

## ¿ESTÁ CAMBIANDO LA PAC? LAS REFORMAS DE 2003 Y 2008

Ángel DE LOS RÍOS RODICIO

*Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid*

### SUMARIO:

I.-INTRODUCCIÓN. II.-LAS REFORMAS DE LA PAC. III.-LA REFORMA FISCHLER DE 2003. IV.-EL «CHEQUEO MÉDICO» DE LA PAC DE 2008. V.-CONCLUSIONES. VI.-BIBLIOGRAFÍA

### I. INTRODUCCIÓN

La Política Agraria Común (PAC) constituye un complejo sistema de normas cuyo objetivo es el apoyo al sector agrario, apoyo que se traduce en una cuantiosa transferencia de recursos desde el resto de la economía; así lo entiende la OCDE que ha desarrollado una metodología para medirlo, estimando que en 2006 esa transferencia suponía en la UE el 31 por ciento del valor de la producción del sector (OCDE, 2008). La justificación de este apoyo resultaría de la combinación del deseo de proteger a los agricultores de la caída de la renta y de considerar que el autoabastecimiento de alimentos es un objetivo político de primer orden que el mercado, por sí sólo, no sería capaz de lograr (Winters, 1993).

Sin embargo, cuando se revisan los objetivos explícitos de la PAC éstos componen una lista compleja. En la versión contenida en la propuesta de la revisión intermedia (Comisión, 2002b) que recogía los que se habían establecido en Berlín en 1999 y ratificado en la reunión del Consejo Europeo de Göteborg de 2001, las metas que se proponían eran las siguientes:

- un sector agrario competitivo;
- métodos de producción respetuosos con el medio ambiente, que brinden los productos de calidad que la sociedad desea;
- un nivel de vida justo y una renta estable para la comunidad agraria;
- una agricultura diversificada, la conservación del paisaje y la ayuda a las comunidades rurales;
- la simplificación de la política agrícola y el reparto de responsabilidades entre la Comisión y los Estados miembros;
- que la ayuda esté justificada porque los agricultores ofrezcan las prestaciones que la sociedad espera de ellos.

La coincidencia temporal de esta lista con una secuencia de reformas está haciendo que surjan reflexiones sobre la posibilidad de que la PAC esté cambiando realmente su paradigma, término con el que se designaría el conjunto de sus objetivos, instrumentos y formas de entender el problema que trata; de forma que el apoyo al sector estaría perdiendo presencia en favor de la multifunciona-

lidad o incluso de la defensa del mercado (Garzón, 1006), (Daugbjerg and Swinbank, 2008), (Erjavec and Erjavec, 2009).

Ciertamente, la presencia en el primer lugar de la lista de la expresión un sector agrario competitivo y la frecuente referencia en los documentos de la Comisión a una agricultura más orientada al mercado, pudiera hacer pensar que la PAC, tras años de haber regulado hasta el más mínimo detalle las producciones agrarias, se hubiera dado cuenta de que los alimentos se podrían producir en las cantidades y calidades adecuadas eliminando esas restricciones y dejando que los productores respondieran a las señales del mercado. Sin embargo, un análisis de la política lo desmiente de inmediato, ya que si bien a partir de la reforma de 1993 la regulación mediante fijación de precios y compras de intervención ha perdido mucha presencia, la desconfianza del mercado impregna toda la normativa y las medidas intervencionistas inundan la regulación. Todo apunta a que ha sido la obligación y no el convencimiento lo que está dando más presencia al mercado. El Acuerdo Agrario de la Ronda Uruguay ha supuesto la aparición de un restricción, anteriormente no existente, para las políticas agrarias, ya que ahora deben tener presentes cuáles son sus consecuencias sobre el mercado mundial (Josling, Tangerman and Warley, 1996, 219), (García Álvarez-Coque et ál, 2008), de manera que cerrar el mercado interior, estimular la producción mediante precios elevados o ayudas y deshacerse de los excedentes mediante la exportación subvencionada ha dejado de ser una alternativa. Es en este entorno donde se debe entender el término competitivo, ya que ahora las exportaciones deben hacerse al precio mundial y todo apunta a que la Ronda Doha, o su continuación, incorporará medidas de reducción de la protección en frontera, lo que debilitará la posición de los productores de la Unión.

La concepción multifuncional de la agricultura supone que el sector produce junto a los alimentos y otras materias primas una serie de bienes y servicios que no tienen mercado: externalidades positivas y bienes públicos en la jerga económica, y que si no se le retribuye por ello, lo producirán en cantidades inferiores a las que la sociedad desea (Reig,2002). Estos bienes sin mercado serían los efectos netos positivos sobre el medioambiente, el mantenimiento del paisaje, el bienestar animal, la fijación de la población al medio rural, a los que se añadirían los más recientes relacionados con la contribución a la lucha contra el cambio climático. La multifuncionalidad ha sido un concepto muy utilizado por la Comisión asociándolo al de Modelo Europeo de Agricultura para mejorar la imagen de la PAC, tanto ante la OMC como ante los críticos interiores e incluso como estrategia para proteger sus reformas ante los grupos de presión (Fouilleux, 2004), la cuestión es si en realidad la PAC tras los últimos cambios se ha transformado en un mecanismo destinado a estimular la producción de externalidades y bienes públicos o sigue siendo, básicamente, un mecanismo de transferencia de renta a los productores agrarios y sus proveedores de factores.

