema de gobernanza en los territorios rurales, lo que explica que se hayan incluido tanto en el primero como el segundo pilar de la PAC.

Por último, valoro también de manera positiva que las medidas de diversificación de actividades (desarrollo territorial) se articulen en un Marco Estratégico Común financiado con el conjunto de fondos estructurales (FEADER, pero también FEDER, FSE y FEPM) y los de cohesión. Con esta fórmula, la Comisión reconoce, por fin, que las acciones de desarrollo rural/agrario (dirigidas a los agricultores como principales beneficiarios) responden a una lógica distinta de las acciones que componen el desarrollo rural/territorial (destinadas a la

población rural en su conjunto, esté o no vinculada a la actividad agraria), abriendo la puerta para que en el futuro estas últimas se trasladen a las políticas de cohesión. También parece reconocer con ello la Comisión que el futuro de las áreas rurales pasa por promover su interacción con el medio urbano, y parece también admitir que este tipo de acciones no pueden financiarse con los recursos cada vez más escasos de la PAC. Por eso, considero interesante y positivo que la Comisión haya apostado por implicar en la financiación de estas acciones a los demás fondos estructurales y de cohesión.

### **Valoración específica de algunas medidas con impacto territorial**

En este apartado haré algunos comentarios sobre aquellos elementos de la reforma de la PAC (tanto los incluidos en el primer pilar como en el segundo) que, en mi opinión, pueden tener un impacto directo o indirecto sobre el desarrollo de los territorios rurales.

#### **a) Sobre el nuevo sistema de pagos directos**

Tal como he comentado más arriba, estoy de acuerdo con la desaparición del modelo histórico para la distribución de las ayudas directas, y con la posibilidad de que accedan al sistema nuevos beneficiarios. No obstante, considero necesario introducir algunos cambios en la propuesta de la Comisión para hacer frente a los movimientos especulativos ya detectados en la agricultura de algunos países. De no neutralizarse, tales movimientos provocarían una reducción tan brusca de las ayudas en algunos territorios rurales, que se podría incluso poner en riesgo la viabilidad de ciertas explotaciones muy dependientes de los pagos directos. Por eso, sería conveniente que los Estados miembros pudieran establecer algunas limitaciones al acceso de nuevos beneficiarios (lo que podría lograrse mediante una acertada definición de la figura de “agricultor activo”) (ver más abajo), evitando que se amplíe excesivamente la superficie elegible. En todo caso, sería necesario fijar un periodo de transición (superior incluso al propuesto por la Comisión) que permita a los agricultores adaptarse al nuevo escenario. Por ejemplo, al inicio de ese periodo los derechos históricos podrían representar el 90% del pago básico, e ir disminuyendo cada año hasta que toda la ayuda se calcule según los nuevos criterios “regionales”.

En la definición de las “regiones” de referencia para el cálculo del pago básico, se debería combinar criterios administrativos, económicos y de potencial agrícola/ganadero, dando lugar a la elaboración de un conjunto de agrosistemas productivos que reflejen la diversidad de la agricultura existente en cada país. De este modo, se podría definir mejor el mapa de regiones homogéneas para la aplicación del sistema de pagos. En todo caso se debería evitar que las ayudas desacopladas fuesen destinadas a tierras ociosas o semiabandonadas en perjuicio de las tierras que producen riqueza y empleo, lo que podría lograrse introduciendo algunos criterios de variabilidad dentro de la misma región.

Un problema importante en algunos países es el de las explotaciones ganaderas de poca base territorial. Con la actual propuesta de pagos directos, este tipo de explotaciones se verían negativamente afectadas, y con ellas se verían igualmente perjudicados los territorios rurales donde este sector ganadero constituye una importante fuente de renta (pensemos por ejemplo en la Cornisa Cantábrica). Sería recomendable mantener acoplada la ayuda a este tipo de explotaciones, haciendo uso de la “ayuda asociada voluntaria” que se recoge en la propuesta de la Comisión Europea.

#### **b) Sobre el concepto de “agricultor activo”**

Debería definirse mejor la figura de “agricultor activo”, dada la importancia que puede tener esta figura como criterio para limitar el acceso al sistema de pagos directos. No comparto la definición propuesta por la Comisión, y considero necesario incluir otros criterios,

tales como el porcentaje que representan los ingresos procedentes de la actividad agraria en la renta total del agricultor, y el objeto económico de la explotación.

