

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXII European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Almerimar-El Ejido (Spain) – 21-25 October 2003**

**XXII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
– Almerimar-El Ejido (Espagne) – 21-25 octobre 2003**

**XXII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
– Almerimar-El Ejido (Spanien) – 21-25 Oktober 2003**

Round Table – Table ronde – Runder Tisch

**EFFECTS OF THE WTO ON THE CAP AND ON NATIONAL RURAL
LAW, PARTICULARLY IN THE CONTEXT OF ORGANIC
AGRICULTURE**

**REPERCUSSIONS DE L'OMC SUR LA PAC ET SUR LE DROIT
RURAL NATIONAL, NOTAMMENT EN CE QUI CONCERNE
L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE**

**AUSWIRKUNGEN DER WTO AUF DIE GAP UND DAS
NATIONALE AGRARRECHT, INSBESONDERE MIT BEZUG AUF
DIE ÖKOLOGISCHE LANDWIRTSCHAFT**

National Report – Rapport national – Landesbericht

Spain – l'Espagne – Spanien

La nueva reforma de la política agraria común de 2003

Prof. Ana Carretero García, Universidad de Castilla-La Mancha

1. Introducción

Sin duda, la Política Agraria Común (PAC) es consecuencia de un difícil equilibrio marcado por una serie de condicionantes, tanto externos como internos, que obligan a introducir reajustes y reformas de forma continua.

Entre los condicionantes externos hay que señalar fundamentalmente los acuerdos y compromisos asumidos por la UE en el marco multilateral de negociación, sobre todo a partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuyo objetivo es profundizar y avanzar en el proceso de liberalización del comercio de productos agrarios iniciado con la Ronda Uruguay del GATT.

Y entre los condicionantes internos hay que señalar, por un lado, las ya conocidas presiones presupuestarias derivadas de la preocupación de los Estados contribuyentes netos al presupuesto comunitario por reducir sus déficits públicos, cuestión agravada por el proceso de ampliación en curso (pendiente a su vez de una importante reforma institucional). Y, por otro lado, algunos problemas de legitimidad social de la PAC, ya que ésta tiene que ser capaz de adaptarse a una serie de exigencias sociales relacionadas con la conservación del medio ambiente, protección del territorio, seguridad y calidad alimentaria, desequilibrios regionales y sectoriales, etc. que justifiquen la intervención pública en agricultura.

Por tanto, y al igual que ocurrió en el caso de la reforma derivada de la Agenda 2000 en 1999, la reforma de la PAC de 2003 está condicionada básicamente por la negociación pendiente en el seno de la OMC y por los problemas financieros internos.

Partiendo de estas premisas, el objetivo del presente trabajo es realizar un pequeño análisis sobre los rasgos básicos de esta nueva reforma, cuyas orientaciones, según las autoridades comunitarias, están dirigidas a garantizar la estabilidad de la renta agraria, a facilitar el proceso de ampliación y a contribuir a una mejor defensa de la Política Agraria Común dentro de la OMC.

2. La situación anterior a la aprobación de la reforma

Con la aprobación de la Agenda 2000 en marzo de 1999 (Consejo Europeo de Berlín), se ponían en marcha una serie de acuerdos decisivos para el futuro de la UE. Entre ellos una nueva reforma de la PAC condicionada por los problemas financieros internos y la negociación pendiente en el seno de la OMC.

La consecuencia directa es que la reforma de la PAC derivada de la Agenda 2000 apuesta por la continuidad del modelo diseñado por la reforma de 1992, lo que significa que ésta se apoya en una nueva rebaja de los precios institucionales compensada parcialmente por el sistema de pagos directos.

El problema fundamental es que el nivel de apoyo sigue calculándose en función de los volúmenes producidos (rendimientos por hectárea o número de cabezas de ganado), de modo que las ayudas siguen concentrándose en las explotaciones de mayor dimensión y en las más intensivas.

En realidad, el apoyo a la agricultura continúa estando regulado en gran parte por el mecanismo de precios, por lo que sólo podemos hablar de un abandono parcial de la política de mercados. Además no se excluye a nadie, algo contradictorio con un supuesto sistema de ayudas públicas de compensación y sostenimiento de rentas que para nada tiene en cuenta ni el volumen de ingresos total del receptor ni si éste es o no el agricultor real. En definitiva, cuanto mayor sea la superficie de un propietario y más altos los rendimientos de su comarca, mayores serán también los volúmenes de ayudas recibidos.

Por otra parte, no sólo se mantienen las diferencias significativas de protección entre regiones, sino también los desequilibrios entre sectores: las producciones mediterráneas siguen discriminadas frente a las producciones continentales. Herbáceos, carne de vacuno y lácteos continúan protegiéndose con el apoyo vía precios junto al aumento de las ayudas directas.

A pesar de ello, la reforma de 1999 también introduce algunas novedades. Por ejemplo, aparece en escena la defensa de la multifuncionalidad de la agricultura como argumento de legitimación de la política agraria común.

Teóricamente, uno de los objetivos que se perseguían con la reforma de la PAC derivada de la Agenda 2000 era dar un contenido concreto a lo que debería ser en el futuro un modelo agrario europeo basado en la multifuncionalidad de la agricultura, es decir, en su papel a la vez económico, medioambiental y territorial. Desde la perspectiva multifuncional, el agricultor no se considera sólo un productor de alimentos (función que se corresponde con la lógica sectorial de la política agraria), sino que su papel también pasa por conservar el medio ambiente y proteger el territorio buscando el desarrollo económico y social del medio rural (función que se corresponde con la lógica territorial de la política agraria).

Pero, en realidad, la multifuncionalidad no era un concepto que en principio pretendiera orientar la reforma, sino que nacía más bien como argumento de legitimación de la agricultura europea y estrategia negociadora en el seno de la OMC, de modo que el resultado final de la Agenda 2000 no va tan lejos.

En su lugar, lo que se propone es que el desarrollo rural pase a convertirse en el segundo pilar de la PAC con el objetivo, al menos teórico, de garantizar el futuro de las zonas rurales frente al proceso de liberalización de los mercados agrarios.

Sin embargo, una de las críticas más importantes que pesan sobre la Agenda 2000 es que, a pesar de las declaraciones de intenciones que contienen los documentos comunitarios y de la importancia que en teoría se asigna al objetivo del desarrollo rural, lo cierto es que tanto el tipo de medidas como los recursos presupuestarios destinados a ese fin son claramente insuficientes, lo cual impide que éste pueda perfilarse realmente como segundo pilar de la PAC.

El presupuesto comunitario sigue estando destinado fundamentalmente a la política de precios y mercados (primer pilar), lo que significa que, con las restricciones presupuestarias fijadas por la UE en Berlín, la política de desarrollo rural continúa en un lejano segundo plano (de hecho, está previsto que el FEOGA-Garantía destine únicamente en torno al 16% de su presupuesto a la política de desarrollo rural durante el periodo 2000-2006).

Además, hay que tener en cuenta que todas las medidas de desarrollo rural contempladas en el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola¹, son cofinanciadas por el presupuesto comunitario y los Estados miembros. Tras la reforma de los Fondos Estructurales², el FEOGA-Garantía cofinancia las cuatro medidas de acompañamiento

¹ DOCE L 160 de 26 de junio de 1999.

² Reglamento (CE) N°1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DOCE L 161 de 26 de junio de 1999).

iniciales, es decir, ayudas a la jubilación anticipada, indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas, medidas forestales y programas medioambientales. Asimismo financia (siempre que no se trate de regiones del Objetivo 1) otros tipos de acciones: inversiones en las explotaciones, fomento de medidas de transformación y comercialización, formación, instalación de jóvenes y otras medidas denominadas genéricamente “de adaptación y desarrollo de las zonas rurales”. Por el contrario, en las regiones del Objetivo 1 son los Fondos Estructurales más la Sección Orientación del FEOGA los que se hacen cargo de esas mismas acciones, quedando por tanto dentro de la política de cohesión, pero fuera del ámbito de la PAC.