En las líneas siguientes repasaremos con cierto detalle las dos últimas reformas de la PAC, tratando de indagar los cambios producidos y si estos están afectando a su lógica de funcionamiento más profunda.

## II. LAS REFORMAS DE LA PAC

A partir de la reforma de 1992, conocida como reforma MacSharry, se han sucedido otras tres que han afectado a los mecanismos básicos de intervención, y una multitud de retoques menores de carácter sectorial que han ido extendiendo los nuevos mecanismos a los distintos grupos de productos. La primera de esas reformas se produce en 1999 y se integra dentro del paquete de medidas que se conoció como la Agenda 2000, la segunda se aprueba en 2003, y se conoce como Reforma Fischler, y la tercera ha tenido lugar en 2008, recibiendo el nombre de Chequeo Médico, y en gran manera cada una es la continuación de la anterior, de hecho las dos últimas toman su impulso inicial en cláusulas que contiene la anterior donde se prevé que ésta sea revisada tras los primeros años de funcionamiento. Estas circunstancias hacen necesario que el análisis de cada reforma sólo sea posible a partir de estudiar con cierto detalle la precedente.

Este encadenamiento hace que se considere a la PAC más dependiente de su pasado que de las circunstancias presentes (*Phat dependency*), encontrándose sus opciones en cada momento muy constreñidas por las elecciones hechas en el pasado (Kay, 2003), pero también es cierto que las reformas a veces son consecuencias de efectos no esperados de los cambios adoptados y conducen a cambios mayores de los que cabría esperar (Kay, 2003) (Garzon, 2006). De hecho el contenido de las dos reformas que vamos a tratar confirmarían lo anterior, ya que los cambios que se hacen tienen sus raíces en lo anterior, en ocasiones medidas puestas, la modulación, la condicionalidad, la reforma del sector lácteo, y en otras incrementales, como ocurre en el caso de la disociación, que supone un cambio importante en la naturaleza de las ayudas introducidas en 1992.

Por otra parte, la comprensión cabal de los procesos de reforma no pueden hacerse sin tener presente el complejo mecanismo de toma de decisiones en la UE y más concretamente en materia agraria. Diversos estudios han puesto de manifiesto como el proceso importa y los resultados se ven afectados por el mismo Petit (1985), Moyer and Josling (1990), Winters (1993), Garzon (2006), Daugbjerg and Swinbank (2007).

## III. LA REFORMA FISCHLER DE 2003

La reforma de 1999<sup>1</sup>, incluida en la Agenda 2000 ha sido calificada como una reforma menor (Beard and Swinbank, 2001; Daugbjerg and Swinbank, 2007; Garzon 2006) pero incluía un mandato para su revisión en 2002-2003, ello permitiría a la Comisión tomar la iniciativa y proponer lo que llamó la revisión intermedia de la PAC, denominación por la que fue conocida durante su tramita-

---

<sup>1</sup> Una descripción de esta reforma y de la situación previas puede verse en Ríos (1998) y Ríos (2005).

ción, si bien finalmente recibió el nombre del Comisario que la impulsó, de manera que ha acabado conociéndose como reforma Fischler<sup>2</sup>.

En 2002 había dos problemas que la reforma anterior no había dejado resueltos, uno era como se iba a aplicar la PAC en los nuevos países miembros, y otro la situación negociadora con la que se presentaba la Unión Europea en materia agrícola en la Ronda Doha, en la medida en que las negociaciones de adhesión se acercaban a su fin y las negociaciones comerciales progresaban, la necesidad de tomar decisiones se hacía más perentoria.

El problema de la ampliación al Este era en esencia un problema presupuestario, la aplicación del sistema de ayudas directas en los nuevos países iba a ser costoso, ya que los nuevos miembros iban a recibir de la PAC más de lo que iban a aportar. Ante esta situación Alemania, el Reino Unido y otros contribuyentes netos, no eran partidarios de la traslación del sistema de ayudas, ya que estimaban que éstas eran una compensación a los agricultores comunitarios por la reducción de precios aprobada en 1992 y 1999, por lo que no debían ser extensivas a los nuevos miembros ya que estos no se habían enfrentado a esta circunstancia; además, estos países, con la excepción de Alemania, creían que estas ayudas no debían tener carácter permanente, cosa que acabaría ocurriendo si se aplicada a los nuevos socios. Por el contrario, Francia, cuyos agricultores son los mayores beneficiarios de estas ayudas, lideraba un grupo de países partidarios de considerar que las ayudas directas formaban parte de **adquis** comunitario y por tanto debían aplicarse en los nuevos estados miembros. La solución a este problema se alcanzó en el Consejo de Bruselas del 24 y 25 de octubre de 2002, una vez que Francia y Alemania llegaron a un acuerdo sobre ello.

