



22

Serie Economía

# Reflexiones en torno a la PAC

Isabel Bardají  
(coordinadora)



# **Reflexiones en torno a la PAC**

Serie **Economía** [22]

# Reflexiones en torno a la PAC

**Isabel Bardají**  
(coordinadora)



## Reflexiones en torno a la PAC

---

© 2014 del texto y las imágenes que se reproducen (excepto mención expresa): los autores

© 2014 de la edición: Cajamar Caja Rural

**Edita:** Cajamar Caja Rural

*www.publicacionescajamar.es*

*publicaciones@cajamar.com*

**ISBN-13:** 978-84-95531-63-6

**Depósito Legal:** AL-256-2013

**Diseño y maquetación:** Beatriz Martínez Belmonte

**Imprime:** Publidisa

**Fecha de publicación:** septiembre de 2014

**Imagen de cubierta:** Thinkstock (jc\_canero/iStock)

Impreso en España / *Printed in Spain*

---

*Cajamar Caja Rural no se responsabiliza de la información y opiniones contenidas en esta publicación, siendo responsabilidad exclusiva de sus autores.*

*© Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita de los titulares del Copyright.*

**Prólogo** ..... 13

*Isabel García Tejerina*

**Presentación de la obra** ..... 15

*Roberto García Torrente y Jaime Lamo de Espinosa*

**El nuevo sistema de pagos directos** ..... 27

*Irene Blanco e Isabel Bardají*

- 1. Introducción .....27
- 2. El desacoplamiento de las ayudas y el régimen de pago único .....29
- 3. Aplicación del régimen de pago único en España.....35
- 4. El nuevo sistema de pagos directos .....42
- 5. Conclusiones.....53
- Referencias bibliográficas.....55

**La regulación de los mercados en la nueva PAC y el equilibrio de la cadena de valor** ..... 59

*José María García Álvarez-Coque y Víctor Martínez Gómez*

- 1. Introducción .....59
- 2. Los instrumentos directos.....60
  - 2.1. *Intrumentos clásicos de regulación. Intervención pública y almacenamiento privado* .....60
  - 2.2. *Actuaciones excepcionales ante crisis graves* .....65
  - 2.3. *Controles de oferta*.....67
- 3. La cadena de valor. Un funcionamiento mejorable .....69
  - 3.1. *Los contratos tipo*.....72
  - 3.2. *La negociación colectiva y el poder de mercado* .....73
  - 3.3. *¿Es necesaria la negociación colectiva?* .....77
- 4. Comentario final .....78
- Referencias bibliográficas.....79

**La política de desarrollo rural en el periodo 2014-2020..... 83***Rosa Gallardo Cobos*

1. Introducción .....	83
2. Las claves del nuevo marco estratégico común .....	85
3. El desarrollo rural en el periodo 2014-2020 .....	92
4. La aplicación en España de la nueva política de desarrollo rural.....	104
5. Algunas reflexiones finales .....	106
Referencias bibliográficas.....	107

**La agricultura de regadío en el contexto de la nueva PAC..... 109***José A. Gómez-Limón*

1. Introducción .....	109
2. Cambios en el apoyo a las rentas de los regantes. Los pagos directos .....	110
2.1. <i>Situación actual de los pagos directos en el regadío.</i>	
<i>Referencias para el análisis .....</i>	111
2.2. <i>El rechazo del enfoque nacional y la asignación inicial de derechos de pago básico .....</i>	115
2.3. <i>Los criterios de regionalización para el RPB .....</i>	117
2.4. <i>Los criterios de convergencia para el RPB .....</i>	120
2.5. <i>El pago verde.....</i>	122
2.6. <i>Los pagos acoplados y otros pagos directos.....</i>	124
3. La nueva política de desarrollo rural y su aplicación a la agricultura de regadío .....	126
3.1. <i>La política de regadíos: de la expansión a la modernización .....</i>	126
3.2. <i>La política de regadíos en el nuevo periodo de programación 2014-2020 ...</i>	129
3.3. <i>La política de regadíos en los nuevos PDR.....</i>	132
4. Conclusiones.....	136
Referencias bibliográficas.....	138

**El componente ambiental en la nueva PAC ..... 141***Juan J. Oñate*

1. Introducción .....	141
2. ¿Una nueva PAC? .....	142
3. La nueva PAC en el marco <i>Estrategia 2020</i> .....	153
4. La arquitectura verde de la nueva PAC .....	158
5. Instrumentos y medios de la nueva reforma.....	160
5.1. <i>Condicionabilidad .....</i>	162
5.2. <i>Pago verde.....</i>	164
5.3. <i>Desarrollo rural .....</i>	167
6. Conclusiones.....	171
Referencias bibliográficas.....	172



## Mitigación y adaptación al cambio climático. Perspectivas políticas y la nueva PAC ..... 177

*Isabel Bardají y Ana Iglesias*

1. Introducción .....	177
2. Los efectos de la agricultura sobre el clima y su respuesta.....	179
2.1. <i>Algunos conceptos</i> .....	179
2.2. <i>Los efectos de la agricultura sobre el cambio climático</i> .....	181
2.3. <i>Efectos del cambio climático en la agricultura</i> .....	184
3. Potencial de las prácticas agrarias para responder al cambio climático .....	186
3.1. <i>Acciones para la mitigación</i> .....	186
3.2. <i>Acciones para la adaptación</i> .....	188
4. Los instrumentos de la política agraria frente al cambio climático.....	189
4.1. <i>Cuestiones relevantes para la PAC</i> .....	189
4.2. <i>Posibilidad de introducir la acción climática en la PAC</i> .....	190
5. Las acciones climáticas en la nueva PAC.....	192
5.1. <i>El apoyo a acciones de mitigación</i> .....	192
5.2. <i>El apoyo a acciones de adaptación</i> .....	196
5.3. <i>Acciones para evitar la mala adaptación</i> .....	198
6. Barreras e incentivos .....	198
7. Conclusiones.....	199
Referencias bibliográficas.....	200

## Los seguros agrarios y el apoyo a la gestión de riesgos ..... 203

*Alberto Garrido, Camino Arroyo y Gonzalo Eiriz*

1. Introducción .....	203
2. La gestión de riesgos en la nueva PAC .....	204
2.1. <i>PAC-Horizonte 2020</i> .....	208
2.2. <i>Las medidas para la gestión del riesgo en el primer pilar de la PAC-Horizonte 2020</i> .....	209
2.3. <i>Las Medidas para la gestión del riesgo en el Segundo Pilar de La PAC-Horizonte 2020</i> .....	210
2.4. <i>Las Medidas para la gestión del riesgo. Valoración de la reforma</i> .....	213
3. El enfoque en España .....	215
3.1. <i>Seguros</i> .....	215
3.1.1. <i>Elemento intrínseco de la actividad agraria</i> .....	215
3.1.2. <i>El modelo de sistema de seguros</i> .....	217
3.1.3. <i>Encuadre administrativo en la Unión Europea</i> .....	219
3.2. <i>Medidas específicas: ayudas por catástrofes, deducciones fiscales y otras</i> ....	222
3.2.1. <i>Reales decretos de medidas urgentes de carácter ordinario</i> .....	223
3.2.2. <i>Ayudas a las producciones agrarias</i> .....	223
3.2.3. <i>Medidas fiscales y económicas</i> .....	225
3.2.4. <i>Medidas en torno a la seguridad social</i> .....	226

3.2.5. Créditos en condiciones especiales .....	226
3.2.6. Reducción de módulos fiscales .....	227
4. Enfoque en otros países: Francia, Holanda, Australia, Canadá y EEUU.....	228
4.1. EEUU.....	228
4.2. Canadá .....	229
4.3. Francia.....	230
4.4. Australia.....	230
4.5. Países Bajos.....	231
5. Conclusiones.....	232
Referencias bibliográficas.....	233