Por otro lado, tampoco hay que olvidar que con la solución de la cofinanciación se corre el riesgo de que sean las zonas rurales más deprimidas las que, frente a las regiones más desarrolladas y ante sus propias dificultades financieras, no puedan aprovechar los escasos recursos presupuestarios destinados a poner en marcha proyectos de desarrollo rural.

Para paliar algo la situación de desequilibrio entre los recursos presupuestarios asignados a cada uno de los dos pilares, el Reglamento (CE) N°1259/1999 del Consejo, de 17 de julio, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agraria común³, prevé el traspaso de fondos del primer al segundo pilar a través de los importes derivados de la penalización por el incumplimiento de las normas medioambientales y a través de la aplicación del mecanismo de la modulación. De este modo, los fondos procedentes de la reducción de las ayudas por no haberse respetado las medidas ambientales definidas por los Estados miembros⁴ o los derivados de la modulación quedan a disposición de los Estados en concepto de ayuda suplementaria para las medidas de acompañamiento de la PAC.

Sin duda, la novedad más importante introducida inicialmente por la Agenda 2000 era la propuesta de una modulación horizontal en la que se fijaba un tope de 100.000 euros a partir del cual se reducirían las ayudas en dos tramos (un 20% para aquellas explotaciones que recibieran entre 100.000 y 200.000 euros y un 25% para las explotaciones que recibieran importes superiores a los 200.000 euros en concepto de ayudas), si bien es cierto que el ahorro generado de esta forma sería muy poco significativo debido a los altos umbrales elegidos.

En cualquier caso, la modulación se configura al menos como un instrumento de limitación de los posibles créditos que puede recibir una explotación en función de la política de mercados, buscando un menor desequilibrio en la distribución de las ayudas⁵ y un mayor número de recursos para el objetivo del desarrollo rural.

Sin embargo, y como ya sabemos, el Acuerdo de Berlín no incorporó la propuesta inicial de modulación horizontal para todo el territorio comunitario presentada por la Comisión. En su lugar, el art.4 del Reglamento 1259/1999 deja en manos de los Estados miembros la posibilidad de modular, hasta un máximo del 20 por 100, las ayudas directas recibidas de la PAC en función de tres criterios⁶, articulándose así un sistema cuya efectividad depende, en realidad, de la voluntad política y la capacidad financiera de los Estados y los demás niveles de decisión implicados.

³ DOCE L 160 de 26 de junio de 1999.

⁴ Ya que, ante la falta de propuestas ecocondicionales en la concesión de las ayudas procedentes de la PAC a nivel comunitario, se permite que los Estados condicionen la concesión de los pagos directos a una serie de obligaciones y exigencias de tipo medioambiental.

⁵ No hay que olvidar que, a pesar de las críticas por el excesivo peso de las subvenciones en los ingresos de los agricultores, con el sistema de ayudas directas las rentas agrarias continúan configurándose en un buen porcentaje a través de recursos procedentes del presupuesto comunitario, y ello incluso a pesar de que muchos de los perceptores de las mismas no vivan de la agricultura o ni siquiera residan en el medio rural.

⁶ Mano de obra empleada en la explotación, y/o prosperidad global de la explotación, y/o volumen total de las ayudas percibidas anualmente.

El problema es que, para avanzar en los objetivos propuestos, no basta con esgrimir el argumento de la multifuncionalidad sin profundizar en su contenido, ni con señalar la importancia del desarrollo rural si después no hay recursos, ni con articular mecanismos facultativos. Reflexión esta última que plantea algunas dudas sobre si existe la voluntad real de crear una verdadera política común para el mundo rural, que cuente con el suficiente apoyo financiero, y de mantener la perspectiva supranacional en el diseño de una nueva Política Agraria y Rural Común capaz de incorporar medidas activas en favor del mundo rural en su conjunto ante el proceso de liberalización y del peligro evidente de renacionalización de las políticas agrarias.

3. La comunicación sobre la revisión intermedia de la pac y las propuestas reglamentarias de enero de 2003

Hay que señalar, en primer lugar, que el propio Consejo Europeo de Berlín de 1999 ya había previsto la posibilidad de llevar a cabo una revisión intermedia de la PAC en torno a 2003 en caso de que se considerara necesario adaptar las medidas adoptadas a la evolución de los mercados.

La propuesta de revisión presentada por la Comisión en julio de 2002⁷ se basa en tres elementos fundamentales: un nuevo modelo de apoyo a las rentas de los productores agrarios a través de ayudas desconectadas de la producción; la modulación obligatoria de las ayudas correspondientes al primer pilar; y el reforzamiento de la condicionalidad. Además se revisan algunas OCM concretas (como las de cereales, oleaginosas, arroz, forrajes desecados, frutos secos y carne de vacuno) con el fin de adecuarlas a las perspectivas de evolución y estabilización de los mercados⁸.

El nuevo modelo de apoyo a las rentas que se propone establece un sistema de ayuda única por explotación que reúne en un solo pago, calculado con arreglo a referencias históricas, todas las ayudas directas que el agricultor percibe, independientemente de las producciones que vinieren ocupando la explotación. El problema es que el sistema beneficia sólo a determinados sectores, de modo que producciones como el vino, frutas, hortalizas, etc. no se incluyen, al menos por el momento, en este régimen de ayudas.

Por otro lado, la reforma pretende transferir fondos del primer al segundo pilar de la PAC a través de un sistema denominado de “modulación dinámica”, esta vez obligatorio para toda la Unión Europea.

Estaba previsto que la modulación se llevara a cabo a través de la reducción gradual y progresiva de un 3% anual hasta alcanzar el 20% en un periodo de seis años (que afectaría tanto a las ayudas asociadas a la producción como a las disociadas); una exención para las explotaciones que recibieran menos de 5.000 euros en concepto de ayudas; franquicias suplementarias en función del empleo (3.000 euros por cada unidad de trabajo agrario adicional); y un tope de ayuda máximo fijado en 300.000 euros.

El problema es que, en realidad, este modelo se configura más bien como un sistema de regresividad lineal de las ayudas (puesto que no se introduce ningún factor o elemento de progresividad), que puede poner en peligro las explotaciones más pequeñas y las zonas menos productivas. Si nos fijamos, todas las situaciones comprendidas entre los 5.000 y los 300.000 euros recibirían el mismo tratamiento a pesar de que, lógicamente, las circunstancias y las necesidades entre unas y otras explotaciones serán bien distintas.

Por lo que respecta al Desarrollo Rural, la Comisión propone, en primer lugar, ampliar las cuatro medidas de acompañamiento ya existentes con el fin de dar cabida a los objetivos de

⁷ COM (2002) 394 final de 10 de julio de 2002.

⁸ Sin olvidar que también se presentan a debate cuatro opciones alternativas respecto al futuro de las ayudas al sector lácteo.

calidad y salubridad alimentarias, de ayudar a los agricultores a adaptarse a las nuevas exigencias y de impulsar la sanidad y el bienestar animal. Para ello pretende incluir en el Reglamento de Desarrollo Rural un nuevo capítulo sobre la calidad alimentaria, en el que se alentará a los agricultores a participar en los sistemas de certificación y garantía de calidad reconocidos por los Estados miembros o la UE (la ayuda se pagará por explotación y a tanto alzado durante un periodo máximo de cinco años), y se preverán ayudas a las organizaciones de productores para actividades de promoción de los productos agrarios que gocen del reconocimiento de sistemas de certificación y garantía de calidad aprobados por los Estados miembros o la UE tales como los de designación geográfica y denominación de origen o de agricultura ecológica.