Este acuerdo aceptaba que las ayudas directas se aplicaran en los nuevos estados miembros y que su introducción se hiciera de forma progresiva, comenzarían en 2004 y su cuantía se establecía como un porcentaje del nivel de los pagos en la Unión, el primer año sería del 25 por ciento e irían creciendo hasta alcanzar el 100 por cien en 2013. Hasta aquí el acuerdo recogía el interés francés, considérese que no sólo se trataba de la extensión de las ayudas al Este, sino que se aseguraba su mantenimiento hasta 2013. La contrapartida, que reflejaba la posición alemana y le permitía reducir su aportación al presupuesto comunitario, consistía en la fijación de un techo al volumen de gasto agrario en ayudas directas y medidas de intervención en los mercados, de manera que éste quedaba congelado para el periodo 2007-2013 en las cifras establecidas para el 2006, que se incrementarían en un 1 por ciento anual para compensar la inflación; dado que las dotaciones previstas en ese año para los 10 nuevos miembros eran muy reducidas, el acuerdo suponía que la PAC a 25 se iba a hacer con el mismo dinero que la PAC a 15.

---

<sup>2</sup> También se la denomina en ocasiones Fischler II, al llamar a la incluida en la Agenda 2000, Fischer I, ya que también fue el encargado de aquella.

Si este acuerdo daba una solución al problema presupuestario, quedaba por ver como se podía mejorar la posición de la UE en las negociaciones multilaterales para la liberalización del comercio. La reforma MacSarry había logrado minorar el efecto distorsionador que la PAC tenía en el comercio mundial, la reducción de precios y el establecimiento de las ayudas directas, había permitido contraer de manera significativa las exportaciones subvencionadas. Pero estas ayudas para ser recibidas por el agricultor o ganadero requerían la producción y, por tanto, no estaba claro que se pudiesen incluirse en la caja verde y por tanto aceptadas, y aunque la UE, en defensa de lo que denomina el modelo europeo de agricultura, argumentaba que su concesión estaba condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos con la finalidad de estimular la producción de bienes de no mercado, nada apuntaba a que este argumento fuera a ser admitido, por el contrario, cada vez era más probable que la definición de las ayudas aceptadas iba a ser muy estricta, de manera que parecía necesario introducir modificaciones en las mismas (Josling and Tangermann, 1999) (Cardwell, 2004, 321).

Por otra parte, la introducción de las ayudas directas para compensar la reducción de precios había trasladado el apoyo a los agricultores desde los consumidores a los contribuyentes y, al hacerlo, había hecho visible lo costoso de esta política, pero sobre todo había revelado el desigual reparto que se hacía entre los beneficiarios, de manera que era preciso buscar alguna justificación ante la opinión pública. En la reforma de 1999 ya se habían introducido medidas en esta dirección, concretamente la condicionalidad y la modulación. La primera establecía la necesidad de que los beneficiarios respetaran unos estándares medioambientales y la segunda imponía un recorte para las ayudas a partir de cierta cuantía; ahora bien, su aplicación quedó en manos de los Estados miembros y sólo el Reino Unido hizo una aplicación real de la segunda. Por ello, en la presentación que la Comisión hizo de lo que se denominó revisión intermedia se hace hincapié en la necesidad de que el gasto público del sector agrario se justifique mejor y que debe obtenerse algo a cambio del mismo como la calidad de los alimentos, la conservación del medio ambiente, el bienestar de los animales, el paisaje y el patrimonio cultural, o la potenciación del equilibrio social y la equidad (Comisión, 2002a).

Las propuestas iniciales de la revisión se hacen el 10 de julio de 2002 (Comisión 2002b), y tras el acuerdo presupuestario de octubre se revisan, presentándose las nuevas propuestas de la Comisión el 21 de enero de 2003 (Comisión 2003). Sus principales contenidos eran los siguientes:

- Reformas en los cereales, arroz, trigo duro y frutos secos.
- Disociar las ayudas directas de la producción, basando éstas en referencias históricas y condicionándolas al cumplimiento de exigencias medioambientales, bienestar animal y calidad de los alimentos (Cross-compliance).
- Potenciar el desarrollo rural mediante los fondos que se obtendrían por la modulación de las ayudas, dando mayor peso al fomento de la calidad alimentaria, el bienestar animal y mejoras medioambientales.

- Reforma del sector lácteo con la eliminación progresiva de las cuotas y reducción de precios que se compensada con ayudas directas.

De todas ellas la disociación de las ayudas era la más importante, y de hecho transformaba lo que iba a ser una revisión de la PAC en una reforma de gran entidad. El hecho de que el cobro de la ayuda no esté condicionado al cultivo permite lograr uno de los objetivos más importantes de esta política que es el apoyo a las rentas, a la vez que permite al agricultor que tome sus decisiones guiado por las señales del mercado; es decir, la elección e intensidad de la producción dejan de ser la respuesta a los estímulos generados por un sistema de intervención muy dependiente del proceso político y por tanto de la capacidad de influencia que sobre él tienen los distintos grupos de presión. Pero además, esta desconexión de las ayudas de la producción permitía que, utilizando la jerga del Acuerdo Agrario de la Ronda Uruguay, se incluyeran en la caja verde, es decir que fueran ayudas permitidas, lo cual colocaba a la UE en una posición negociadora ventajosa en las negociaciones de la Ronda Doha, al contrario de lo que había ocurrido en el cierre de la Ronda Uruguay.