### **La PAC 2014-2020, las cadenas alimentarias y la organización de los productores..... 237**

*Raúl Compés López*

1. Introducción .....	237
2. La importancia del tamaño en la cadena y los modelos agroalimentarios ...	241
3. Las OP en la PAC. Situación en los sectores de frutas y hortalizas y lácteo .....	247
4. La nueva regulación comunitaria en la PAC 2014-2020 y las normas de la Competencia .....	254
5. Conclusiones.....	259
Referencias bibliográficas.....	262

### **La estrategia 2020 y la Asociación Europea de Innovación (AEI) de la agricultura productiva y sostenible: algunas ideas y reflexiones desde Bruselas..... 267**

*Tomás García Azcárate*

1. Introducción. Un diagnóstico inquietante .....	267
2. La investigación agraria en Europa, al presente .....	269
3. La investigación agraria en Europa, al futuro .....	271
3.1. El programa Horizonte 2020 .....	271
3.2. La Asociación Europea para la Innovación.....	272
3.3. Los principales retos identificados.....	274
4. Conclusiones. Muchas incógnitas por resolver .....	275
4.1. Los programas de desarrollo rural.....	275
4.2. Los grupos operativos .....	276
4.3. La Comisión Europea .....	277
Referencias bibliográficas.....	277

**La crisis alimentaria mundial y el futuro de la PAC ..... 279**

*José María Sumpsi Viñas*

1. Introducción .....279  
2. Lo que no ha cambiado en la reforma de la PAC .....280  
3. Lo que ha cambiado en la reforma de la PAC .....284  
4. La disponibilidad mundial de alimentos y el futuro de la PAC .....286  
5. Conclusiones.....293  
Referencias bibliográficas.....294



# Prólogo

*Desde que en 2010 arrancase el proceso de Reforma con la apertura de una nueva encuesta pública a los ciudadanos de la Unión Europea, por parte de la Comisión, muchos han sido los debates, reuniones y encuentros alrededor de la nueva PAC.*

*Desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente consideramos que fuese una reforma de todos y para todos y que lograrse hacer de nuestro sector agrario un sector cada vez más fuerte. En este sentido, cuatro han sido los objetivos prioritarios que nos marcamos. El primero, mejorar las rentas de agricultores y ganaderos y, con ellos, su nivel de vida, su prosperidad y bienestar. El segundo, contribuir a mejorar los beneficios y el crecimiento de la industria de la alimentación española. El tercero, incrementar la contribución del sector alimentario a la creación de riqueza y empleo en España. Y, como cuarto objetivo, mejorar la capacidad de competir del sector para que seamos capaces de consolidar y conquistar mercados internacionales.*

*Con estos objetivos en mente, iniciamos un proceso para consensuar la postura española frente a la propuesta de reforma de la PAC. En dicho proceso intervinieron las Comunidades Autónomas y numerosos agentes económicos y sociales, desde las Organizaciones Profesionales Agrarias, pasando por las Organizaciones No Gubernamentales y las Asociaciones sectoriales. Negociamos aquella postura común con la Comisión, el Parlamento y el Consejo de Ministros de la Unión Europea.*

*Paralelamente, uno de los aspectos más relevantes logrados en los dos años que ha durado el proceso de negociación con las instituciones europeas ha sido el mantenimiento de los fondos del Marco Financiero Plurianual destinados a España para la PAC. La propuesta inicial que hizo la Comisión Europea planteaba una reducción de fondos muy importante. Sin embargo, lejos del conformismo, nos propusimos evitarlo y, hoy, puedo señalar, con gran satisfacción para todos, que los 47.000 millones de euros finalmente conseguidos van a traer sosiego a nuestros campos y van a permitir a nuestros agricultores y ganaderos afrontar el futuro con más esperanza.*

*El trabajo realizado a nivel comunitario ha permitido dar respuesta a todos los problemas que la propuesta inicial de reforma planteaba a la agricultura y ganadería españolas, y se puede afirmar que el resultado final alcanzado permitirá reforzar al sector agrario español y vertebrar la cadena agroalimentaria.*

*Finalizadas esas negociaciones a nivel de la Unión Europea, se dio inicio al debate de cómo implementar la nueva PAC en España. La importante labor que hemos realizado tuvo como resultado un modelo que busca la profesionalización del sector. Modelo que fue acordado con enorme consenso y que permitirá la viabilidad para todos los sectores y en todo el territorio español.*

*Esta reforma no se centra solo en los aspectos cuantitativos, sino que tiene en cuenta también los cualitativos que determinarán la profesionalización del sector: uno de ellos es el especial apoyo a los jóvenes agricultores y otro es centrar la ayudas en los agricultores activos.*

*No debemos olvidar que la PAC dispone también de un instrumento esencial: la OCM Única. Se trata de un Reglamento que contiene diferentes herramientas que posibilitarán que los sectores productivos corrijan sus deficiencias estructurales, principalmente en lo referente a sus aspectos organizativos. Solo a través de una aplicación plenamente orientada a los mercados, las organizaciones de productores y las interprofesionales podrán mejorar la generación de rentas de los agricultores y ganaderos que lo integran.*

*Además, hemos buscado atender otras necesidades del agro español mediante medidas establecidas en la política de Desarrollo Rural. Una buena parte de nuestros esfuerzos de cara al futuro más inmediato se centrará en establecer un programa de Desarrollo Rural Nacional que implemente la integración cooperativa, a la vez que se impulsa la innovación y la transferencia de conocimiento.*

*Para finalizar, me gustaría trasladar mi agradecimiento a Cajamar Caja Rural por continuar la labor que inició Jaime Lamo de Espinosa; por darme la oportunidad de participar en esta publicación de referencia y por contribuir a la divulgación e información de aspectos relacionados con la política agraria que tanto interesan al campo español.*

Isabel García Tejerina

*Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*

# **Presentación de la obra**





*El sector agroalimentario desempeña un papel estratégico en la sociedad española, tanto desde el punto de vista económico, como social y ambiental y en la ordenación del territorio*

*Esta realidad productiva agroalimentaria se distribuye a lo largo de todos los rincones del país, desde las zonas de montaña hasta los centros industriales de las grandes ciudades. Produce una abundante y variada oferta, que permite satisfacer las necesidades alimentarias de la sociedad española y genera un excedente que es exportado, contribuyendo de manera importante a la obtención de un superávit en la balanza comercial. Aporta innovación, tanto en las tecnologías de producción agraria, como en los procesos de transformación de las materias primas en alimentos y en los modelos de gestión y comercialización. Y contribuye a la sostenibilidad de un medio rural vivo, siendo el sector que más empleo genera en dichos territorios, evitando el despoblamiento y la degradación ambiental.*

*Y es un sector que está continuamente evolucionando y modernizándose.*

*Para Cajamar Caja Rural el sector agroalimentario ha tenido siempre una especial relevancia en su actividad. Inicialmente porque nace en un contexto rural, muy vinculado a los productores agrarios y a las cooperativas. Posteriormente, por convicción en el futuro del sector y en su trascendencia social económica; en la necesidad que tiene de contar con instrumentos financieros y servicios que le permitan modernizarse y competir en una economía cada vez más globalizada.*

*A lo largo de las últimas décadas Cajamar Caja Rural, junto al resto de las cajas rurales españolas, ha jugado un papel fundamental aportando los recursos financieros que han necesitado los agricultores y las industrias agroalimentarias españolas para invertir en explotaciones agrarias más grandes y tecnificadas, en industrias que han ido incorporando los procesos productivos más innovadores y en la búsqueda de nuevos mercados donde se han ido posicionando con éxito los productos españoles.*

*Desde Cajamar Caja Rural consideramos que los retos que nos va a deparar el futuro van a ser tan intensos como los vividos hasta ahora, y queremos seguir contribuyendo a que los agentes del sector sean capaces de aprovecharlos. Para ello, además de nuestro papel como entidad financiera, contamos con una estructura de apoyo basada en la generación y transferencia del conocimiento en la que se integran centros de experimentación agraria, un servicio de estudios y publicaciones y una red de cátedras universitarias.*