En segundo lugar, la Comisión propone ayudas (financiadas a través de los fondos de desarrollo rural) que permitan a los agricultores adaptarse a las condiciones impuestas por la legislación comunitaria en materia de medio ambiente, salubridad alimentaria y sanidad y bienestar animal.

Y, en tercer lugar, la Comisión propone introducir en el capítulo agroambiental la posibilidad de otorgar ayudas para la sanidad y el bienestar animal con el fin de recompensar a los agricultores todo esfuerzo que vaya más allá de un nivel obligatorio de referencia (incrementando incluso el importe de la cofinanciación fija en 10 puntos, es decir, situándolo en el 85% para las zonas del Objetivo 1 y en el 60% para las restantes zonas).

Además, también se establecen algunas medidas relativas al principio de condicionalidad (vinculación de la concesión de las ayudas al cumplimiento de las normas legales establecidas en materia de protección del medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad y bienestar animal y seguridad en el trabajo); se prevé la implantación de un sistema de auditorías obligatorio para aquellos agricultores que reciban ayudas directas por un valor superior a 5.000 euros anuales; un régimen obligatorio de retirada de tierras durante un periodo prolongado (10 años) con fines medioambientales que reemplazaría la retirada rotativa; y la sustitución del actual sistema de ayudas a la producción de cultivos energéticos por un “crédito carbono” (una ayuda específica a los cultivos energéticos en general con el objetivo de sustituir las fuentes de emisión del dióxido de carbono⁹).

Sin embargo, la propuesta insiste en el respeto a las perspectivas financieras impuestas en Berlín (principio de neutralidad presupuestaria), de modo que difícilmente se podría potenciar de forma decisiva el desarrollo rural si la propia Comisión reconoce que, con el sistema de franquicias, la mayor parte de las explotaciones quedarían fuera de la modulación y con casi los mismos recursos habría que financiar además las auditorías y las nuevas medidas de acompañamiento.

En cualquier caso, y si bien es cierto que la Comunicación “Revisión intermedia de la Política Agraria Común” de julio de 2002 constituye el punto de partida, el elemento clave que marca el proceso de reforma es el acuerdo presupuestario adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas en octubre de 2002.

Recordemos que en el Consejo Europeo de Bruselas se fijaron los pagos directos de la PAC (de forma gradual) para los nuevos Estados miembros¹⁰ y se estableció el marco de financiación para el primer pilar de la PAC (política de mercados y pagos directos) hasta el año 2013, dejando abierto un importante interrogante sobre los recursos que se asignarán al segundo pilar (desarrollo rural) a partir de 2007.

En una primera fase está previsto que se introduzcan en los nuevos Estados miembros pagos directos equivalentes a un porcentaje del 25% en 2004; 30% en 2005; 35% en 2006; y 40% en

⁹ La ayuda consistiría en 45 euros por hectárea con una superficie máxima garantizada de 1’5 millones de hectáreas a pagar a los agricultores que tuvieran un contrato con una empresa transformadora.

¹⁰ Lo que permitió cerrar las negociaciones con los diez países candidatos en Copenhague en diciembre de 2002.

2007 del nivel actual de la UE. En una segunda fase se prevén incrementos del 10%, de forma que, en 2013, los nuevos Estados miembros alcancen el nivel de ayuda que se aplique en esa fecha en la actual Unión Europea.

La introducción progresiva se realizará además en un marco de estabilidad financiera en el que el gasto total anual para el mercado y los pagos directos en una Unión de 25 no puede superar en términos reales (para el periodo 2007-2013) el límite máximo de la categoría 1A para el año 2006 acordado en Berlín para la UE a 15 y el límite máximo propuesto para los gastos correspondientes a los nuevos Estados miembros para el año 2006.

En definitiva, el Consejo Europeo de Bruselas ha congelado el presupuesto de la política de mercados, sobre la base del año 2006 y a precios constantes, en 45.306 millones de euros¹¹, que además tendrán que repartirse entre 25 Estados¹².

Posteriormente, a partir de los debates iniciados tras la Comunicación de julio y, sobre todo, teniendo en cuenta el resultado del Consejo Europeo de Bruselas, la Comisión presentó en enero de 2003 un conjunto de propuestas reglamentarias (concretamente siete) bajo el título de “Una perspectiva política a largo plazo para una agricultura sostenible”¹³.

Entre ellas hay que destacar la propuesta de Reglamento horizontal¹⁴, ya que introduce algunos cambios importantes que afectan fundamentalmente a la modulación y a la transferencia de recursos entre los dos pilares.

La Comisión mantiene la disociación de las ayudas directas a través de la implantación de un régimen de pago único y el principio de condicionalidad; pero sustituye la denominada “modulación dinámica” por un sistema de reducción progresiva de las ayudas, ayuda adicional y modulación; y, aunque reconoce la importancia de potenciar el desarrollo rural, señala que sólo cabe incrementar los recursos disponibles para ello ahorrando fondos de otras esferas del primer pilar¹⁵.

Por tanto, frente al sistema de modulación dinámica establecido en la Comunicación, y con el fin de hacer frente a futuras necesidades financieras, la Comisión propone un sistema de reducción progresiva de los pagos directos con carácter obligatorio a escala comunitaria para el periodo 2006-2012, al que se suma la previsión de un importe adicional y unos porcentajes de modulación.

En primer lugar, los importes de los pagos directos que deban abonarse en un año natural determinado a un agricultor se reducirán en los siguientes porcentajes: 1% en 2006; 4% en 2007; 12% en 2008; 14% en 2009; 16% en 2010; 18% en 2011; y 19% en 2012.

Sin embargo, se concederá a los agricultores que reciban pagos directos un importe adicional de ayuda calculado de la siguiente forma. En relación con los primeros 5.000 euros de los pagos directos, el importe adicional será igual al que resulte de la aplicación del porcentaje de reducción correspondiente al año natural que corresponda. Y si el agricultor recibe menos de 5.000 euros, el importe adicional de ayuda se calculará proporcionalmente. En relación con el

¹¹ Cantidad que sólo aumenta ligeramente por la aplicación de un coeficiente de un 1% anual.

¹² Una cifra que además tiene que hacer frente al incremento de la inflación, lo que significa que en términos reales la cantidad disminuirá.

¹³ COM (2003) 23 final de 21 de enero de 2003.

¹⁴ Por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y por el que se instauran regímenes de ayuda a los productores de determinados cultivos.

¹⁵ Sin olvidar que el documento también recoge una serie de propuestas concretas, en las que no entraremos, dirigidas a estabilizar los mercados y mejorar las organizaciones comunes de mercados de cultivos herbáceos (cereales, proteaginosas, trigo duro, patata de fécula, forrajes desecados y semillas); arroz; frutos secos; y sector lácteo (para el que la Comisión propone prolongar un sistema de cuotas lácteas reformado hasta la campaña 2014/2015).

importe que exceda de 5.000 euros y hasta los 50.000, el importe adicional será igual a la mitad del importe resultante de la aplicación del porcentaje de reducción correspondiente, reducido en los puntos porcentuales contemplados para la modulación. Y si el agricultor recibe menos de 50.000 euros, el importe adicional de la ayuda se calculará proporcionalmente.

Por último, los importes resultantes de la aplicación de las reducciones previstas inicialmente se destinarán, en concepto de ayuda comunitaria suplementaria, a sufragar medidas incluidas en la programación de desarrollo rural y financiadas por la Sección Garantía del FEOGA de conformidad con el Reglamento 1257/1999, y de acuerdo a los siguientes porcentajes de modulación: 1% en 2006; 2% en 2007; 3% en 2008; 4% en 2009; 5% en 2010; 6% en 2011; y 6% en 2012.