La propuesta establecía que las ayudas directas que recibían los agricultores en las producciones donde se había instaurado este sistema, es decir cultivos herbáceos, leguminosas grano, bovino y ovino, y ganaderos se transformaban en lo que se denominó posteriormente el pago único, cuya cuantía se establecía en función de los valores históricos de las ayudas recibidas y se asociaba a la explotación, pudiendo fragmentarse a fin de permitir la movilidad de los factores, es decir los derechos o una parte de los mismos podían venderse o cederse con la venta o el alquiler de la tierra. En la medida que la reducción de los precios de intervención y la compensación mediante ayudas directas se fuera extendiendo a otras producciones, estas ayudas se irían integrando en el pago único. Una de las consecuencias que se esperaban de este sistema era una reducción de los trámites burocráticos que debía efectuar el productor, ya que con un único trámite accedería al conjunto de las ayudas.

La modulación constituía el otro gran hito de la propuesta, en la versión de enero de 2003, se proponía que los que los 5.000€ de los pagos quedaran excluidos; los siguientes, hasta los 50.000€ se irían reduciendo de manera progresiva hasta alcanzar un 12,5% en 2013 y los que estuvieran por encima de los 50.000 se reducirían hasta en un 19% mediante un proceso similar, y la propuesta inicial de establecer un techo máximo a las ayudas que un beneficiario podría obtener se suprimió. Al final del proceso, seis puntos porcentuales serían trasladados al segundo pilar para financiar las políticas de desarrollo rural y el resto se dedicaría a financiar reformas en otras producciones.

Las propuestas fueron recibidas con bastante oposición por muchos países y, obviamente, por las organizaciones profesionales<sup>3</sup>, especial rechazo obtuvie-

---

<sup>3</sup> Los detalles pueden verse en Garzon (2006) y Swinbank (2004).

ron las nuevas reducciones de precios y la modulación, de forma que las primeras desaparecieron del acuerdo final y la segunda quedó muy reducida en su cuantía y destino. La desconexión también encontró fuerte oposición entre algunos países que temían que esto condujera al abandono de la producción agraria y ganadera en amplias zonas, por lo que también los resultados fueron más modestos que los previstos por la Comisión.

El acuerdo final entre los ministros de agricultura se obtiene el 26 de junio de 2003, y, a pesar de que quedaron por debajo de la propuesta, resultaron una importante reforma de la PAC, que si bien no se extendía a toda la producción agraria, sí incluía a la parte más importante de la misma.

Se adoptó el principio de desconexión, las ayudas a los agricultores serían sustituidas por un pago único por explotación. Se determinaron dos formas de cálculo siendo el Estado miembro el que decidía que modalidad elegía, el primero, que aplicaron la mayor parte de los antiguos países miembro, entre ellos España, recurría a criterios históricos, de manera que se calculaba en función de las ayudas recibidas por el productor en los años 2000, 2001 y 2002. El segundo, pensado para los países de la integración que no podían recurrir al procedimiento anterior, recurría a una aplicación regional, aquí el Estado determina cual es la cantidad máxima de euros que le corresponden a una región, y a partir de aquí se reparte entre los agricultores de la misma.

El miedo a que la desconexión supusiera el abandono de grandes áreas del cultivo y de la producción ganaderas en muchas zonas, logró que el acuerdo final contemplara la posibilidad de que los Estados miembro aplicaran la medida de forma parcial, pudiendo hacer que hasta un 25% de la ayuda correspondiente a un producto quedara asociada a su cultivo en el caso de los grandes cultivos y el 40% en las primas ganaderas. Si este fuera el caso, el pago único correspondiente a una explotación incorporaría el 75 de la ayuda, y si el agricultor decide sembrar, entonces debe solicitar la ayuda directa correspondiente por el 25% restante. Debe señalarse que esta flexibilidad en la forma de aplicar la desconexión concedida a los países introduce cierta incertidumbre sobre la forma en que estas ayudas pueden ser contempladas dentro del OMC, a la vez que complica la gestión del sistema.

Junto a lo anterior se establecían unos límites nacionales en euros para los pagos únicos, que aseguraban el cumplimiento de los acuerdos presupuestarios del año anterior, y a partir de ahí se crea una reserva nacional de derechos de ayuda que puede nutrirse a partir de una reducción de los importes, de los derechos no utilizados y por las retenciones practicadas en las transferencias. Estos derechos de reserva se dedican prioritariamente a situaciones especiales e incorporación de nuevos agricultores. También se permitió que los Estados retuviesen hasta el 10 por ciento de este límite máximo correspondiente a ciertas producciones, es lo que se conoce como el sobre nacional, para con ello poder hacer un pago adicional a los agricultores o ganaderos cuando realicen actividades importantes para la protección o mejora del medio ambiente, o de mejora en la calidad

o comercialización, eso sí, los dineros procedentes de una producción se destinaban a esa producción.

Se incorporaba también la condicionalidad, de manera que el derecho a recibir las ayudas quedaba sujeto al cumplimiento de ciertas normas en materia de salud pública, zoonosanitaria, medio ambiente, bienestar animal y mantenimiento de buenas condiciones agronómicas que se establecen en el Reglamento, contemplándose las distintas penalizaciones en forma de reducción de las ayudas e incluso su supresión en caso de incumplimiento.