*La Red de Cátedras Cajamar es una iniciativa que pretende poner en contacto el conocimiento que genera en el ámbito universitario con las necesidades de la economía real. Desde las diversas Cátedras se coordinan diferentes actividades formativas y proyectos de investigación centrados en aspectos tan diversos como las tecnologías agronómicas, el fomento del cooperativismo, la comercialización, los análisis sectoriales, los seguros agrarios, el agua y la política agraria.*

*Durante los años 2013 y 2014 un tema de especial relevancia para el sector agrario ha sido la reforma de la Política Agraria Común. Se trata de la principal política pública gestionada en el ámbito europeo y absorbe una parte muy importante del presupuesto comunitario.*

*Estas circunstancias han provocado que, desde sus orígenes, haya tenido una gran capacidad de influir sobre el devenir del sector. En cada época han sido distintas las necesidades y, por tanto, los objetivos perseguidos. Con mayor o menor intensidad, y en plazos de duración variable, se han conseguido alcanzar dichos objetivos y ha sido necesario plantear las correspondientes reformas de la PAC.*

*En todo este proceso, de cada uno de los sucesivos periodos ha resultado un sector agroalimentario sensiblemente distinto del precedente. Más adaptado a las necesidades de la sociedad europea y con mayor capacidad de competir en un mercado cada vez más globalizado.*

*En este sentido, la reforma que ahora se plantea va a condicionar la agricultura europea y española de la próxima década. En los últimos años el sector agroalimentario mundial está asistiendo a una profunda transformación de su estructura productiva y comercial. La competencia internacional sigue en aumento, y el nivel de concentración de la gran distribución minorista la sitúa en una posición hegemónica desde la que impone sus criterios a productores, cooperativas y empresas de transformación. En nuestro ámbito de referencia, la Unión Europea, a estos cambios se ha unido la reforma del marco normativo por el que nos regimos desde hace décadas: la Política Agraria Común.*

*La Política Agraria Común que se ha diseñado para el período 2015-2020 tendrá sin duda una gran trascendencia para una economía como la nuestra, en la que el peso de lo rural es prácticamente el doble de la media europea, y en la que buena parte de la renta agraria deriva directa o indirectamente de las políticas públicas. Sin el aporte vital del sector agroalimentario, sin la producción de cereal, viñedo, frutas, hortalizas o ganado, la economía española se vendría literalmente abajo. Por eso es clave cuidar de su buena salud, y apostar por él como una garantía de estabilidad y bienestar económico y un antídoto frente a ciclos especulativos y burbujas.*

*No obstante, la PAC va mucho más allá de ser un sistema organizado de mecanismos de pago y ayudas condicionadas, como a veces el público no especializado puede llegar a pensar. La Política Agraria Común ha marcado, y seguirá haciéndolo, la dirección hacia la que se dirige la agricultura y la ganadería europeas, imponiendo un conjunto de normas y obligaciones que todos estamos obligados a sumir para no ser expulsados del mercado.*

*Como todo cambio normativo, esta reforma nos va a obligar a modificar también nuestra forma de actuar para adaptarnos lo mejor y más rápidamente posible y mantener así la rentabilidad de nuestras explotaciones. Pero si algo deberíamos haber aprendido durante estos años de crisis es que debemos estar permanentemente preparados para el cambio y saber gestionar la incertidumbre. Máxime en un sector como el nuestro, que ha tenido que convivir siempre con la imprevisibilidad de las cosechas, los precios, y el clima.*

*En sentido, Cajamar Caja Rural se caracteriza por su conocimiento del sector agroalimentario y de las particularidades de cada zona de producción. Por ayudar al productor, a la cooperativa y a la empresa a gestionar la incertidumbre en su labor cotidiana con la prestación de servicios especializados de inversión y ahorro*

*Para reflexionar sobre las principales modificaciones que se abordan en el diseño de la nueva PAC, para exponer los retos fundamentales a los que se enfrenta la agricultura y la industria agroalimentaria y para ofrecer a los agentes del sector elementos que puedan incorporar en sus procesos de toma de decisión, hemos contado con el trabajo realizado en el seno de la Cátedra Cajamar de Economía y Política Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid.*

*La dirección de la Cátedra y la coordinación del trabajo han sido llevados a cabo, con entusiasmo y compromiso, por una de las profesionales que más tiempo ha dedicado y que mejor conoce la Política Agraria Común y las repercusiones que la misma ha tenido en la agricultura española. Isabel Bardají, catedrática de la*

*Universidad Politécnica de Madrid y directora del Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias, ha reunido para la elaboración de este trabajo a una quincena de los mejores especialistas y conocedores del sector agroalimentario español, a los cuales les queremos agradecer sinceramente el esfuerzo realizado y el valioso conocimiento que han vertido en las siguientes páginas.*

*En este volumen se han abordado desde los aspectos de más inminente aplicación como son el nuevo sistema de pagos directos, la componente ambiental, que va a condicionar todas las medidas de apoyo, y la política de desarrollo rural hasta otras que van a orientar la actividad más hacia el mercado, como son los temas relacionados con las organizaciones de productores, las cadenas alimentarias y el equilibrio de la cadena de valor y el apoyo a la gestión de riesgos mediante los seguros agrarios. En esta línea se pueden incluir los capítulos que se han dedicado a la agricultura de regadío, por el peso que la misma tiene en el valor de la producción agraria, y el destinado a la innovación como herramienta para conseguir una agricultura productiva y sostenible.*

*Por último, se han abordado dos temas de ámbito más global pero que también van a condicionar la agricultura española y europea, como son el cambio climático y la crisis alimentaria mundial.*

*En la apertura de la publicación hemos contado con las aportaciones de Isabel García Tejerina y de Jaime Lamo de Espinosa, que de forma clara y concisa han expresado los objetivos y los retos a los que se enfrenta España para alcanzar un sector agrario cada vez más fuerte y competitivo.*

*En resumen, las páginas que siguen son el resultado de un esfuerzo colectivo, impulsado por Cajamar, en el que se han dado cita algunos de los mejores especialistas en la temática, con el objetivo final de ampliar nuestro conocimiento del futuro inmediato, y poder así mejorar nuestra capacidad de adaptación a los cambios que están por venir.*

*Jaime Lamo de Espinosa*  
Profesor Emérito UPM  
Premio Rey Jaime I de Economía

*Enhorabuena a Cajamar Caja Rural y a la Cátedra Cajamar de la Universidad Politécnica de Madrid –Cátedra que he tenido el honor de dirigir durante varios años y que hoy lo hace con acierto la profesora Isabel Bardají– por haber abordado esta obra tan importante y básica para comprender mejor el futuro de nuestra agricultura. Es su primera actividad en esta nueva etapa y es digna de elogio.*

*Siempre constituye una satisfacción la lectura de un nuevo libro, más si en él se actualizan conocimientos, se revisan hechos, se valoran los cambios económicos y se formulan propuestas para solucionar los problemas que han ido surgiendo en el examen. Este es el propósito de este libro donde se estudia, con detenimiento, rigor científico y analítico, la historia reciente de la política agrícola común (PAC) cuyo hilo conductor nos trae hasta el momento presente, profundizando en la nueva reforma que se está implantando. No es, sin duda, una tarea fácil. Y sí es, sin duda, una tarea de expertos.*