De este modo, se excluirían de los beneficiarios de las ayudas directas a los titulares cuya actividad agraria (en forma de renta) no fuera significativa en el conjunto de su actividad, y también se excluirían a los titulares cuyas explotaciones no tuvieran a la producción agraria por objeto comercial o empresarial (por ejemplo, propietarios de campos de golf). Con ese sistema mixto, se mitigaría el efecto de la desaparición del sistema de derechos históricos sobre el aumento de la superficie elegible y se evitaría que accedieran a la condición de beneficiarios aquellos titulares de explotaciones que no realizan actividad agraria significativa.

c) Sobre el “capping” (modulación) de las ayudas directas

El límite máximo fijado en la propuesta (300 mil euros anuales por explotación) es demasiado elevado. Sería necesario bajarlo (al menos a 150 mil euros) para que tenga un efecto significativo sobre la modulación de las ayudas directas y se reduzcan las desigualdades que se dan hoy entre grandes y pequeños agricultores.

Además de que con ello aumentaría la legitimidad social de la PAC (evitando su excesiva concentración en los grandes propietarios), el efecto de la modulación en las áreas rurales sería significativo, ya que son los pequeños agricultores los que residen en esas áreas, y para ellos los pagos directos son una fuente importante de renta.

En todo caso, sería conveniente flexibilizar el destino de la cantidad recaudada a través de la modulación (la propuesta de la Comisión obliga a destinarla al segundo pilar), dejando al Estado miembro la posibilidad de elegir entre mantenerla en el primer pilar para financiar acciones dirigidas a subsectores estratégicos, o bien de transferirla al segundo pilar para ampliar la financiación de los programas regionales de desarrollo rural.

d) Sobre el “greening” obligatorio

Considero necesario flexibilizar el porcentaje de las ayudas directas destinado al *greening* obligatorio, ya que el 30% me parece excesivo, y, de mantenerlo como porcentaje fijo, tendría efectos negativos en algunos territorios (sobre todo, en las áreas mediterráneas). Por eso sería conveniente fijar una horquilla entre el 15-30% de las ayudas directas y dejar que sean los Estados miembros los que decidan en cada región.

Además, considero que las prácticas agrícolas incluidas en la propuesta de *greening* son demasiado rígidas, por lo que creo conveniente ampliarlas para que reflejen la diversidad de los sistemas productivos. En todo caso, debería dejarse a los Estados miembros un cierto margen de maniobra para que, a partir de unos criterios fijados por la Comisión, definan tales prácticas según las características de su sector agrario. Por ejemplo, en cultivos permanentes (olivar, viñedo, frutales,...) no tiene sentido la rotación de cultivos, pero sí tendría sentido exigir prácticas que contribuyan a frenar la erosión de los suelos (como las cubiertas vegetales o el laboreo extensivo).

Centrándome en la propuesta de la Comisión, me parece también excesivo fijar en el 7% el porcentaje de las hectáreas elegibles que, para tener acceso a los pagos directos, un agricultor debe destinar a “superficies de interés ecológico”, por lo que creo necesario reducir ese porcentaje (por ejemplo, al 3%). Además, considero conveniente que se amplíe el citado concepto de “superficie de interés ecológico” para poder incluir en esa categoría a sistemas productivos que realmente estén ya contribuyendo a un adecuado equilibrio entre producción agraria y preservación del medio ambiente.

La medida propuesta de rotación de cultivos es inviable en algunas zonas de la agricultura mediterránea, tanto en lo que se refiere al nivel de 3 has de superficie a partir de la cual los agricultores estarían obligados a aplicar esa medida, como en lo que se refiere al número de cultivos a introducir en la rotación (3 cultivos, según la propuesta). Por ello, creo necesario

modificarla en dos sentidos: reduciendo de 3 a 2 el número de cultivos a rotar, y elevando la superficie hasta unos niveles que podrían ser fijados por cada Estado miembro según el tamaño medio de las explotaciones en cada región.