Sin embargo, los recursos obtenidos con todo este sistema ya no irían a parar íntegramente al segundo pilar, sino que también tendrían que cubrir las necesidades financieras que generen las reformas de las OCM pendiente (primer pilar), sin que en principio se sepa ni cuántas ni cuándo se van a aprobar, ni, por supuesto, cuánto van a costar.

Por tanto, se preveía que una parte de los importes se asignara a los Estados miembros en calidad de ayuda comunitaria adicional para sus programas de desarrollo rural, que se distribuirían entre los Estados miembros en función de criterios de superficie agraria, empleo agrario y PIB per cápita en paridades de poder de compra. Y que otra parte de los importes se destinara a las nuevas necesidades financieras que plantearan las nuevas reformas de mercados.

Por último, hay que añadir que el sistema no se aplicaría en los nuevos Estados miembros hasta que la gradual introducción de ayudas directas no alcanzara el nivel normal de la UE. Y que, hasta el año 2007, los Estados miembros podrían seguir aplicando el actual sistema de modulación de carácter optativo previsto por el Reglamento 1259/1999. Sin embargo, no fue éste el sistema de modulación aprobado finalmente.

4. El acuerdo final alcanzado por el consejo de ministros

A pesar de las reticencias, el acuerdo final (con algunas modificaciones) fue adoptado por el Consejo de Ministros de Agricultura el 26 de junio de 2003 (Consejo de Luxemburgo), a cambio de ciertas concesiones en materia de precios y del establecimiento de ayudas a productos concretos con el fin de que los distintos países fueran cediendo y admitieran la reforma en su conjunto.

Se acepta, por tanto, un cambio en el sistema de apoyo a la agricultura basado fundamentalmente en: 1.La disociación de las ayudas de la producción (con el fin de mejorar la posición negociadora en la OMC). 2.La modulación de las ayudas (con el fin de obtener más recursos para el segundo pilar) junto con un sistema de disciplina financiera (dirigido a controlar el gasto). 3.Y la condicionalidad de las ayudas (buscando una mayor legitimidad social en la concesión de las mismas).

– Disociación de las ayudas respecto a la producción mediante el régimen de pago único

El nuevo sistema se basa en el principio de “découplage” (desacoplamiento) o disociación, es decir, en la desvinculación o la desconexión del apoyo a las rentas agrarias de la producción¹⁶. La ayuda única por explotación reúne en un solo pago, calculado con arreglo a referencias históricas (2000-2002), todas las ayudas directas que el agricultor venía percibiendo en función

¹⁶ Como apunta Valérie ADAM, “le paiement unique est dit découplé car son attribution n’est pas conditionnée par une action de production or par le résultat d’une production et il ne dépend pas des prix du marché”, en “Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la Politique Agricole Commune”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº475, février 2004, pág.96.

de las distintas OCM. Su objetivo es garantizar un mínimo de ingresos y que sea el mercado el que marque las estrategias de los agricultores.

En este sentido, el pago único no debería subordinarse a la producción de ningún producto específico (de hecho, los agricultores pueden utilizar sus tierras para cualquier actividad agraria, aunque no sea la misma que dio lugar a las ayudas concedidas en el periodo 2000-2002). Sin embargo, con la justificación de evitar distorsiones de la competencia sí han sido excluidos de la producción en tierras subvencionables los cultivos permanentes, las frutas y hortalizas (frescas y transformadas) y las patatas que no sean para fécula¹⁷.

En principio, quedan incluidos dentro del sistema todos los productos cubiertos por el régimen de los cultivos herbáceos, leguminosas de grano, semillas, ganado bovino y ovino, sector lácteo, fécula de patatas y forrajes desecados.

Pero rápidamente se plantean dudas sobre si el sistema se extenderá a otros sectores que también reciben ayudas y, sobre todo, si se extenderá a aquellas producciones que no cuentan con ningún nivel de apoyo financiero a nivel interno (porcino, avicultura, frutas, hortalizas, etc.).

Por el momento, la Comisión ha presentado una Comunicación¹⁸ para integrar en el marco jurídico del pago único por explotación sólo a los sectores del tabaco, el aceite de oliva, el algodón y el azúcar¹⁹.

Por otro lado, existe cierto riesgo de deslocalización de las producciones y de abandono de la actividad en aquellas zonas y productos con menores rendimientos y mayores costes de producción o que carecen de apoyo, lo que sin duda planteará mayores problemas para el mundo rural en las regiones más desfavorecidas²⁰.

En este sentido, se incluyen dos excepciones a la disociación total, puesto que para algunos sectores funciona una especie de disociación parcial y, además, se permite que los Estados miembros retrasen la puesta en marcha del nuevo sistema hasta el 1 de enero de 2007.

En primer lugar, y con el fin de evitar el abandono de la actividad de producción, los Estados miembros tendrán la opción de decidir, a más tardar el 1 de agosto de 2004, una aplicación

¹⁷ No obstante, la Propuesta de Reglamento del Consejo, por el que se adapta el Reglamento (CE) Nº1782/2003 con motivo de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea (COM (2003) 640 final de 27 de octubre de 2003), añade un nuevo capítulo 6 (Aplicación en los nuevos Estados miembros) al Título III (Régimen de pago único), cuyo artículo 71 octies establece que los agricultores de estos países sí podrán utilizar las tierras para la producción de frutas y hortalizas (frescas y transformadas) y para la producción de patatas que no sean las destinadas a la producción de fécula (no a cultivos permanentes).

¹⁸ COM (2003) 554 final de 23 de septiembre de 2003.

¹⁹ Si bien en este último caso se trata sólo de presentar tres posibles opciones para abrir un debate antes de presentar una propuesta oficial. Asimismo, la Comisión tiene previsto presentar, antes de finales de año, una disposición para disociar la totalidad o al menos una parte importante de las ayudas actuales a la producción del lúpulo y transferirlas a un pago único por explotación sobre la base de una propuesta presentada el 30 de septiembre de 2003. Los debates que se han desarrollado hasta el momento sobre estas propuestas de reforma no han supuesto ningún avance, por lo que, ante esta situación, la presidencia irlandesa ha decidido presentar un documento de compromiso, que se estudiará durante la reunión del Consejo Agrícola prevista para finales de marzo.

²⁰ Como señala DE LA CUESTA SÁENZ, José María, el sistema desliga, aunque pueda ser parcialmente todavía, los derechos de ayuda de la actividad productiva, con las implicaciones jurídico privadas y jurídico públicas que tal medida supone. La idea del desacoplamiento, como método de hacer tales pagos sean neutrales respecto de las producciones, es un cambio profundo, pero insuficiente, si tenemos en cuenta que toma como punto de partida la aplicación de la vieja regionalización productiva a lo largo de un periodo de referencia de tres años: 2000, 2001 y 2002, con la carga de imperfección y de desequilibrio regional que esto comporta, "Las nuevas orientaciones normativas de la reforma de la PAC", ponencia pendiente de publicación presentada a las VIII Jornadas de Derecho Agrario de la Rioja desarrolladas del 14 al 16 de octubre de 2003 bajo el título *Perspectivas de la legislación agraria: la reforma de la PAC y las nuevas leyes sectoriales*, pág.4 del original.

parcial de la disociación en determinados sectores, de modo que los Estados podrán mantener vinculadas a la producción parte de las ayudas que se conceden a algunos productos dentro de una serie de pautas establecidas.

Por ejemplo, en el caso de los cultivos herbáceos los Estados pueden optar entre mantener el 25% de los pagos bajo un sistema asociado a la producción, o, de manera alternativa, hasta un 40% de la prima de trigo duro. En ovino y caprino pueden mantener el 50% de las primas asociadas al número de cabezas de ganado. En vacuno de carne pueden optar entre a) mantener el 100% de la actual prima al sacrificio y el 40% de la prima a la vaca nodriza; o b) mantener el 100% de la prima a la vaca nodriza o, de manera alternativa, mantener hasta un 75% la prima especial a los bovinos machos.