*Los distintos capítulos del libro han sido escritos por numerosos profesores, notorios en la materia, coordinados por la profesora Isabel Bardají. Los nombres de José M<sup>a</sup> Álvarez-Coque, Irene Blanco, Isabel Bardají, Víctor Martínez Gómez, Rosa Gallardo, José Antonio Gómez Limón, Juan José Oñate, Ana Iglesias, Alberto Garrido, Camino Arroyo, Gonzalo Eiriz, Raúl Compés, Tomás García Azcárate y José M<sup>a</sup> Sumpsi revelan por sí solos la magnitud del empeño y la relevancia de sus autores. Porque si hay algo complejo, difícil, a veces inextricable, en ocasiones casi misterioso y siempre con un lenguaje para iniciados, eso es la PAC, sus directivas, sus reglamentos, las normas de aplicación, sus efectos nacionales sobre los diferentes Estados miembros y sus impactos regionales dentro de cada estado.*

*Pues bien eso es lo que abordan los distintos capítulos del libro al reflexionar sobre el nuevo sistema de pagos directos, la ordenación de los mercados en la nueva PAC, el equilibrio de la cadena de valor, la política de desarrollo rural previsible para los próximos años, el papel del regadío –esencial para la agricultura española– en el contexto de esa nueva PAC, el componente ambiental de la misma –tema este que cobra año tras año cada vez más importancia–, la adaptación al cambio*

*climático de todo el conjunto de nuevas normas, los seguros agrarios y la gestión del riesgo, la estrategia de innovación para el logro de una agricultura productiva y sostenible y todo ello enmarcado en el contexto de la crisis alimentaria mundial. Como se ve un amplio panorama de temas y sugerencias.*

*No me corresponde a mí en estas breves páginas introductorias, repetir o reiterar los análisis que el lector va a encontrar en las posteriores. Me permitiré, solamente, añadir algunas reflexiones personales.*

*En primer lugar, la nueva PAC no es, no va a ser, un instrumento de fácil aplicación. Elimina buena parte de los métodos y sistemas con los que ha operado hasta el presente, pero, al tiempo, no puede olvidar esa PAC que su sistema de ayudas directas aportan 1/4 de la renta agraria de los Estados miembros y, en España esa cifra (casi 7.000 millones de euros) se supera generalmente desde el año 2009 (llegó hasta el 29,1 % en 2012). Y en muchas regiones de España, en muchas de sus autonomías, ese porcentaje alcanza, incluso, cifras mucho más elevadas.*

*El paso del régimen de pago único al nuevo sistema de pagos básicos, que busca una más perfecta orientación de las ayudas, más equidad en su distribución y un mayor equilibrio ecológico, al tiempo que establece unos requisitos mínimos, en muchos casos excluyentes, no es fácil de armonizar. El mero hecho de consensuar la nueva regionalización de tales pagos y qué nuevas hectáreas deben ser introducidas y, por tanto, cuáles deben ser excluidas para que la suma sea el importe fijado, no es tarea fácil. Y será sin duda objeto de un profundo debate entre el Ministerio y las organizaciones profesionales.*

*Entre las disposiciones que convendría adaptar, como fruto del nuevo sistema de ayudas, hay que citar –creo yo– la Ley de arrendamientos rústicos. Los contratos hoy vigentes se firmaron en un momento en que la definición de «activo» no era la que va a regir a partir de ahora. Si las ayudas deben ser percibidas por quien «ejerce la actividad», si el solicitante de la ayuda debe ser el mismo que la ejerce, la ayuda corresponderá entonces al arrendatario. Y muchos contratos actuales se basan en una renta anual que percibe el arrendador junto con la ayuda. Las nuevas definiciones y exigencias van a romper el equilibrio económico de los contratos. Y sería bueno, en consecuencia, que se permitiera, por ley, la renegociación de los mismos para adaptarlos a esta nueva situación.*

*Mi segunda reflexión es –lo he repetido muchas veces– que los agricultores, los ganaderos, las cooperativas, etc... deben trabajar y programar su actividad pensando más en el mercado que en las ayudas. Estamos ante una actividad económica y unos profesionales que deben defender sus ventas, sus precios y sus ingresos en los mercados, en sus negociaciones con sus clientes y no pensando en tal o cual ayuda.*

*Y no olvidemos que la renta agraria, los ingresos de la explotación, no se componen solo por el resultado de la explotación y las ayudas. Los riesgos del campo son un fenómeno natural que sufren los agricultores de vez en cuando. Tales riesgos se cubren mediante los seguros agrarios y España disfruta de una ley que, desde su aprobación (1978), ha venido demostrando su indudable eficacia. Es pues necesario seguir profundizando en esa dirección y garantizar una tipología mayor de productos y cubrir una mayor gama de riesgos.*

*La tercera es que estamos ante unos mercados tanto más volátiles cuanto más globales son. Y que pueden sufrir graves perturbaciones derivadas de la crisis económica que viven muchos países del mundo, también, de las incertidumbres y conflictos políticos que afectan a buena parte de África o, más cerca y más sensibles para nosotros, a países como Ucrania, grande e histórico proveedor mundial de cereales.*

*En este contexto no hay que olvidar que un 55 % de nuestra producción final agraria viene de los subsectores de frutas, hortalizas, vinos, aceite de oliva y porcino. Son mercados menos volátiles que los demás. Pero lo que ocurra con los mercados de esos productos finales nos llegará a nosotros siempre vía precios. Esa es la cuestión medular. Y junto con ella, cómo negocian agricultores, industria agroalimentaria y distribución para que los precios al final de la cadena se distribuyan equitativamente en todas sus fases anteriores.*

*Por eso, debe ponerse más el acento, en la cadena de valor, en el equilibrio entre oferentes y demandantes, en las medidas para lograr que la oferta se acomode progresivamente a la demanda y que los contratos entre unos y otros den satisfacción a los colectivos agrarios. Y ello —no me cansaré de repetirlo— exige modificar de raíz la normativa de la UE sobre el derecho de competencia en la agricultura. Aquí opera a la inversa: la marea de oferentes son los agricultores y ganaderos, es decir la oferta está muy dividida, y la demanda está cada vez más concentrada (industria y no digamos la distribución). Es la inversa de la banca, las líneas aéreas, las compañías energéticas, etc.; es decir, las grandes corporaciones, que fue para las que se crearon en EEUU las primeras leyes antitrust de finales del siglo XIX. El comisario de Agricultura que salga de la renovación de las instituciones europeas, debería estudiar bien este tema y abordar un cambio profundo que permita a los agricultores y ganaderos negociar y acordar en mejores condiciones que las actuales.*

*Una cuarta reflexión tiene que ver, obligadamente, con el desarrollo rural. España tiene unos 8.000 municipios de los cuales su mayor parte son rurales y de estos la mayoría están escasamente habitados y con población de elevada edad. Ello permite aventurar la «muerte anunciada» de muchos de tales municipios y, por*

*tanto, la desertización demográfica de una buena parte de España. Eso acarreará también el abandono de numerosas tierras de cultivo. Y sin embargo en todos esos municipios existen fuentes de actividad económica inexploradas. Su paisaje, sus ríos, la especificidad de su arbolado o vegetación, la posible actividad cinegética, la gastronomía o las casas rurales allí donde existen,... Todo ello son fuentes económicas a potenciar. El desarrollo local debe jugar un papel sustantivo si queremos salvar buena parte de nuestro medio rural. Y a ello se destina el Pilar II de la PAC.*

*Hay, pues, que defender y estimular la ruralidad y sus valores. Pero esa ruralidad y los aspectos medioambientales no pueden seguir estrechando los márgenes de libertad de la propiedad respecto a sus derechos. La Red Natura 2000, la declaración de parques naturales o espacios protegidos, etc. no deben seguir limitando los derechos de propiedad sin compensación para la propiedad que ha sido intervenida. Los derechos privados no pueden transformarse en públicos, sin más. La conservación de la naturaleza no puede hacerse a costa de unos por el mero hecho de que sean propietarios de zonas forestales o parte de su territorio haya sido declarado área ZEPA o LIC. Tales limitaciones de derechos deben ser compensadas obligadamente.*