A la hora de exigir las prácticas de *greening* obligatorio, sería conveniente tener en cuenta el valor ambiental intrínseco de determinados cultivos o sistemas de producción, tales como la producción integrada, la agricultura de conservación, la dehesa mediterránea, los pastos permanentes, los cultivos leñosos, las leguminosas, las superficies situadas en las zonas de la Red Natura 2000 o las acogidas a los programas agroambientales. A estos sistemas de producción, y en particular a las explotaciones que ya están comprometidas con el programa agroambiental, se les debería reconocer que, por su interés ecológico, cumplen ya los objetivos del *greening* y que por ello no se les debería exigir condiciones adicionales.

e) Sobre los pagos a jóvenes agricultores y a zonas con limitaciones estructurales

Dado el fracaso de los programas de instalación de jóvenes en la agricultura (incluidos hasta ahora en el segundo pilar) y las bajas expectativas de cofinanciación, considero una oportunidad el haberse incluido en el primer pilar una ayuda a los agricultores jóvenes como complemento del pago básico. Por eso considero importante que se convierta en obligatorio destinar a esa finalidad el 2% de las ayudas directas.

Respecto a la ayuda para las explotaciones situadas en zonas con limitaciones naturales, valoro como una oportunidad que, además de existir en el segundo pilar una medida específica para estas zonas, haya también otra línea de ayuda con la misma finalidad en los pagos directos del primer pilar (y por tanto financiada completamente por el presupuesto de la PAC). Tal como he señalado anteriormente, es muy positivo que, en un contexto de dificultades económicas (donde, insisto, los Estados miembros van a disponer de pocos recursos para cofinanciar acciones del segundo pilar), la Comisión haya incluido en los dos pilares de la PAC la ayuda a estas zonas. No obstante, es importante que los Estados miembros intervengan en la definición de este tipo de zonas para poder recoger la diversidad de sus territorios rurales, debiendo considerar como criterio de definición no sólo los hándicaps naturales, sino también los problemas demográficos (despoblamiento) que puedan darse en algunas áreas.

f) Sobre el régimen simplificado para los pequeños agricultores

Aunque, como señalé más arriba, mi valoración es positiva sobre el establecimiento de un régimen simplificado para los pequeños agricultores en lo que se refiere a la gestión de los pagos directos, creo conveniente que, si se les exime del *greening*, se les debería exigir algún tipo de exigencia en relación con el medio ambiente (por ejemplo, mantenerle la eco-condicionalidad), ya que no sería justificable que este colectivo disfrutara de una especie de excepcionalidad ambiental. En todo caso, creo que los Estados miembros deberían fijar las condiciones de acceso a este régimen simplificado y dar la posibilidad de que los agricultores se puedan acoger de forma voluntaria.

g) Sobre la OCM única, la regulación de los mercados y las agrupaciones de productores

La propuesta de la Comisión en relación a los mecanismos de gestión de mercados es muy continuista y plantea pocas novedades. Es una propuesta decepcionante dado el grave problema de volatilidad de los precios y de encarecimiento de los inputs agrarios, y creo que podría haber sido más ambiciosa en todo lo relativo al ordenamiento y vertebración de la cadena agroalimentaria. No obstante, valoro positivamente el hecho de exceptuar de la aplicación del derecho de competencia a algunos tipos de acuerdos en el sector lácteo, si bien creo que tal excepción se debería extender a otros sectores.

Considero preocupante que se mantenga la intención de eliminar en 2015 los actuales regímenes de limitación de la producción (cuotas lácteas, derechos de plantación de viñedos, y cuotas de producción de azúcar). En un momento de crisis tan fuerte por la que están pasando algunos sectores, esos instrumentos son un colchón de seguridad para estabilizar algunos mercados de especial impacto en los territorios rurales (pensemos en zonas cuyo desarrollo depende de la producción láctea o de la producción de remolacha).

Valoro positivamente la propuesta de la Comisión Europea de crear una “reserva de crisis” para el sector agrario, que pueda movilizarse con rapidez y eficacia para poder reaccionar a tiempo ante crisis que provoquen gran inestabilidad o impacto en el equilibrio de los mercados. No obstante, creo que la Comisión debería aprovechar mejor el margen de maniobra que, en lo relativo a los mecanismos de gestión de mercados, permite el acuerdo vigente sobre agricultura en el marco de la OMC (Organización Mundial del Comercio). Deberían activarse medidas de mercado eficaces y rápidas para posibilitar la puesta en marcha del mecanismo de almacenamiento a partir de precios de referencia actualizados.