En segundo lugar, está previsto que el sistema entre en vigor el 1 de enero de 2005. Sin embargo, siempre que lo justifiquen las condiciones agrarias específicas de un Estado miembro, cabe la posibilidad de que éste solicite (hasta el 1 de agosto de 2004) un periodo transitorio para aplicar el régimen de pago único (que concluirá el 31-12-2005²¹ o el 31-12-2006), siempre que se respeten los límites presupuestarios máximos establecidos (art.70)²².

Además, los Estados pueden decidir, hasta el 1 de agosto de 2004, excluir del régimen de pago único, y por tanto de la disociación, a los pagos directos concedidos en una serie de casos a las Islas del Mar Egeo y Regiones ultraperiféricas (caso de Canarias por ejemplo)²³, a las semillas y a ciertas ayudas al secado.

Por último, hay que recordar que también cabe la aplicación regional del régimen de pago único. Los Estados miembros podrán decidir (hasta el 1 de agosto de 2004) que el régimen de pago único se aplique a nivel regional siempre que definan y dividan el límite máximo entre las regiones con arreglo a criterios objetivos²⁴. Veremos cuáles son en este sentido las demandas a nivel regional, sobre todo en los Estados descentralizados, ya que puede dividirse el límite máximo regional entre todos los agricultores cuyas propiedades se encuentren en la región de que se trate (aunque no estén incluidos en el régimen de pago único), o bien puede llevarse a cabo una división parcial del importe total del límite máximo regional entre el número de hectáreas admisibles²⁵.

Asimismo, pueden revisarse a nivel regional los valores unitarios en el caso de los pastizales. Es posible adelantar la inclusión de las primas lácteas y los pagos adicionales en el régimen de pago único a partir de 2005. Y también cabe que el régimen de retirada de tierras se lleve a cabo a nivel regional en virtud del art.62.2.

Por otro lado, la suma de los importes de referencia²⁶ en cada Estado miembro no podrá ser superior al límite máximo nacional indicado en el anexo VIII. De modo que, en caso de necesidad, los Estados miembros deberán aplicar un porcentaje lineal de reducción a los importes de referencia con el fin de garantizar el respeto de su respectivo límite máximo (art.41).

²¹ Opción por la que España ha manifestado su preferencia.

²² Si bien la Comisión podrá tomar medidas en caso de que la aplicación de este periodo transitorio provoque graves distorsiones de la competencia en el mercado comunitario y con objeto de garantizar el respeto de las obligaciones internacionales de la Comunidad.

²³ Lo que significa que las ayudas pueden mantenerse vinculadas a la producción en estas zonas.

²⁴ Los Estados miembros con menos de tres millones de hectáreas admisibles podrán considerarse como una única región.

²⁵ España ha decidido una aplicación de la reforma a nivel nacional, aunque las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco han mostrado su disconformidad y han anunciado que podrían presentar recursos contra la medida.

²⁶ El importe de referencia será igual a la media trienal de los importes totales de los pagos que, en cada año natural del periodo de referencia (2000, 2001 y 2002), se haya concedido a un agricultor al amparo de los regímenes de ayuda mencionados en los correspondientes anexos.

Además, los Estados miembros, una vez efectuadas esas reducciones si son necesarias, aplicarán un porcentaje lineal de reducción a los importes de referencia durante el primer año de aplicación del régimen de pago único con el objetivo de constituir una reserva nacional (esa reducción no podrá ser superior al 3%).

Los Estados miembros podrán hacer uso de la reserva nacional para atribuir, de forma prioritaria, importes de referencia a los nuevos agricultores que hayan iniciado su actividad agraria después del 31 de diciembre de 2002, o en 2002 (pero sin recibir ayudas directas dicho año), con arreglo a criterios objetivos y de tal forma que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se evite cualquier falseamiento del mercado y de la competencia²⁷. También deberán hacer uso de la reserva nacional para establecer importes de referencia destinados a agricultores que se hallen en una situación especial²⁸. Y también podrán hacer uso de la reserva nacional para establecer importes de referencia destinados a agricultores en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo relativos a algún tipo de intervención pública con el fin de evitar el abandono de tierras o para compensar desventajas específicas para los agricultores en dichas zonas.

Excepto en caso de transmisión por sucesión *inter vivos* o *mortis causa*, los derechos establecidos recurriendo a la reserva nacional no podrán cederse durante un periodo de cinco años contado a partir de su asignación²⁹.

Por otro lado, en caso de venta o arrendamiento por seis años o más de la explotación o parte de ella en el periodo de referencia o en fecha no posterior a la de la adopción de este reglamento, una parte de los derechos que deban asignarse al vendedor o al arrendador podrán pasar a la reserva nacional con arreglo a determinadas condiciones que deberá definir la Comisión.

Por lo que respecta a los derechos basados en las superficies, se reconocerá a cada agricultor un derecho por hectárea, que se calculará dividiendo el importe de referencia por el número medio trienal del total de hectáreas que, durante el periodo de referencia, hayan dado lugar a alguno de los pagos directos enumerados en el anexo correspondiente (Anexo VI)³⁰.

Los agricultores podrán acogerse al régimen de pago único si se les ha concedido algún pago en el periodo de referencia al amparo de uno, al menos, de los regímenes de ayuda mencionados en el anexo VI; si han recibido la explotación o parte de ella mediante herencia real o anticipada de un agricultor que reúna las condiciones anteriores; o si han recibido un derecho a pago de la reserva nacional o mediante transferencia. En el caso de que, durante el periodo de referencia o en fecha no posterior al 31 de diciembre del año anterior al año de aplicación del régimen de pago único, el agricultor cambie de estatuto jurídico o de denominación, se produzcan fusiones o se produzcan escisiones, los agricultores que

²⁷ Criterios todavía no determinados a la espera de que la Comisión Europea adopte el reglamento en el que se plasmarán las normas de desarrollo del régimen de pago único por explotación. Este texto se estudia en el seno del Comité de Gestión de Pagos Directos, creado por la reforma de la PAC precisamente para ese fin.

²⁸ Que asimismo habrá que determinar.

²⁹ Y, no obstante la regla general de que todo derecho del que no se haya hecho uso durante un periodo de tres años será asignado a la reserva nacional, en este caso, todo derecho que no se haya utilizado durante cada año del periodo quinquenal, pasará de nuevo a la reserva nacional.

³⁰ Si bien es cierto que los agricultores cuya producción, durante el periodo de referencia, se viese perjudicada por casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, tendrán derecho a solicitar que el importe de referencia se calcule sobre la base del año o años del periodo de referencia que no se hayan visto afectados. Si todo el periodo de referencia se hubiera visto afectado, el Estado miembro calculará el importe de referencia sobre la base del periodo comprendido entre 1997 y 1999. Entre los casos de fuerza mayor o de circunstancias excepcionales, el R.1782 cita en su art.40 el fallecimiento del agricultor; la incapacidad laboral de larga duración; catástrofe natural grave que haya afectado seriamente las tierras agrarias de la explotación; destrucción accidental de los locales ganaderos de la explotación; y epizootia que haya afectado a una parte o la totalidad del ganado del agricultor.

gestionan las explotaciones tendrán acceso al régimen de pago único con arreglo a las mismas condiciones que el agricultor que gestionara inicialmente la explotación.

Con el fin de evitar cesiones de carácter especulativo que den lugar a la acumulación de derechos de ayuda sin la correspondiente base agraria, a efectos de la concesión de la ayuda conviene establecer una vinculación entre los derechos y un determinado número de hectáreas admisibles, así como la posibilidad de limitar la cesión de derechos a una misma región.