*Y, cómo no, conviene formular una quinta reflexión complementaria sobre nuestros regadíos. He escrito muchas veces que «la agricultura del futuro será de riego o no será». No es una afirmación categórica, es la quinta-esencia de imaginar el futuro de esa agricultura. Tal vez fue Joaquín Costa quien volcó, con su extraordinaria oratoria, a finales del XIX, la pasión por el riego, lo que se ha llamado tantas veces «la redención de las aguas».*

*España tiene hoy más de 3,5 millones de hectáreas de riego que representan el 15 % de la SAU pero que aportan las dos terceras partes de la producción vegetal española. Y tras esos riegos sigue una producción vegetal que alimenta la agroindustria y la exportación. Hoy, la exportación agroalimentaria española se ha convertido en el segundo renglón de nuestra balanza comercial, precedida solo por los bienes de equipo. Y esa producción vegetal, junto a los productos del porcino, son la base de esa pujante corriente exportadora.*

*El lector encontrará en el libro el análisis del impacto de la nueva PAC sobre los riegos. Pero más esencial aún es lograr «la paz del agua», esto es la paz entre las cuencas hidrográficas, los territorios, las autonomías, los planes hidrológicos y, en definitiva, que el agua no sea un elemento de división sino de impulso a nuestra agricultura, merced a un gran «pacto nacional del agua».*

*Mi sexta reflexión se refiere a las tecnologías y dentro de ellas en modo relevante a las TIC. La agricultura española, gracias al inmenso esfuerzo de la ingeniería*



*agronómica, ha ido elevando su nivel técnico a lo largo de las últimas décadas. Los que hemos conocido la agricultura de los años sesenta del pasado siglo sabemos bien que nada tiene que ver aquella con la actual. Tractores, cosechadoras, vendimias, aperos, técnicas de riego, etc., todo es nuevo, porque si no lo fuera, nuestra agricultura no sería tan competitiva como lo es.*

*De ahí que en el marco de una agricultura globalizada solo la competitividad basada en la investigación y, en especial, en la investigación aplicada, nos permitirá garantizar una agricultura sostenible y, a su vez, unos mínimos en la seguridad alimentaria mundial.*

*En ese sentido son necesarios mayores esfuerzos —públicos y privados, desde el presupuesto y las universidades y desde las empresas—, en I+D+i y, en ese esfuerzo y en sus aplicaciones, las TIC deben desempeñar un papel relevante. Y también en ese contexto esa investigación y las reflexiones universitarias y empresariales deben abordar cómo pueden reducirse las pérdidas de alimentos en cosechas, post-cosecha, industria alimentaria, distribución y los lugares de consumo, sean los hogares o la restauración.*

*En penúltimo lugar —el séptimo— diremos que, a nuestras puertas, estamos viendo una revolución agraria en el mundo, fruto de crecientes necesidades alimenticias y del impacto del cambio climático. El cambio climático se discutía hace años, algunos incluso lo negaban. Hoy sufrimos ya sus efectos. Está ahí y ha venido para quedarse.*

*No entraré en sus consecuencias, pues el lector lo encontrará perfectamente analizado en el libro. Pero sí es necesario decir que esta cuestión depende menos de la PAC que de las políticas internacionales, nacionales y empresariales, que unos y otros seamos capaces de llevar a la práctica. Fuertes incrementos de demanda de los ciudadanos de China, Rusia y la India, países extensa y densamente poblados, requieren esfuerzos adicionales muy considerables en materia de producción. Y a ello la humanidad debe dar su adecuada respuesta sin alterar el medioambiente, sin perjudicar el clima, al contrario mejorándolos. y con agua y tierras por habitante cada vez más escasas.*

*A esta reflexión habría que añadir, ya como final, la de la necesidad, tras la nueva PAC, de armonizar toda la legislación agraria española en un nuevo texto que elimine disposiciones hoy ya sobrepasadas e incluso contradictorias con esta nueva política y adapte los textos legislativos a la nueva realidad. Ya nos advirtió Jovellanos en su famoso Informe sobre la Ley Agraria, que el exceso de legislación era un «estorbo» para el progreso agrícola y nos recomendaba «disminuir las, no*

*tanto de establecer leyes nuevas, como de derogar las antiguas». Hoy, es evidente, que sobran leyes, reales decretos, disposiciones y normas autonómicas, que entorpecen la iniciativa agraria y llegan a un nivel de intervencionismo casi insufrible. Sigamos las recomendaciones de Jovellanos y aprovechemos el cambio en la PAC para derogar, limpiar y armonizar nuestras leyes nacionales y autonómicas. La agricultura lo agradecerá, seguro.*

# El nuevo sistema de pagos directos

*Irene Blanco e Isabel Bardaji*

CEIGRAM, Universidad Politécnica de Madrid

## 1. Introducción

Los pagos directos –ayudas que se abonan directamente al agricultor– constituyen la columna vertebral de la Política Agrícola Común (PAC) actual. Estos pagos consumen más de dos tercios del presupuesto agrícola y suponen, de media en la Unión Europea (UE-27), alrededor del 24 % de la renta agraria (CE, 2013; CE, 2014). Debido a su importancia presupuestaria e impacto directo en el sector agrario, el sistema de pagos directos ha centrado la atención de los debates sobre la nueva PAC. La recientemente aprobada reforma de la PAC, para el período 2014-2020, mantiene los pagos directos como instrumento principal de ayuda a la renta de los agricultores pero modifica sustancialmente su estructura, haciéndolos más equitativos y ecológicos, con objeto de impulsar una agricultura realmente activa, competitiva y sostenible.

El modelo de pagos directos ha ido evolucionando a través del tiempo para adaptarse a las nuevas situaciones y hacer frente a los nuevos retos. Los pagos directos se introducen por primera vez en 1992 con la *reforma McSharry*, que representa uno de los procesos de reforma más radicales emprendidos en la PAC. Hasta entonces, la PAC estuvo basada en un modelo de precios elevados y compras de intervención que gravaba las arcas comunitarias, fomentaba la formación de excedentes, aislaba a los productores de las señales del mercado y contribuía a deteriorar sensiblemente las relaciones comerciales internacionales. Los denominados *pagos compensatorios*, pagos directos por hectárea y cabeza de ganado introducidos en la *reforma McSharry*, se utilizaron para compensar a los agricultores por la fuerte reducción de los precios garantizados que se estaban llevando a cabo con objeto de reducir los incentivos al aumento de la producción y de facilitar los acuerdos de la ronda Uruguay.

En 1999, en un contexto de contención del gasto agrario, por un lado, y de liberalización del comercio internacional, por otro, se aprueba un nuevo

paquete de reformas conocido como *Agenda 2000* que profundiza los cambios introducidos en 1992 de desmantelamiento de la política de precios y avanza en el establecimiento de ayudas directas a la renta. Cuatro años más tarde, en 2003, la revisión intermedia de la *Agenda 2000* remodeló profundamente la PAC e introdujo una serie de instrumentos novedosos (el desacoplamiento y la condicionalidad de las ayudas) que sirvieron para apuntalar la adopción de un nuevo modelo de desarrollo agrario más competitivo y orientado al mercado. Con la reforma de 2003, se inicia un proceso de desvinculación de los pagos directos respecto de la producción –desacoplamiento– y se pone en marcha un nuevo sistema de pagos directos por explotación, denominado *régimen de pago único*, que se vincula al cumplimiento de una serie de requisitos legales de gestión y de buenas prácticas agrarias y medioambientales –condicionalidad– en los que se incluyen criterios en materia de medioambiente, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales. El desacoplamiento de los pagos directos se refuerza posteriormente en 2009, mediante la aprobación del *chequeo médico*, con el fin de seguir reduciendo las ayudas reconocidas en el marco internacional como distorsionantes del comercio y de garantizar una mayor estabilidad de ingresos a los agricultores.