En lo relativo a la modulación el acuerdo estableció que las ayudas, quedando exentos los primeros 3.000 €, se reducirían en un 3% en 2005, un 4% en 2006 y un 5% en 2006, el dinero ahorrado de esta manera se destinaría a financiar el segundo pilar, si bien cada estado miembro retendría el 80% de las cantidades generadas, pudiendo recibir bajo ciertas circunstancias, pensadas especialmente para Alemania, hasta el 90%. Este resultado era un duro golpe para la propuesta de la Comisión, no sólo porque los grupos de interés mostraban su poder, sino porque al reducir la modulación y dejar los recursos en manos de los Estados, echaba por tierra una gran parte de la estrategia de cambio. La Comisión contaba con estos recursos para potenciar el segundo pilar de la PAC, y con él los objetivos más relacionados con la multifuncionalidad, pero ahora tenía las manos vacías y eran los ministerios de agricultura de los Estados los que disponían de los recursos, y no todos entienden el desarrollo rural de la misma manera.

Se incluía también lo que se denominó principio de disciplina financiera, en virtud del cual la cuantía de las ayudas quedaban condicionadas a la disponibilidad de recursos, y era la consecuencia directa de la limitación presupuestaria impuesta a la PAC en 2002.

El otro aspecto importante de la reforma de 2003 es la decisión de reformar el sector lácteo, que hasta ahora había quedado al margen debido a la falta de los recursos presupuestarios necesarios para completar mediante ayudas directas la reducción de los precios de intervención. Esta producción se regulaba, y aún se hace, mediante un sistema de cuotas que impiden la formación de costosos stocks, ya que el precio mínimo garantizado por los mecanismos de intervención son suficientemente rentables para incentivar la producción. La propuesta de la comisión parte de la reducción de precios de intervención, lo cual debe eliminar el incentivo a la producción, hasta una posición próxima al equilibrio del mercado, eliminando de esta forma la necesidad de las cuotas, pero el problema radica, primero, en lo costoso del procedimiento para el presupuesto dado el tamaño del sector en la Unión Europea y segundo, en los problemas de deslocalización que la supresión de las cuotas supondría y a la que los Estados se muestran muy sensibles. El acuerdo de la Comisión, mantenía el sistema de cuotas hasta 2015, y establecía la creación de una prima por explotación, calculada en función de la cantidad de referencia que le corresponde, que se empezará a pagar a partir de 2006 y que los Estados miembros podían o no incluir en el pago único.

La reforma se completaba con modificaciones en los regímenes referentes al trigo duro, arroz, patatas para fécula y frutos secos.

#### IV. EL «CHEQUEO MÉDICO» DE LA PAC DE 2008

Los acuerdos para la reforma de 2003 contenían, como los de 1999, cláusulas de revisión para poder corregir los problemas que la implementación de nuevas medidas pudiera ocasionar, este mecanismo se introducía para lograr la aquiescencia de los países más críticos con la PAC, ya que, de esta manera, estiman que pueden impedir la consolidación de una política que consideran costosa e ineficaz, y asegurarse la posibilidad de ponerla en cuestión en un plazo breve.

Pero entre tanto ha sido preciso acometer las reformas de diversos sectores debido a su incompatibilidad con la normas de la Organización Mundial de Comercio o la inviabilidad financiera, de manera que entre 2003 y 2008 se ha producido la reforma del sector del azúcar, del vino, de las frutas y verduras y del algodón. A la vez que coincidiendo con la reforma de las políticas de cohesión el FEOGA se ha dividido en dos: el FEAGA que atiende al primer pilar y el FEADER especializado en el desarrollo rural.

En noviembre de 2007, se procedió, como se había previsto a revisar la PAC, y la Comisión hizo públicas sus propuestas, a la que dio el nombre de «Chequeo médico de la PAC» (Health Check) (Comisión, 2007), siendo los objetivos que proponía los siguientes:

- ¿Cómo conseguir que el régimen de pago único sea más efectivo, eficaz y sencillo?
- ¿Cómo garantizar, en un mundo cada vez más globalizado y en una UE de 27 miembros, la pertinencia de instrumentos de apoyo al mercado concebidos en origen para una Comunidad de seis Estados miembros?
- ¿Cómo hacer frente a nuevos desafíos, tales como el cambio climático, el auge de los biocarburantes o la gestión del agua, o a otros ya presentes como la protección de la biodiversidad?

No se trata por tanto de una revisión ambiciosa, no se pone en cuestión ni los objetivos ni se plantea la reforma de sus instrumentos básicos, no es tampoco una reforma forzada desde fuera como lo fue la de 1992 ni por el presupuesto (Daugbjerg and Swinbank, 2008), en realidad parece estar destinada a corregir los problemas que han surgido en la aplicación de la anterior reforma, especialmente en lo relativo al pago único (Massot, 2008). Bien es cierto, que el tercer punto actualiza la PAC a las nueva preocupaciones sociales, o al menos a las que encuentran más reflejo entre las elites políticas.

El objetivo del primer punto es simplificar el régimen de pago único implantado en 2003. La realidad es que la forma que había adoptado el procedimiento