En todo caso, me parece un avance importante el fortalecimiento del papel de las agrupaciones de productores y de las interprofesionales, y, tal como señalé en el apartado de valoración general, considero muy significativo que se haya incluido en los dos pilares de la PAC. Con esto, la Comisión da a entender que estas formas de acción colectiva no sólo desempeñan un positivo papel en la vertebración económica del sector agroalimentario (de ahí su inclusión como instrumento de gestión de mercados en el primer pilar), sino que son también elementos fundamentales de los sistemas de gobernanza en el medio rural (junto a las organizaciones profesionales agrarias, los sindicatos, las cooperativas, los grupos de acción local,...) y por ello las incluye también en el segundo pilar.

Sin embargo, el fortalecimiento de las agrupaciones de productores no es suficiente, ya que es necesario avanzar aún más en el tema de los contratos agrarios y en la creación de observatorios para introducir mayor transparencia en la formación de los precios. Asimismo, sería necesario crear un marco regulador de los márgenes comerciales y flexibilizar las reglas de la competencia para adaptarlas a la singularidad de la producción de alimentos. Sólo de esta forma mejorará la gobernanza en el conjunto del sector agroalimentario y se hallará un mejor equilibrio entre los actores que componen la cadena en cada subsector.

#### h) Sobre la gestión de riesgos

Es conveniente llamar la atención sobre el hecho de haberse incluido las medidas de gestión de riesgos en el segundo pilar (en vez de en el primero, como hubiera sido más coherente). Al tener que ser cofinanciadas, pueden darse situaciones en las que haya regiones donde los agricultores gocen de los beneficios de esas medidas (en forma de bonificaciones de las primas que pagan los agricultores a los sistemas de seguros; de contribuciones financieras a mutualidades de seguros agrarios o de estabilización de rentas) y otras regiones en las que no exista esa posibilidad, provocándose una distorsión en términos de competencia.

En este sentido, preocupa que países con eficaces sistemas de seguros agrarios (como España) no los vean recogido en la propuesta de la Comisión, por lo que se corre el riesgo de que, una vez aprobada la nueva PAC, tales sistemas nacionales se consideren incompatibles. Por eso, sería conveniente que se contemplara de algún modo la singularidad de estos sistemas nacionales de seguros agrarios para que puedan continuar desempeñando el buen servicio que prestan a los agricultores. Tal vez su integración en el posible programa nacional de desarrollo rural podría ser una solución a este problema.

#### i) Sobre la estructura del FEADER y los porcentajes de financiación

En aras de la simplificación, es positiva la propuesta de eliminar los cuatro ejes del actual FEADER y su sustitución por una lista de seis prioridades y por un listado común de indicadores



para cada una de ellas. También es positivo proponer la supresión de los porcentajes mínimos de financiación, si bien, como mencionaré más abajo, es bueno que la Comisión mantenga algunos porcentajes para determinadas medidas prioritarias, lo que facilitará su implementación.

En general, y teniendo en cuenta la difícil situación económica por la que pasan algunos países, sería conveniente elevar al 50% el mínimo de cofinanciación con fondos del FEADER (la Comisión fija el mínimo en el 20%). Asimismo, se debería, al igual que se plantea en la política de cohesión, tener en cuenta a las regiones en transición, fijándose para ellas una tasa de cofinanciación del 75% por parte de la UE, y elevar al 60% la tasa de cofinanciación en las regiones de convergencia.

#### j) Sobre las medidas prioritarias de desarrollo rural

Valoro positivamente la inclusión, en la lista de prioridades del FEADER, de medidas relacionadas con la mitigación de los efectos del cambio climático, la volatilidad de los mercados agrarios, la utilización eficiente de los recursos naturales o la inclusión y cohesión social de los territorios rurales.

Asimismo, valoro positivamente la inclusión de la agricultura ecológica como una medida específica, aunque debería darse un paso más e incluirla entre los subprogramas temáticos, al igual que debería hacerse con las medidas destinadas a promover la mejora de la competitividad de las explotaciones agrarias. De este modo, se visualizaría que modernización, competitividad y sostenibilidad ambiental no son objetivos incompatibles, sino las bases del modelo de agricultura por el que debe apostar la futura PAC.