Hoy en día, el 92 % de los pagos directos están desacoplados (CE, 2013). Estos pagos contribuyen de manera notable al sostenimiento de las rentas agrarias, pero su relación en muchos países con el apoyo histórico y su desvinculación de los objetivos de sostenibilidad ambiental demandados por la sociedad hacen necesaria su redefinición y redistribución, con el objetivo de hacerlos más equitativos y legítimos. Este ha sido el propósito de la nueva PAC, adoptada en diciembre de 2013, que sustituye el *régimen de pago único* por un nuevo sistema de pagos directos reconectado a objetivos específicos. A partir de enero de 2015, el nuevo modelo estará compuesto por un *régimen de pago básico* por hectárea, un pago verde destinado a compensar los costes asociados a la realización de prácticas agrarias beneficiosas para el clima y el medioambiente (*greening*) y una serie de pagos adicionales (jóvenes agricultores, pago redistributivo a las primeras hectáreas, zonas condicionadas por limitaciones naturales, ayudas vinculadas a la producción y régimen simplificado a favor de los pequeños agricultores).

Aunque todavía no es posible saber con exactitud cómo afectará el nuevo sistema de pagos directos a la agricultura europea y, más concretamente, a la agricultura española (aún bajo un intenso debate interno sobre la regionalización y el modelo de aplicación), este capítulo trata de reflexionar sobre este

tema dejando entrever posibles consecuencias. En primer lugar, se analiza la importancia y evolución del *régimen de pago único*, su consolidación en el tiempo y los distintos sistemas de aplicación en Europa. En segundo lugar, se describe la aplicación de este y otros regímenes de ayuda directa a la agricultura y a la ganadería en España para, finalmente, exponer las principales características del nuevo sistema de pagos directos aprobado en la última reforma de la PAC 2013, así como los principios del modelo de aplicación en España.

## 2. El desacoplamiento de las ayudas y el *régimen de pago único*

La reforma de 2003 marcó un antes y un después en la concepción y aplicación de los pagos directos. Tras su entrada en vigor, las ayudas asociadas a la producción pasaron a sustituirse por un único pago por explotación, integrado en el llamado *Régimen de Pago Único* (RPU). El Reglamento (CE) 1782/2003 reagrupó en un único texto el RPU, así como otros regímenes de ayuda específicos, aún vinculados a la superficie de cultivo o a la producción. Este proceso conocido como *desacoplamiento* o desvinculación de las ayudas a la producción, fue el núcleo de la reforma de 2003 y ha marcado el progreso de la PAC hasta nuestros días. El objetivo fundamental de romper el vínculo entre ayuda y producción era mejorar la competitividad de la agricultura, haciendo que los agricultores respondiesen a las señales del mercado (demanda de los consumidores), en lugar de actuar en función de incentivos ligados a la cantidad o a los precios. Conviene recordar que la reforma de 2003 estuvo marcada, por un lado, por las presiones internas derivadas de la inminente ampliación de la UE, las restricciones presupuestarias y las crecientes demandas sociales a favor de una agricultura sostenible y, por otro, por las presiones derivadas de las negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de reducir las ayudas internas acopladas causantes de distorsión al comercio. El pago único representaba una opción más compatible con las normas de la OMC, en la medida en que para percibirlo únicamente se requería un número equivalente de hectáreas elegibles (en propiedad o arrendadas) y respetar la condicionalidad, cumpliéndose así los requisitos para integrarse en la denominada caja verde. Además, aseguraba un sostenimiento importante de las rentas.

El proceso de desacoplamiento de las ayudas se realizó de forma gradual. La reforma afectó en un principio (año 2003) a los cultivos herbáceos, vacuno de carne, vacuno de leche, ovino y caprino. En el año 2004, el RPU se amplió

a producciones mediterráneas: lúpulo, algodón, tabaco y aceite de oliva. En 2006 se incorporó el azúcar, en 2007 las frutas y hortalizas transformadas y en 2008 el vino. Asimismo, se dejó un margen significativo a los Estados miembros para su implantación, por lo que la aplicación del RPU no se realizó ni al mismo tiempo, ni en las mismas condiciones en todos ellos. En aras de una mayor flexibilidad, la UE concedió a las autoridades estatales y regionales la facultad de poder decidir sobre un amplio abanico de temas como las fechas de entrada en vigor, los niveles de disociación (parcial) por sectores y, sobre todo, el método de cálculo del valor inicial de los derechos de pago y la posibilidad de poder conceder un conjunto de ayudas acopladas, adaptadas a las características específicas de cada país, en aplicación del artículo 69 (posteriormente 68).

Como consecuencia de ello, a partir del 2009, todos los países aplicaban el sistema del pago único, aunque de forma diferente. Una primera elección, que determinó posteriormente el modelo de implementación de los pagos en el siguiente proceso de reforma, conocido como *chequeo médico*, fue el desacoplamiento parcial. Ante el temor de que en determinadas zonas, con rendimientos bajos, se abandonase la actividad agraria, se permitió que los Estados miembros conservasen un cierto nivel de pagos vinculados a la producción. Por ejemplo, en cereales, oleaginosas, leguminosas y otros cultivos herbáceos se permitió continuar vinculando hasta el 25 % de las ayudas por hectárea. En ovinos y caprinos hasta el 50 %, y en ganado vacuno hasta el 100 % de la prima por vaca nodriza. Muchos países optaron por diferentes sistemas de desacoplamiento parcial, sobre todo en ganadería, mientras que España y Francia lo hicieron por un modelo similar, con acoplamiento elevado. Esto dificultó posteriormente una reforma en profundidad del sistema. Pero lo que más ha pesado en este sentido son los diferentes métodos de cálculo del valor inicial de los derechos.

Para facilitar, en principio, la implementación en los nuevos países miembros, se establecieron distintas formas de cálculo cuya diferencia fundamental radicaba en si se consideraban los pagos directos individuales recibidos por los agricultores durante un periodo de referencia histórico, o si los pagos eran promediados para un estado o región. En ambos casos, para percibir los pagos, los agricultores tenían que *activar los derechos*, es decir, presentar *hectáreas elegibles* que incluían cualquier tipo de cultivo, con excepción de las frutas y hortalizas, los cultivos permanentes y las patatas. El número de títulos o

derechos de pago que un agricultor podía percibir era equivalente al número de hectáreas elegibles declaradas para la ayuda. Estos títulos podían ser transferidos entre beneficiarios de cada país y, en algunos casos, solo dentro de una región de un determinado país. Los sistemas de cálculo fueron:

- *Modelo histórico.* En este modelo, el valor de los derechos de pago se calcula sobre la base del importe medio de los pagos directos (importe de referencia) que cada agricultor ha recibido a lo largo de un periodo de referencia. A cada agricultor se le reconoce un valor del derecho de ayuda por hectárea, que se calcula dividiendo el importe de referencia entre el número medio de hectáreas que durante el periodo de referencia hayan dado lugar a los pagos directos. Nueve Estados miembros (Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Portugal) y dos regiones del Reino Unido (Escocia y Gales) escogieron esta fórmula.
- *Modelo regional* ('flat rate'). En este caso, el importe de referencia se calcula sobre una base regional, por zonas o sistemas productivos territoriales, y luego se divide por el número de hectáreas elegibles declaradas en la región en el año de introducción del RPU. Según este esquema, todos los derechos de ayuda de una misma región tienen el mismo valor unitario. Malta y Eslovenia adoptaron esta fórmula de cálculo.
- *Modelo híbrido.* Este sistema combina el enfoque histórico y el regional. Algunos países (Alemania, Dinamarca, Finlandia y, dentro del Reino Unido, Inglaterra) optaron por un modelo *híbrido dinámico*, que contempla una transición de un esquema histórico a uno regional. Otros (Luxemburgo, Suecia, y, dentro del Reino Unido, Irlanda del Norte), eligieron un modelo *híbrido estático*, según el cual los importes de las ayudas se calculan desglosando una parte histórica y otra regional.
- *Modelo simplificado.* Este modelo está enfocado a los nuevos Estados miembros que se adhirieron a la UE entre 2004 y 2007 (Chipre, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumanía y Bulgaria). Se basa en un pago único a la hectárea y es similar al enfoque regional, pero calculado a nivel nacional. Se impone un límite nacional que aumenta progresivamente hasta que las ayudas de los nuevos Estados miembros iguallen el nivel de los países que componen la UE-15 (previsto para 2014 excepto para Bulgaria y Rumanía que lo harán en 2017).