Además, todo derecho del que no se haya hecho uso durante un periodo de tres años será asignado a la reserva nacional. Los derechos sólo podrán cederse a otro agricultor establecido en el mismo Estado miembro, excepto en caso de transmisión por sucesión *inter vivos* o *mortis causa* (aunque, incluso en esos casos, sólo podrán utilizarse los derechos en el Estado miembro en que se hayan establecido).

Los derechos podrán cederse mediante venta o cualquier otro medio definitivo de cesión, con o sin tierras. Por el contrario, el arrendamiento u otras transacciones similares sólo estarán permitidos si la cesión de derechos se acompaña de la cesión de un número equivalente de hectáreas admisibles³¹. El agricultor sólo podrá ceder sus derechos después de haber utilizado por lo menos el 80% de sus derechos durante al menos un año natural, o después de haber entregado a la reserva nacional todos los derechos que no haya utilizado en el primer año de aplicación del régimen de pago único. En caso de venta de derechos, con o sin tierras, los Estados miembros podrán decidir que una parte de los derechos vendidos se restituya a la reserva nacional o que su valor unitario se reduzca a favor de la reserva nacional con arreglo a criterios que la Comisión deberá definir.

Por último, hay que añadir que, no obstante lo dispuesto en los artículos dedicados a la determinación y uso de los derechos, se incluirán en el importe de referencia los importes correspondientes a los siguientes pagos concedidos en el periodo 2000-2002: prima por desestacionalización, prima por sacrificio, prima especial por bovinos machos y prima por vaca nodriza en determinadas circunstancias, pagos adicionales previstos en el art.14 del Reglamento 1254/1999 para el vacuno, y ayudas previstas para los sectores de ovino y caprino. Sin olvidar que, a partir de 2007, los importes derivados de la prima láctea y los pagos adicionales se incluirán también en el régimen de pago único.

– Modulación y disciplina financiera

Todos los importes de los pagos directos que deban concederse en un año natural determinado a un agricultor en un Estado miembro se reducirán cada año, hasta el 2012, en los siguientes porcentajes: 3% en 2005; 4% en 2006; y 5% desde 2007 a 2012.

Al final, la modulación consiste en un sistema de reducción progresiva de los pagos directos obligatorio a nivel comunitario para el periodo 2005-2012, cuyo objetivo es reforzar el segundo pilar de la PAC (desarrollo rural). Algo difícil de conseguir si tenemos en cuenta que la modulación ha quedado limitada a un 5% (nada que ver con el 20% apuntado inicialmente) para todas las explotaciones que superen los 5.000 euros de ayudas directas anuales. Y que

³¹ De acuerdo con DE LA CUESTA SÁENZ, *op. cit.*, págs.8 y 10 del original, el carácter definitivo se opone al temporal, y ello no sólo excluye el arrendamiento, sino también las transmisiones a término o bajo condición resolutoria del tipo del pacto de retroventa o las constituciones *inter vivos* o *mortis causa* de usufructos. Por tanto, la accesividad de los derechos de ayuda (bien patrimonial y susceptible de tráfico jurídico independiente) se dará sólo, y además *ex lege*, en las cesiones no definitivas, arrendamientos u otros tipos de transacciones similares a que se refiere el art.46.2 del Reglamento. Y, en el mismo sentido, Valérie ADAM, *op. cit.*, pág.101, cuando señala que “les agriculteurs titulaires de droits à paiement sont libres de transférer leurs droits dans le respect des conditions posées par le règlement communautaire. Ainsi, le législateur agricole a affirmé clairement le principe de la mobilité des droits à paiement, leur caractère individuel et leur patrimonialité”. “Les modalités d’application de la réforme de 1992 laissaient aux États membres une très grande marge de manoeuvre dans la mise en oeuvre des “droits à prime”. Les modalités d’application restent encore à écrire pour les droits à paiement...”.

se ha acordado introducir a partir de 2006 un mecanismo de disciplina financiera que garantice que no se sobrepase el techo del gasto agrario fijado hasta el 2013.

Los pagos inferiores a 5.000 euros no están sometidos a la obligación de reducción. De modo que, aunque no se establezca de forma directa, existe una especie de franquicia a través del denominado importe adicional de ayuda, puesto que este importe será igual a la cantidad resultante de la aplicación del porcentaje de reducción correspondiente al año natural considerado hasta los primeros 5.000 euros o menos de los pagos directos.

Sin embargo, no se establece ningún techo máximo de ayudas por explotación (antes 300.000 euros), ni tampoco se hace alusión a la posibilidad de utilizar los recursos procedentes de la modulación para disminuir los recursos nacionales destinados a cofinanciar las medidas de acompañamiento tal y como se hacía en la Comunicación de 2002.

Por otro lado, los importes resultantes de la aplicación de las reducciones previstas se destinarán, en concepto de ayuda comunitaria suplementaria, a sufragar medidas incluidas en la programación de desarrollo rural y financiadas por la Sección Garantía del FEOGA de acuerdo con el Reglamento 1257/1999.

El importe correspondiente a un punto porcentual será asignado al Estado miembro en el que se hayan generado los correspondientes importes. El resto será asignado a los Estados miembros en función de los criterios de superficie agraria, empleo agrario y PIB per cápita en paridades de poder de compra.

Sin embargo, una parte de los fondos obtenidos en aplicación de este mecanismo queda en el Estado que los haya generado, de modo que cada país recibirá al menos el 80% del total de los importes que haya obtenido por la aplicación de la modulación. Y, al igual que ocurre en el caso de la disociación, este sistema no se aplicará en las regiones ultraperiféricas.

Por último, se introduce un mecanismo de disciplina financiera con el fin de aplicar un recorte en el importe de las ayudas que reciben los agricultores en caso de que se rebase el presupuesto establecido. Cuando en un ejercicio presupuestario las previsiones indiquen que van a sobrepasarse los fondos previstos (con un margen de seguridad de 300 millones de euros), entonces se aplicará el ajuste en el importe de las ayudas.

Por ello el Reglamento dispone que, a partir de 2006, y con vistas a garantizar que los importes destinados a financiar la PAC respeten los topes anuales fijados en las perspectivas financieras, se establecerá un ajuste de los pagos directos cuando las previsiones apunten a que los importes previstos en la subpartida 1 a (medidas de mercado y ayudas directas), con una reducción de 300 millones de euros, se vea superada en un determinado ejercicio presupuestario.

Por último, se prevé que, hasta 2005, los Estados miembros puedan seguir aplicando el actual sistema de modulación de carácter optativo previsto por el Reglamento 1259/1999.

– Condicionalidad

De acuerdo con el art.3 del R.1782/2003, todo agricultor que reciba pagos directos deberá observar los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que se establezcan.

En realidad, la condicionalidad se convierte sólo en un requisito más para el cobro de las ayudas a través del cumplimiento de los requisitos legales de gestión que establece el Anexo III en materia de salud pública, zoonosidad y fitosanidad, medio ambiente y bienestar de los animales (ya no se hace ninguna referencia a la seguridad en el trabajo)³².

³² Como señala Daniel BIANCHI, "le but de cette conditionnalité est donc d'accroître la responsabilité de l'agriculteur en matière environnementale, alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire sans toutefois lui imposer de nouvelles obligations mais en subordonnant l'octroi des aides directes au respect des obligations

Además, los Estados miembros deben garantizar que todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agronómicas y ambientales³³. Para ello tendrán que definir, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el Anexo IV, atendiendo a las características específicas de las superficies de que se trate: condiciones climáticas y de suelo, sistemas de explotación existentes, utilización de las tierras, rotación de cultivos, prácticas de explotación agraria y estructuras de explotación (art.5). Y ello sin perjuicio de las normas que rigen las buenas prácticas agrarias aplicadas en el contexto del Reglamento 1257/1999 y de las medidas medioambientales aplicadas que rebasen el nivel de referencia de las buenas prácticas agrarias.