de disociación había resultado de una enorme complejidad. Estaba, por una parte, la forma de calcular los derechos, que podía ser con criterios históricos o regionales o una mezcla de ambos, y que estaba dando lugar, a medida que pasaba el tiempo y se iban ampliando las producciones sujetas a la misma, a diferencias en las cuantías de los derechos difícilmente justificables. Por otra parte, estaba la necesidad de cumplir una serie de requisitos materia de salud pública, zoonosanitaria, medio ambiente, bienestar animal y mantenimiento de buenas condiciones agronómicas para acceder a las ayudas, lo que se denominaba condicionalidad, que sonaba bien en el papel pero cuya puesta en práctica adquiría tal complejidad que resultaba papel mojado. También generaba una enorme complicación el que se hubiera dejado en manos de los Estados miembros la posibilidad de no disociar totalmente la ayuda de las producciones, posibilidad que muchos habían utilizado, de manera que junto al pago único desacoplado pervivían las ayudas directas. Y, por supuesto, seguía existiendo el problema del fuerte rechazo entre grupos de la opinión pública al hecho de que unas pocas explotaciones, las de mayor tamaño, se llevaran la mayor parte de las ayudas, de manera que se insistía en la modulación, y se proponía que con la exclusión de los primeros 3.000 €, las ayudas se redujeran de manera progresiva en el tiempo hasta llegar a un 20% en 2013, y se proponía el establecimiento, como ya se había hecho en el primer borrador de la reforma de 2003, de unos techos, de manera que el máximo que una explotación pudiera recibir fuera de 300.000 €, y como novedad se proponía establecer un límite inferior, ya que la realidad mostraba que existía un elevado número de beneficiarios que recibían cantidades mínimas y que en realidad no se les podía considerar agricultores, y además el gasto de gestión de estas solicitudes superaba en mucho el ingreso que generaba al beneficiario.

El segundo punto planteado por la Comisión se refería a la reforma o supresión de mecanismos de intervención heredados de la PAC originaria y que no encajaban bien en el nuevo modelo y estaban creando fuertes distorsiones en la producción, más aún cuando 2007, el año de la presentación de la reforma, los precios de las materias primas, y entre ellas la agrícolas, estaban experimentando un fuerte incremento como consecuencia de una coyuntura especialmente propicia, y los mecanismos comunitarios se mostraban como fuertes limitaciones para que la Unión fuese capaz de aprovechar su potencialidad como gran productor de alimentos, a la vez que operaban generando grandes beneficios a los productores, ya que la escasez disparaba los precios. La propuesta se ceñía a tres aspectos concretos: las cuotas lácteas, la intervención en los cereales y la retirada obligatoria.

El asunto de las cuotas era el más complejo por la magnitud de los intereses subyacentes, la reforma de 2003 había acordado prolongar las cuotas existentes hasta el 31 de marzo de 2015, pero en 2007 la acción conjunta de la cuota, al limitar la producción, y el aumento de la demanda estaban haciendo subir los precios a niveles nunca antes conocidos. Esto tenía dos efectos desfavorables,

uno al afectar negativamente a los consumidores y otro al impedir a la industria láctea europea entrar en los nuevos mercados emergentes, por ello parecía el momento adecuado para la supresión de las cuotas, de manera que se proponía un desmantelamiento progresivo mediante el aumento gradual de las mismas. A esto se oponían los países con agricultura de montaña, ya que se preveía que la relocalización de la producción que seguiría a la supresión de las cuotas iría en su contra al tener mayores costes de producción; y también se oponían, como era lógico, los beneficiarios de las cuotas, ya que su eliminación dañaba su patrimonio, téngase presente que la cuota es un derecho a producir y si es transmisible, y lo es, puede venderse, alcanzando un valor en función de la rentabilidad esperada del negocio, y con una producción restringida y unos precios en consecuencia, el sector lácteo era rentable y, por tanto, la cuota era valiosa y se podía contemplar como una especie de plan de pensiones del ganadero (Economist, 2008), pero si la limitación a la producción se elimina y cualquiera puede entrar en la producción, con unos precios de intervención bajos, los beneficios extraordinarios proporcionados por la cuota desaparecen, y por tanto el poseedor de una cuota vería como su plan de pensiones se desvanece.

La simplificación de los procedimientos de intervención, mediante la eliminación de las compras, como se había producido en el maíz en 2007, buscaba eliminar resquicios del pasado que complicaban la gestión y distorsionaban el mercado, se pretendía que la intervención quedara reservada al trigo blanco y que ello operara como red de seguridad.

En el caso de la retirada de tierras obligatoria, la implantación de la ayuda desacoplada, y sobre todo la presión sobre los precios por el aumento de la demanda, había hecho que esta medida, tomada para reducir la producción, fuera innecesaria.

Respecto al tercer punto los contenidos eran más difusos y parecían ir destinados a dar satisfacción a los grupos de presión más activos en estos campos que siempre se han manifestado muy críticos con la PAC.

El 20 de noviembre de 2008 el Consejo de ministros de agricultura alcanzó un acuerdo para la revisión de la PAC que no difería mucho de las propuestas de la Comisión y que puede deberse en gran parte a la situación favorable por la que pasaban los mercados de materias primas, muy posiblemente los acuerdos hubieran sido otros una vez que las secuelas de la crisis económica se trasladaron a los precios, especialmente al de la leche.

El acuerdo en materia de intervención en los mercados incluía la ampliación progresiva de las cuotas lácteas, el 1% entre las campañas de 2009/10 y 2013/14, para, como estaba previsto, hacerlas desaparecer en 2015; si bien a Italia se le permitía un incremento del 5% en 2009/10, que suponía el reconocimiento de facto de la infracción permanente que allí se venía produciendo desde antiguo. Se eliminaba la retirada obligatoria de tierras, se eliminaban los sistemas de intervención en los cereales, excepto el trigo blanco, aunque se limitaban las compras automáticas a tres millones de toneladas al año.