Cabe destacar, que todos los pagos, acoplados o no, pasan a estar supeditados al *principio de condicionalidad*, es decir, los agricultores deben cumplir una serie de requisitos para poder percibir íntegramente el importe de los pagos. Específicamente, los agricultores deben respetar:

- Buenas condiciones agrarias y medio ambientales establecidas por los Estados miembros a fin de evitar el deterioro de tierras agrarias (por ejemplo, erosión y pérdida de materia orgánica del suelo).
- Requisitos legales de gestión correspondientes a distintas normas europeas en materia de salud pública, salud animal, protección del medioambiente y bienestar de los animales.

Otro elemento de flexibilidad en la aplicación de la reforma es consecuencia del artículo 69 que permitía a los Estados miembros retener el 10 % de los pagos destinados a determinados sectores, fundamentalmente ganaderos, para conceder pagos ligados a sistemas específicos de producción vinculados a la protección ambiental o a la calidad de las producciones. En el *chequeo médico*, este artículo sería reemplazado por el artículo 68 del Reglamento (CE) 73/2009, por el que esta posibilidad se generaliza, eliminando la obligación de destinar los pagos al mismo sector en el que se produjo la retención y posibilitando su reasignación a cinco opciones: a) la mejora del medioambiente, el bienestar animal, la calidad y la comercialización de los productos; b) la compensación de desventajas geográficas o sectoriales; c) la revalorización de las ayudas en las zonas con riesgo de abandono de la actividad agraria; d) el pago de primas de seguros y, e) la creación de fondos mutuales para enfermedades.

Estos pagos adicionales introducen un grado de subsidiariedad importante e introducen nuevos objetivos en el primer pilar de la PAC, más propios del segundo, pero con una diferencia importante al tratarse de pagos financiados totalmente por las arcas comunitarias.

Por último, otro aspecto clave en la reforma del 2003 fue la aprobación de la *modulación obligatoria*, como un medio de detraer recursos para financiar el segundo pilar. En virtud de ello, los pagos directos se redujeron progresivamente (un 3 % en 2005, un 4 % en 2006 y un 5 % en 2007 y 2008) en explotaciones con subsidios de más de 5.000 euros por año (artículo 10 del Reglamento 1782/2003). Los recursos obtenidos como consecuencia de la modulación tenían que destinarse a financiar los programas de desarrollo rural y a fomentar una agricultura sostenible. El 80 % de los fondos quedaba



dentro del país que los había generado mientras que el 20 % restante se distribuía entre todos los países en función de la superficie y el empleo agrario y el Producto Interior Bruto per cápita.

La reforma de la PAC de 2009, conocida como *chequeo médico*, consolidó el proceso de desacoplamiento de las ayudas iniciado en 2003. El Reglamento (CE) 73/2009 del Consejo sustituyó al Reglamento (CE) 1782/2003 y se convirtió en la regulación de base en el ámbito de los pagos directos a partir de 2010. Entre 2010 y 2012 todas las ayudas cuyo acoplamiento parcial se dejó a decisión de los Estados miembros, así como la gran mayoría de las ayudas específicas vinculadas a la producción, se fueron integrando progresivamente en el RPU. La crisis de los mercados agrarios, con la subida de los precios de cereales y oleaginosas del 2007/2008, facilitó el proceso en la medida en que desaparecieron los temores a un abandono de la superficie de cultivo. Comenzaba un nuevo escenario de precios elevados que condicionaría el futuro de la agricultura y la respuesta política. Como resultado, en 2012, casi todos los pagos directos pasaron a estar descoplados, quedando tan solo vinculadas a la producción las primas a las vacas nodrizas, algunas ayudas específicas que siguieron recibiendo otros sectores y otros regímenes de ayuda establecidos en virtud del artículo 68 ya mencionado.

Asimismo, la reforma de 2009 reforzó la transferencia de fondos desde el primer pilar hacia el segundo pilar, incrementando en un 5 % durante cuatro años el porcentaje de modulación obligatoria en la UE-15. Los pagos directos superiores a 5.000 euros pasaron de reducirse un 5 % en 2008 a retenerse un 7 % en 2009, un 8 % en 2010, un 9 % en 2011 y un 10 % en 2012 (artículo 7 del Reglamento 73/2009). Además, dicho porcentaje se incrementaba en cuatro puntos porcentuales para los importes que excediesen los 300.000 euros anuales. Otra novedad es que, a partir de 2009, los recursos detraídos en concepto de modulación pasaron a mantenerse íntegramente en el Estado miembro donde fueron generados para hacer frente a los nuevos desafíos de la política de desarrollo rural, principalmente relacionados con el cambio climático, la gestión de los recursos hídricos, las energías renovables y la biodiversidad.

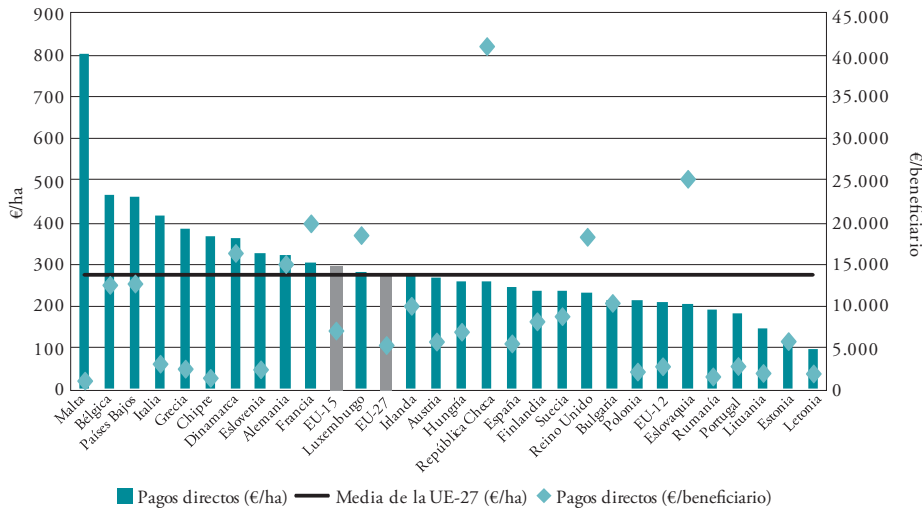
El *chequeo médico* también permitía a los Estados miembros que habían optado por un sistema histórico en el cálculo de los derechos de pago, transformarlos hacia un sistema regional, con valores más uniformes. Ningún país eligió esta posibilidad y las diferencias entre países se mantuvieron. En 2012, coexistían países con valores de los derechos basados en referencias históricas con otros, como Alemania, Finlandia o Inglaterra en el Reino Unido, que

habían optado por sistemas que evolucionaban hacia pagos uniformes dentro de regiones determinadas. Al mismo tiempo, otros países como Francia, aun manteniendo el modelo histórico, habían aprovechado las posibilidades de flexibilización contenidas en los reglamentos para transferir parte del apoyo hacia sistemas productivos vulnerables, en particular los ganaderos.