Asimismo, los Estados miembros deberán garantizar que las tierras dedicadas a pastos permanentes a 31 de diciembre de 2002 se mantengan como tales³⁴.

En caso de que no se respeten esas normas, se aplicarán reducciones en los importes globales de ayudas que reciban las explotaciones (entre el 10% y el 100% según los casos y en función del riesgo o perjuicio causado). Las reducciones o exclusiones serán aplicables si el incumplimiento se refiere a una actividad agraria o a un terreno agrario de la explotación (incluidas las parcelas retiradas de la producción). Además, se tendrán en cuenta la gravedad, el alcance, la persistencia y la repetición del incumplimiento. De acuerdo con el art.7, en caso de negligencia, el porcentaje de reducción no podrá exceder del 5% o, si el incumplimiento se repite, del 15%. Y, en caso de incumplimiento deliberado, el porcentaje de reducción no podrá en principio ser inferior al 20% y podrá llegar a suponer la exclusión total de uno o varios regímenes de ayuda y aplicarse durante uno o varios años naturales³⁵.

Los importes obtenidos mediante la aplicación de los recortes se devolverán al FEOGA-Garantía, si bien los Estados miembros podrán conservar un 25% de los mismos.

– Nuevas medidas de desarrollo rural

En este apartado hay que tener en cuenta el Reglamento (CE) N° 1783/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, que modifica el Reglamento (CE) N° 1257/1999 sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)³⁶. Su objetivo es reforzar las políticas de desarrollo rural a través del aumento de las medidas complementarias previstas en el R.1257/1999. Por tanto, además de introducir algunas modificaciones en una serie de preceptos concretos³⁷, el Capítulo VI queda rebautizado con el

existentes”, en “La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l’agriculteur bénéficiaire des paiements directs dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC)”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, n°475, février 2004, pág.94.

³³ Como apunta Yves PETIT, “tout agriculteur qui perçoit des paiements directs est tenu de respecter des exigences réglementaires en matière de gestion, ainsi que certaines exigences minimales en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales, dans le but de contribuer à la conservation des paysages ruraux, notamment pour éviter les risques d’abandon des terres”, en “La politique agricole commune, une politique mutante!”, *Revue de Droit Rural*, n°321, mars 2004, 2004, pág.174.

³⁴ Salvo las tierras dedicadas a pastos permanentes destinadas a ser forestadas, si dicha forestación es compatible con el medio ambiente y con la exclusión de la plantación de árboles de Navidad y de especies de crecimiento rápido cultivadas a corto plazo.

³⁵ Por otro lado, antes del 31 de diciembre de 2007, está previsto que la Comisión presente un informe sobre la aplicación del sistema de condicionalidad, acompañado, en caso necesario, de las propuestas adecuadas para modificar la lista de requisitos de gestión obligatorios que figuran en el Anexo III.

³⁶ DOCE L 270 de 21 de octubre de 2003.

³⁷ Por ejemplo, el art.16 del R.1257/1999 queda modificado para que pueda compensarse a los agricultores por los costes y las pérdidas de renta resultantes de las limitaciones de utilización agraria en zonas con restricciones medioambientales derivadas de la aplicación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de

título de “Medidas Agroambientales y Bienestar Animal” y se añaden dos nuevos capítulos: el Capítulo V bis, referido al “Cumplimiento de las normas” y el Capítulo VI bis, referido a la “Calidad alimentaria”.

Por lo que respecta al Capítulo VI, las ayudas para la utilización de métodos agropecuarios que permitan proteger el ambiente, mantener el campo (agroambiente) y mejorar el bienestar animal deberán fomentar formas de utilización de las tierras de interés agrario que sean compatibles con la protección y mejora del medio ambiente, del paisaje y de sus características, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética; también fomentar una extensificación de la producción agraria que sea favorable para el medio ambiente y la gestión de sistemas de pastoreo de baja intensidad; la conservación de entornos agrarios de alto valor natural amenazados; el mantenimiento del paisaje y de los rasgos históricos de las tierras de interés agrario; la aplicación de una ordenación medioambiental en las prácticas agrarias; y la mejora del bienestar de los animales. La ayuda se concederá a los agricultores que contraigan compromisos agroambientales o de bienestar animal por un periodo mínimo de cinco años y éstos deberán ir más allá de la aplicación de las buenas prácticas ordinarias, incluidas las buenas prácticas de cría de animales. La ayuda se calculará anualmente sobre la base del lucro cesante, los costes suplementarios derivados del compromiso y la necesidad de proporcionar un incentivo.

En lo que se refiere a los nuevos capítulos, la ayuda concedida a los agricultores para que se adapten a las normas comunitarias en los ámbitos del medio ambiente, la salud pública, la sanidad animal y la fitosanidad, el bienestar animal, etc. deberá contribuir a una aplicación más rápida por parte de los Estados miembros; al cumplimiento por parte de los agricultores; y al recurso de los agricultores a los servicios de asesoramiento previstos en el R.1782/2003 (con el objetivo de evaluar el rendimiento de las empresas agrarias y de definir las mejoras necesarias en lo que respecta a los requisitos de gestión obligatorios establecidos en dicho Reglamento). Podrá concederse a los agricultores una ayuda temporal para contribuir parcialmente a los costes y las pérdidas de renta resultantes de la aplicación de normas rigurosas basadas en la normativa comunitaria y recientemente introducidas en la legislación nacional. La ayuda no podrá concederse por un periodo superior a cinco años a partir de la fecha en que la norma sea obligatoria de conformidad con la normativa comunitaria. Además, para tener derecho a la ayuda (que se concederá anualmente a tanto alzado y con carácter decreciente), la norma deberá imponer nuevas obligaciones o restricciones de las prácticas agrícolas que tengan una repercusión significativa en los costes habituales de la explotación agraria y que afecten a un número suficiente de agricultores.

Por su parte, la ayuda para métodos de producción agraria destinados a mejorar la calidad y la promoción de los productos deberá contribuir a ofrecer garantías a los consumidores acerca de la calidad de los productos y de los procesos de producción utilizados; a obtener un valor añadido para los productos agrarios primarios y aumentar las oportunidades de mercado; y a mejorar la información al consumidor sobre la disponibilidad y características de estos productos. La ayuda se concederá a los agricultores que, con carácter voluntario, participen en regímenes de calidad nacionales o comunitarios que impongan condiciones de producción específicas en relación con los productos agrarios incluidos en el Anexo I del Tratado de Roma (con excepción de los productos de la pesca). La ayuda, cuya duración no podrá exceder de cinco años, adoptará la forma de un pago de incentivo anual hasta el importe máximo subvencionable por explotación. Asimismo, se concederá a agrupaciones de productores para actividades de información y de promoción de productos agrarios y alimenticios designados de conformidad con regímenes de calidad alimentaria nacionales o

abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DOCE L 103 de 25 de abril de 1979) y de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DOCE L 206 de 22 de julio de 1992), siempre que dichos pagos sean necesarios para solucionar problemas específicos emanados de la aplicación de dichas Directivas.

comunitarios. La ayuda cubrirá actividades de información, promoción y publicidad y su importe estará limitado a un máximo del 70% del coste subvencionable de la acción.

– Otras medidas

Finalmente, antes del 1 de enero de 2007, los Estados miembros instaurarán un sistema para asesorar a los agricultores sobre la gestión de tierras y explotaciones, que estará a cargo de una o varias autoridades designadas o de organismos privados. El asesoramiento englobará, como mínimo, los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales establecidas. Todos los agricultores podrán participar en el sistema de asesoramiento a las explotaciones de forma voluntaria, aunque los Estados miembros deberán dar prioridad a los agricultores que reciban más de 15.000 euros al año en concepto de pagos directos. Posteriormente, en 2010 y basándose en un informe de la Comisión sobre su funcionamiento, el Consejo decidirá si el sistema de asesoramiento se convierte en obligatorio para los agricultores.