En lo relativo al pago único, no se tomaron medidas respecto a las modalidades de cálculo de los derechos y su modificación, de manera que el asunto queda pendiente para próximas revisiones. Se acordó que la disociación sería total en todas las producciones, salvo en las primas al ovino y caprino y las vacas nodrizas donde se permitía a los Estados mantener en los niveles anteriores. Respecto a la modulación, no se acepta la inclusión de los techos máximos, y se rebaja la propuesta de la Comisión de manera que las ayudas que excedan de 3.000 €, que en ese momento se modulaban en un 5%, se reducirían en 2012 el 10%, en lugar del propuesto 20%, si bien se incluía una reducción adicional del 4% para los pagos que excedieran los 300.000 € anuales; los recursos obtenidos por esta vía pasaban al segundo pilar y debían dedicarse a reforzar los programas en los ámbitos del cambio climático, biodiversidad, energías renovables, gestión del agua e innovación relacionada con ello, así como medidas de acompañamiento al sector lácteo. También se aprueban unos requisitos mínimos para poder percibir la ayuda, de manera que no tendrán derecho aquellos que reciban menos de 100 € o la superficie subvencionable sea inferior a una Ha. De nuevo la Comisión veía como su propuesta para reforzar el desarrollo rural era recortada y los grupos de interés retenían «su» parte del presupuesto.

Especial importancia desde el punto de vista de la nacionalización de la PAC, tiene el acuerdo para dotar de más flexibilidad a los Estados en el uso que pueden hacer, en virtud del artículo 69 del Reglamento(CE) n.º 1782/2003, del 10% de los límites máximos nacionales que tienen asignados para el pago único, y que ahora podrían, por ejemplo, dedicarse a la concesión de ayudas al sector lácteo para mantener su producción en zonas donde tiene una gran importancia social y medioambiental, como son las zonas alpinas, pero donde al tener mayores costes de producción podrían desaparecer con la supresión de las cuotas.

En conjunto, las modificaciones de 2008 deben verse como un ajuste y consolidación de la reforma de 2003, ya que confirma los mecanismos allí introducidos especialmente el del pago único desacoplado, si bien, como en ocasiones anteriores el juego de los intereses impide que la reforma haya sido total, de manera que la disociación no es completa, el procedimiento de cálculo de los derechos crea diferencias entre beneficiarios similares cada vez más difíciles de justificar, y la forma en que se reparten los recursos destinados a las ayudas entre los agricultores europeos beneficiando a los más grandes es cada vez menos justificable, sobre todo una vez que los datos han sido puestos a disposición del público y son conocidos<sup>4</sup>. Por todo ello no debe descartarse que en breve se produzca un nuevo ajuste o reforma para corregir esos problemas.

---

<sup>4</sup> En el caso de Castilla y León, de acuerdo con los datos recientemente publicados y según cálculos del autor, se tiene que en el año financiero de 2008 recibieron sumas positivas por los denominados «Pagos directos» 92.770 beneficiarios, por una cuantía total de 873,7 millones de euros. Su distribución muestra que un 21,1% de los beneficiarios reciben menos de 1.000 euros, y suman el 1% del total de las ayudas,

## V. CONCLUSIONES

El análisis de las dos últimas reformas de la PAC muestra que constituyen la continuación natural del camino iniciado en 1992, por una parte se van adecuando las ayudas directas hasta hacerlas compatibles con la normas que regulan el comercio mundial, de eso trataría la disociación, y por otra se trata de justificarlas ante los contribuyentes y la opinión pública, para lo que se refuerzan los criterios de condicionalidad y modulación. Esta última, además, se transforma en el camino para trasladar recursos desde el primer pilar, las políticas de mercados y precios, al segundo pilar y poder dotar de contenido real a los nuevos objetivos que se ha ido proponiendo esta política para desarrollar el denominado modelo europeo de agricultura.

Al preguntarse si estos cambios han transformado la PAC en algo distinto de lo que ha sido tradicionalmente, es decir un mecanismo de apoyo al sector agrario, y la han convertido en un instrumento que impulsa la producción de externalidades positivas y bienes públicos y remunera a los habitantes del medio rural por ello, la respuesta no puede ser positiva. Bien es cierto que una aproximación a la documentación oficial y las exposiciones de los reglamentos que la regulan pueden hacer pensar que la PAC ha cambiado radicalmente, pero el análisis de sus consecuencias es bien distinto (García Grande, 2005).

El complejo sistema de decisión permite que la acción combinada de los grupos de presión que se ven afectados negativamente por las propuestas de reforma y de los intereses nacionales interfiera en los resultados de manera que las propuestas de Comisión una vez que pasan por el Consejo de ministros de agricultura quedan desactivadas. Así la disociación sólo será total para algunas producciones, la condicionalidad es tan compleja, difícil y costosa de supervisar que carece de cualquier incidencia real, y la modulación, que debería poner límites a un gasto presupuestario que beneficia a las explotaciones de mayor tamaño, no pasa de ser simbólica, impidiendo el trasvase de recursos al segundo pilar, de manera que, lo que sería la prueba fundamental del cambio, es decir la existencia de pagos ligados directamente a la producción de las externalidades y bienes públicos no aparece, o no aumenta en relación al pasado. Y en definitiva el grueso del presupuesto de la PAC acaba en las manos de los mismos que ya lo recibían antes de la reforma, es decir de los propietarios de grandes explotaciones, que, además, siguen produciendo las mismas cosas de la misma manera.