Con la finalidad de asegurar la cofinanciación de algunas de esas líneas prioritarias, valoro positivamente que, tal como he mencionado, la Comisión mantenga algunos porcentajes mínimos del FEADER para asegurar la financiación de determinadas líneas prioritarias. Por ejemplo, considero positivo asignar al menos el 25% de los fondos a financiar las acciones de carácter ambiental o territorial (tales como el programa agroambiental, la lucha contra los efectos del cambio climático, la promoción de la agricultura ecológica o el programa de indemnizaciones a zonas de montaña o con limitaciones naturales). Sin embargo, creo que esa medida debería ir acompañada de un incremento de la tasa de cofinanciación por parte del FEADER, tal como se contempló en el “chequeo médico” y tal como la Comisión propone para la instalación de jóvenes agricultores.

Asimismo, creo conveniente recuperar la medida dirigida a favorecer el abandono anticipado de la actividad agraria con objeto de promover el relevo generacional; esta medida tendría un fuerte impacto en algunas áreas en las que hay un elevado nivel de envejecimiento de la población agraria.

Sin embargo, no comparto la propuesta de condicionar las inversiones en infraestructuras de regadío a un ahorro en el consumo de agua del 25%. En países que ya han hecho un gran esfuerzo de modernización de sus sistemas de riego (alcanzándose ya el límite en el ahorro de agua), la prioridad actual ya no es continuar ahorrando agua, sino mejorar la eficiencia energética.

Asimismo, me parece positivo que los Estados o las regiones puedan diseñar y ejecutar subprogramas de desarrollo rural temáticos dirigidos a una o más prioridades; esta opción daría oportunidad de llevar a cabo la reestructuración de ciertos subsectores agrícolas con una fuerte repercusión en el desarrollo de las zonas rurales.

Respecto a la posibilidad de complementar los planes regionales de desarrollo rural con un programa nacional (con financiación) o con un marco nacional (sin financiación), hay un debate abierto sobre este asunto en algunos países con estructura federal (sobre todo, en donde en los casos donde la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración no esté claramente definida). Los gobiernos regionales temen que la existencia

de un programa nacional signifique reducir el ámbito de sus competencias en materia de agricultura y desarrollo rural.

En mi opinión, creo necesario definir objetivos prioritarios de carácter suprarregional en temas transversales que son de interés general para el conjunto de un determinado país (por ejemplo, la sanidad animal, los seguros agrarios, la modernización de las estructuras hidráulicas, la instalación de jóvenes agricultores, la mejora de explotaciones, el abandono anticipado de la actividad agraria, la prevención de incendios forestales, la investigación e innovación, la extensión de la metodología Leader,...). Por eso, tendría sentido integrar dichos objetivos en un programa nacional de desarrollo rural que coordine las acciones a desarrollar por los gobiernos regionales.

En tales casos, habría que recordar al gobierno central que el posible programa nacional sería el resultado de una delegación de competencias de los gobiernos regionales en aras del interés general, y no al revés, advirtiéndole de la tentación de aprovecharlo para recentralizar la política de desarrollo rural. Por ello, habría que definir con claridad los procesos de toma de decisiones en el programa nacional para evitar que los gobiernos nacionales se arroguen sobre esas líneas temáticas una autoridad exclusiva que ya no tienen, ni pueden tener, en la nueva programación del desarrollo rural en la UE.

#### k) Sobre las acciones de desarrollo territorial

Como he comentado más arriba, una de las grandes novedades que incorpora la Comisión en su propuesta sobre desarrollo rural es integrar las medidas de diversificación de actividades (desarrollo territorial) en un Marco Estratégico Común (MEC) financiado con el conjunto de fondos estructurales (FEADER, pero también FEDER, FSE y FEPM).

Aunque realmente esta propuesta puede verse como una reactivación del enfoque integrador aplicado a las antiguas zonas objetivo 5b, es, sin duda, una buena decisión, ya que supone diferenciar de forma nítida la lógica que orienta las acciones de desarrollo rural/agrario y la que orienta las relativas al desarrollo rural/territorial. En este sentido, llama la atención que se haya incluido la fórmula de los “contratos de partenariado”, ampliando el horizonte de los antiguos CTE (contratos territoriales de explotación) que tan escaso éxito han tenido en el actual periodo de programación.