Asimismo, y con el fin de garantizar la retirada de tierras de la producción como mecanismo de control de la oferta, se mantiene la retirada obligatoria de tierras en el 10%. Esta retirada puede ser rotativa y se permite utilizar las tierras retiradas para cultivos destinados a usos no alimentarios. Por el contrario, los productores que se dediquen a la agricultura ecológica estarán exentos de la obligación de retirada.

Por último, y ante la complejidad de los nuevos mecanismos, cada Estado miembro deberá instaurar un sistema integrado de gestión y control que se aplique a los regímenes de ayuda y que comprenda los siguientes elementos: una base de datos informática, un sistema de identificación de parcelas agrarias, un sistema de identificación y registro de los derechos de ayuda, las solicitudes de ayuda, un sistema de control integrado y un único sistema de registro de la identidad de cada agricultor que presente una solicitud de ayuda.

– Otros regímenes de ayuda.

En este apartado se amplían las primas y ayudas ya previstas para trigo duro, proteaginosas, arroz, frutos de cáscara, cultivos energéticos y patatas para fécula³⁸, a otros productos como leche, cultivos herbáceos, semillas, ganado ovino y caprino, ganado vacuno y leguminosas de grano. Sin duda estas ayudas forman parte de las concesiones que se hicieron en la negociación para que los diferentes países aceptaran la reforma y su regulación compromete seriamente los objetivos de simplificación y claridad que en teoría se persiguen en materia de legislación agraria.

5. Consideraciones finales

Como vemos, los condicionantes presupuestarios son decisivos en la evolución de la PAC. Sin embargo, con un marco financiero tan restrictivo se corre el riesgo de no contar con ningún margen de maniobra a la hora de hacer frente a posibles crisis, oscilaciones de precios o a la inestabilidad de los mercados.

Por otro lado, si bien se fija el gasto de la política agraria de precios y mercados para los 25 hasta el año 2013 con el fin de facilitar (mejor dicho de abaratar) el proceso de ampliación (evitando al mismo tiempo el posible desacuerdo de los nuevos Estados miembros a partir de

³⁸ Concedidas en función de diversos objetivos como, por ejemplo, mejorar la calidad en el caso del trigo duro; incentivar la producción en el caso de los cultivos ricos en proteínas (proteaginosas); preservar el papel del cultivo del arroz en las zonas de producción tradicional; evitar la posible desaparición de la producción de frutos de cáscara en las zonas tradicionales y los efectos negativos que ello provocaría desde el punto de vista ambiental, rural, social y económico; potenciar los cultivos energéticos (posibilidad de dedicar las tierras retiradas de la producción a cultivos industriales); o mantener el cultivo de fécula en las zonas de producción tradicional.

su incorporación en 2004), sin embargo no se ofrece ninguna pista sobre qué ocurrirá con el segundo pilar de la PAC a partir de 2007.

Además, el cálculo de ayudas fijas desconectadas, teniendo en cuenta referencias históricas no apuesta precisamente por una mejor redistribución del presupuesto agrario comunitario, sino que tiende a consolidar el desequilibrio existente entre regiones, sectores y productores en contra de los principios de cohesión territorial y de cohesión económica y social recogidos en el TCE (art.16 y arts.158 y 159). Por ejemplo, el sector de cultivos herbáceos absorbe más del 60% del total del FEOGA-Garantía. Y el propio acuerdo de reforma reconoce que el sistema de ayuda disociada a la renta de cada explotación no alterará los importes reales pagados a los agricultores³⁹.

Por otra parte, hay que advertir que la disociación puede contribuir a la deslegitimación social de las ayudas del primer pilar, puesto que se trata de ayudas ligadas a la producción en función de unas referencias históricas que ya nada tienen que ver con su inicial función económica.

Las autoridades comunitarias insisten en que esta reforma fortalece la posición de la UE en las negociaciones comerciales de la OMC, ya que el sistema de desconexión del apoyo respecto a las producciones (muy parecido a la "Fair Act" estadounidense de 1996) supondría el desplazamiento de buena parte del actual apoyo interno hacia la Caja verde. Sin embargo, también podría generar cambios importantes en las orientaciones productivas (desplazamiento hacia producciones con menores costes) o el abandono de tierras.

Además, y como señala MASSOT MARTÍ, estas ventajas no son ni mucho menos tan evidentes como las presenta la Comisión. En primer lugar, ignora el fracaso cosechado por el modelo de disociación total aplicado por la Fair Act norteamericana de 1996 mediante sus pagos de transición al mercado. Su frustrada experiencia nos demuestra que un sistema fijo de ayudas es inviable si no se garantiza la estabilidad de los mercados internos. Situación que se ve agravada por el corsé financiero impuesto por el Consejo Europeo a partir de 2007 que impide, en la práctica, la adaptación al alza del apoyo en función de la evolución de los precios. El problema de fondo radica en que, una vez efectuada la conversión de las actuales ayudas directas a la producción en ayudas fijas (disociadas), la UE queda desarmada para contrarrestar la inestabilidad de los mercados, para compensar una reducción adicional de la red de seguridad que pudiera derivarse de las negociaciones multilaterales y, en definitiva, para preservar un modelo de agricultura multifuncional. Y, en segundo lugar, la Comisión pasa por alto el elevado margen de maniobra que en el capítulo del apoyo interno la UE ya tiene en su haber de acuerdo con los últimos datos presentados ante la OMC y las propuestas del Informe Harbinson⁴⁰.

Por otro lado, se ha diseñado una modulación sin tramos por niveles de ayuda por explotación ni distinción entre zonas. Además, los criterios objetivos de distribución de los recursos sólo se aplicarán en un 20% como máximo de los recursos liberados en cada Estado, puesto que el 80% queda en manos del Estado donde se generen. Y ello sin olvidar que los pocos recursos presupuestarios destinados al segundo pilar tienen que financiar también las nuevas medidas de desarrollo rural.

Indudablemente es necesario diseñar una política agraria y rural que sea capaz de hacer frente a los problemas de desequilibrio social y económico (desigual reparto de las ayudas y concentración de éstas en determinados territorios y sectores que no siempre son los más desfavorecidos, niveles de renta inferiores a los de otros sectores económicos, altos índices

³⁹ Además sigue sin excluirse a nadie, algo contradictorio con un supuesto sistema de ayudas públicas de compensación y sostenimiento de rentas que para nada tiene en cuenta ni el volumen de ingresos total del receptor ni si éste es o no el agricultor real.

⁴⁰ MASSOT MARTÍ, Albert, "La PAC y el Parlamento Europeo", en *Agricultura Familiar en España 2003*, Anuario de la Fundación de Estudios Rurales, 2003, págs.44 a 46.

de desempleo y condiciones de trabajo precarias, etc.); de adaptarse a las nuevas exigencias sociales (de conservación del medio ambiente, producciones de calidad, etc.); y de construir no sólo una Europa económica que desarticule políticas supranacionales (entre ellas la PAC).

Sin embargo, no parece que al actual modelo apueste por tener en cuenta, además de la función productiva, las lógicas territoriales, los problema medioambientales y el mantenimiento de las zonas rurales. No se produce un cambio cualitativo en la concesión de las ayudas a través de criterios no productivos y en función de la necesidad no de subvencionar, sino de retribuir la riqueza suplementaria producida por el agricultor y de remunerar los servicios que éste aporta a la sociedad en su conjunto. De modo que, sin un referente claro capaz de garantizar un mayor equilibrio entre las diversas agriculturas que conviven en la UE, y teniendo en cuenta el contexto que se dibuja, el peligro de renacionalización de una PAC a la carta, ante la ausencia de una política supranacional orientada expresamente a la preservación del mundo rural, es evidente.