---

un 18,6% cobra entre 1.000 y 3.000 euros, que supone el 3,7% del total, los que cobran entre 3.000 y 6.000 euros son el 17% de los beneficiarios y reciben el 7,9% del total. En el otro extremo, un 5% cobra entre 30.000 y 60.000 euros llevándose el 20,7% del total y en la cima de la pirámide se encuentran 1.041 beneficiarios que cobran más de 60.000 euros, este grupo representa el 1,1% de los beneficiarios y la suma de lo que reciben supone el 11,6% del total de las ayudas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BEARD, N. and SWINBAN, A., (2001): Decoupled payment to facilitate CAP reform. *Food Policy* 26 (2001), pp. 121-145.
- CARDWEL, M., (2004): *The European Model of Agriculture*. Oxford University Press
- Comisión Europea (2002a) Commission press release on EU farm policy mid term review 10 July 2002 RAPID, IP/021026.
- Comisión Europea (2002b) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Revisión intermedia de la Política Agrícola Común. COM(2002), 394 final
- Comisión Europea (2003) Propuestas de reglamentos para la reforma. COM(2003), 23 final.
- Comisión Europea (2007), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Preparándose para el «chequeo» de la reforma de la PAC. COM(2007), 722 Final.
- DAUGBJERG, C. and SWINBANK, A., (2007): The politics of CAP reform: Trade Negotiations, Institutional Setting and Blame Avoidance, *Journal of Common Market Studies*, Vol 45, n.º1. pp. 1-22.
- DAUGBJERG, C. and SWINBANK, A., (2008): Explining the Health Check: The budget, WTO, and multifunctional policy paradigm revisited. 109th Seminar «The CAP after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms». Viterbo, Italy, November 20-21, 2008.
- Economist (2008), Farm follies revisited. Feb 14Th 2008.
- ERJAVEC, K. and ERJAVEC, E.,(2009): Changing European Union agricultural discourses? The discourse analysis of Commissioner's speeches 2000-2007, *Food Policy* 34, pp. 218-226.
- FOUILLE, E. (2004): CAP reforms and Multilateral Trade Negotiations: View on Discourse Efficiency, *West European Politics*, Vol. 27, N.º 2, pp. 235-255.
- GARCÍA-ÁLVAREZ COQUE, J. M., JORDAN, J. M. y MARTÍNEZ, V. D. (2008), El modelo europeo de agricultura y los acuerdos internacionales, *Papeles de Economía Española* n.º 117, pp 227-242.
- GARCÍA GRANDE, J., (2005): El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC en García Delgado, J.L y García Grande, J.: Política Agraria Común: balance y perspectivas. *Colección estudios económicos* n.º 34. Servicio de estudios de La Caixa.
- GARZÓN, I., (2006): *Reforming the Common Agricultural Policy. History of a Paradigm Change*. Palgrave MacMillan.
- JOSLING, T., TANGERMAN, S., and WARLEY, T., (1996): *Agriculture in the Gatt*, MacMillan Press Ltd.
- JOSLING, T. and TANGERMAN, S. (1999): Implementation of the WTO Agreement on Agriculture and developments for the round of negotiations, *European Review of Agricultural Economics* Vol. 26(3), pp. 371-388.
- KAY, A. (2003): Phat dependancy and the CAP, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, n.º 3, pp. 405-420.
- MASSOT, M. , (2008): La PAC tras la HealthcCheck, *Papeles de Economía Española*, n.º 117, pp. 210-226.
- MOYER, H. W. y JOSLING, T. E.,(1990): *Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EC and the USA*, Harvester Wheatsheaf. Hertfordshire.

- PETIT, M., (1985): *Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community*, International Food Policy Research Institute, November 1985.
- REIG MARTÍNEZ, E., (2002) La multifuncionalidad del mundo rural, *ICE*, N.º 803, pp. 33-44.
- RÍOS, A., (1998): La política agraria comunitaria, en Vega Moco-roa, I. (Coord), *La integración económica europea*, 2.ª Ed, Cap XI, pp. 472-505. Ed Lex Nova, Valladolid.
- RÍOS, A., (2005) La política agraria común: de la reforma de 1992 a la de 2003, en Vega Moco-roa, I., (Coord.), *Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: La Unión Europea del siglo XXI*, Cap VIII, pp. 251-271. Ed. Lex Nova, Valladolid.
- SWINBANK, A., (2004): Direct Payment in the EU and their Treatment in the WTO, en Swinbank, A. and Tranter, R. (Ed.), (2004): *A bond scheme for common agricultural policy reform*. CABI Publishing.
- WINTERS, L. A., (1993): The Political Economy of Industrial Countries' Agricultural Policies en Rayner, A. J. and Colman, D. (Ed.), *Current Issues in Agricultural Economics*. Ed. MacMillan, pp. 11-31.

## **Abstract**

Since the far-reaching 1992 reform, the Common Agricultural Policy (CAP) has been subjected to three more major modifications, being in 2008 the last one so far. Consequently, we can ask whether we are witnesses to a new approach that consists in promoting the multifunctionality and market integration of farm produce instead of its subsidization. This paper analyses this hypothesis by studying 2003 and 2008 reforms since the Commission proposals to the final agreements and concludes that the results found do not lend full support to the aforementioned hypothesis.