Cabe plantear (como habían sugerido algunos foros de opinión) que hubiera sido más coherente en términos conceptuales trasladar las acciones de desarrollo rural/territorial al seno de las políticas de cohesión y desarrollo regional, pero la Comisión ha decidido que lo mejor es mantenerlas en el seno del segundo pilar de la PAC y articularlas con esas otras políticas dentro de un Marco Estratégico Común (MEC).

La decisión de la Comisión puede verse como una forma de garantizar que los recursos sean destinados realmente al desarrollo de las áreas rurales, evitando el riesgo de ser diluidos entre las prioridades del desarrollo urbano y las insaciables necesidades en infraestructuras de las ciudades (un riesgo más que probable en áreas rurales con bajo nivel de institucionalidad, como ocurre en los países de reciente incorporación a la UE).

#### l) Sobre los grupos de acción local y la metodología LEADER

Es precisamente en el marco de las acciones de desarrollo rural/territorial donde los grupos de acción local pueden adquirir un nuevo protagonismo como actores intermedios y como ejecutores de la metodología ascendente y participativa que tan buen resultado ha venido dando en las áreas rurales europeas.

Por ello, valoro positivamente la importancia que se le reconoce a los grupos de acción local en el nuevo escenario del desarrollo territorial, pero no estoy de acuerdo en que se le delegue competencias en la gestión de las medidas de desarrollo rural directamente relacionadas con la agricultura. También valoro que se amplíe la composición de estos grupos

para posibilitar la inclusión en ellos de asociaciones de territorios no rurales que apliquen estrategias *bottom-up* de desarrollo local. De este modo, se propiciaría la interacción rural/urbana en los territorios europeos.

Asimismo, me parece suficiente designar al menos el 5% del FEADER a las acciones LEADER de desarrollo territorial, ya que estas acciones tendrán oportunidad de captar recursos adicionales utilizando otros fondos estructurales y de cohesión en el Marco Estratégico Común (MEC). No obstante, considero necesario que la futura iniciativa LEADER se regule completamente desde el reglamento de fondos del MEC.

m) Sobre el fomento de la investigación, la innovación y la transferencia

Es muy importante que se haya incluido en el reglamento de desarrollo rural una sección (título IV) destinada a impulsar la investigación e innovación en materia de productividad y sostenibilidad mediante la creación de la AEI (asociación europea de innovación) y el fomento de grupos operativos formados entre la comunidad científico-técnica, los agricultores y las empresas del sector agroalimentario.

Asimismo, considero positivo que, además de la dotación financiera propia que se le asignará en el MFP, se haya establecido que el FEADER contribuirá a los objetivos de la AEI apoyando a los grupos operativos. De este modo se asegura que tales objetivos y las actividades de esos grupos se orientarán a la resolución de problemas reales del sector agroalimentario y del medio rural de la UE.

## **Conclusiones**

Los dos pilares de la PAC tienen efectos indudables en el desarrollo y cohesión de los territorios rurales de la UE. El creciente desacoplamiento de las ayudas directas de la producción, la cada vez mayor convergencia de objetivos entre las medidas del primer pilar y del segundo pilar, y la fuerte interacción y complementariedad entre ambos pilares, hace que, independientemente de su estructura formal, la PAC deba ser valorada menos como una política sectorial y más como una política integral.

La PAC es una política dirigida al cumplimiento de un conjunto integrado de objetivos. Uno de ellos es, sin duda, impulsar la modernización, competitividad y vertebración del sector agroalimentario de la UE, pero también lo es contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos, mitigar los efectos negativos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad, y garantizar la cohesión social y económica de los territorios europeos.

Sólo con este tipo de aproximación a la PAC puede valorarse si el actual proyecto de reforma supone un avance en el logro de los objetivos planteados. Hasta la fecha sólo se dispone de una información parcial (los proyectos de reglamentos elaborados por la Comisión Europea y ahora en fase de tramitación parlamentaria), y sobre esa base se ha realizado una primera valoración (positiva en términos generales).

Quedamos, pues, a la espera de cómo se desarrolle la negociación entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en los próximos meses para poder hacer una valoración definitiva de los distintos reglamentos de la reforma de la PAC y su impacto en el desarrollo y la cohesión de los territorios rurales de la UE.