En definitiva, el proceso de desacoplamiento de las ayudas ha dado lugar a que, hoy en día, la mayor parte de los pagos directos estén desacoplados. Sin embargo, dichos pagos han sido distribuidos de manera fuertemente desigual entre países, sectores y agricultores, lo cual ha generado tensiones y enormes desequilibrios en el interior de la UE (CE, 2011). La gran flexibilidad que ha brindado el proceso de desacoplamiento de las ayudas ha dificultado el control de las mismas y ha afectado al carácter común de la PAC hasta el punto de que no hay dos países que operen exactamente bajo el mismo sistema. Además, el modelo histórico de pagos directos, calculados sobre la base de las cantidades producidas en el pasado, ha sido fuertemente criticado por crear desigualdades y distorsiones de la competencia tanto en el ámbito comunitario como en el nacional.

Según el último informe publicado por la Comisión Europea sobre la distribución de las ayudas correspondiente al ejercicio 2012 (CE, 2013), el 80 % de los beneficiarios en la UE continúan recibiendo alrededor del 20 % de los pagos, lo que demuestra que, a pesar de la modulación, las explotaciones más grandes y potentes pertenecientes a un número reducido de beneficiarios son las que captan la mayor parte de las ayudas directas de la PAC. Comparando a los Estados miembros entre sí, la desigualdad en la distribución de las ayudas aumenta. En Bulgaria o Rumanía, el 90 % de los beneficiarios reciben menos de 5.000 euros, mientras que en otros países como España, Italia y Portugal este porcentaje desciende al 75 %, e incluso al 40 % en Francia, Luxemburgo y Bélgica. La implementación progresiva de los pagos directos en los Estados miembros que ingresaron en la UE en 2004 y 2007 ha tenido como resultado el aumento del pago medio recibido por beneficiario en estos países; sin embargo, estos siguen siendo notablemente más bajos que los que se perciben en la UE-15. El Gráfico 1 muestra las diferencias en los valores de los derechos por hectárea y por beneficiario en los distintos países que componen la UE-27 para el año 2016, suponiendo que se mantiene la situación actual (*statu quo*) y que ya se ha completado la introducción progresiva de los pagos directos en los nuevos países comunitarios.

**Gráfico 1. Pagos medios por beneficiario y por hectárea (2016, *statu quo*)**



Fuente: CE (2010).

A pesar de estas diferencias, en todos los países el pago único supone una proporción significativamente elevada de la renta, representando de media en la UE-25 el 19 % del valor de la producción y el 48 % de los rendimientos netos del trabajo (Bureau y Witzke, 2010). Esta importancia, por otra parte, explica las fuertes resistencias que genera su reforma, en especial por parte de las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS).

### 3. Aplicación del régimen de pago único en España

En España, el RPU comenzó a aplicarse por primera vez y en todo el territorio a escala nacional (con excepción de las Islas Canarias) en el año 2006. El método elegido para calcular el valor de los derechos fue el modelo histórico, de modo que se hizo en base a los apoyos recibidos por los agricultores en años anteriores (período de referencia 2000-2002)<sup>1</sup>. Al igual que en otros países, el cobro de estos derechos de pago no se vinculó con ningún compromiso de producción. Para poder acceder al cobro, simplemente se exigía al agricultor

<sup>1</sup> Existen algunas excepciones. Por ejemplo, en el caso del lino textil y cáñamo se tomó como referencia los años 2001 y 2002. La prima láctea y su pago adicional se calculó en base a la cuota disponible a 31 de marzo de 2006. En otros productos, cuya incorporación al RPU fue más tardía, se tuvieron en cuenta años posteriores. Así, para el tomate y las frutas para transformación se utilizó el periodo 2004-2007.

el tener que ejercer sus derechos sobre un número de hectáreas admisibles que debía mantener en *buenas condiciones agrarias y medioambientales*, así como cumplir con los demás requisitos de condicionalidad. Según el tipo de ayuda recibida durante el periodo de referencia, los derechos concedidos se consideraban *normales*, cuando procedían de superficies que recibían ayudas directas; *especiales*, en caso de ayudas de origen ganadero sin base territorial y, *de retirada*, si provenían de pagos por retirada obligatoria de tierras. La reforma de la PAC de 2009 eliminó la obligatoriedad de retirar tierras de cultivo, por lo que en 2010 se *normalizaron* los derechos de retirada y pasaron a formar parte de los derechos normales.

En sus inicios, España mantuvo una posición crítica frente al desacoplamiento de las ayudas y la implementación del RPU por considerar que la eliminación de las ayudas directas asociadas implicaría serios riesgos de abandono de la actividad agraria y de deslocalización de producciones en zonas importantes del territorio español. Por ello, no es de extrañar que España optase por el régimen (facultativo) de disociación parcial con el objetivo de mantener las ayudas directas lo más acopladas posible. Por el mismo motivo, España conservó, incluso incorporó, nuevos regímenes de ayuda específicos que permitían seguir vinculando las ayudas a la producción. Algunos ejemplos son la ayuda al trigo duro de alta calidad, ayudas por superficie a los productores de lúpulo y de leguminosas grano, prima a las proteaginosas, ayuda específica al arroz, ayuda a los agricultores productores de patata con destino a fécula, ayuda por superficie a los frutos de cáscara, ayuda a los productores de semillas, ayuda específica al cultivo del algodón, ayudas a los cultivos energéticos, ayuda al olivar, ayuda al tabaco, ayuda a los productores de remolacha azucarera y caña de azúcar, primas en el sector del ganado ovino y caprino y pagos por ganado vacuno.

Siguiendo el proceso de reforma de la PAC, progresivamente entre 2006 y 2012, las ayudas vinculadas a la producción fueron desapareciendo. Algunas se eliminaron pero la mayoría pasaron a incorporarse al RPU o se transformaron en pagos adicionales (incluyendo ayudas específicas) en virtud del artículo 69 del Reglamento (CE) 1782/2003 y del artículo 68 del Reglamento (CE) 73/2009. La Tabla 1 muestra el proceso de desacoplamiento seguido en España y la implementación del RPU por sectores productivos entre los años 2006 y 2012.

**Tabla 1. Modelo de aplicación del régimen de pago único en España en función del tipo de producción**

	Tipos de producción	Porcentaje de desacoplamiento de las ayudas (incorporación al RPU)				
		2006	2008	2010	2011	2012
Agrícolas	Cultivos herbáceos (COP), lino y cáñamo	75		100		
	Suplemento trigo duro	75		100		
	Calidad trigo duro			100		
	Retirada voluntaria	75		100		
	Retirada obligatoria	100				
	Leguminosas grano	100				
	Arroz	58				100
	Algodón	65				
	Productores de patata para fécula	40				100
	Forrajes desecados	100				
	Lúpulo	100				
	Remolacha y caña de azúcar	90				
	Tabaco crudo	38		45		
	Olivar	93		100		
	Tomate para transformación		50		100	
	Frutas para transformación (melocotón, peras, ciruelas, uvas pasas)		100			
	Cítricos de transformación			100		
	Arranque de viñedo			100		
	Destilación de alcohol de uso de boca			100		
	Prima a las proteaginosas					100
	Transformación de forrajes desecados					100
	Semillas					100
	Transformación de lino y cáñamo					100
	Frutos de cáscara					100
	Ganaderas	Prima vaca nodriza y complementaria	0			
Pagos extensificación en vacuno		93				
Prima especial vacuno macho		93				
Pagos adicionales vacuno		93				
Prima sacrificio vacuno		60 (adultos) 0 (terneros)				100
Prima ovino y caprino y complementaria		50		100		
Pago adicional ovino y caprino		100				
Prima láctea y pagos adicionales		90				

Fuente: Real Decreto 1612/2008 y Real Decreto 1680/2009. Elaboración propia.

Actualmente, en España, tan solo permanecen acopladas las ayudas específicas al cultivo del algodón, la ayuda nacional a los frutos de cáscara y la ayuda a los productores de remolacha azucarera<sup>2</sup>, todas ellas pertenecientes a los regímenes específicos de ayudas por superficie (título III del Real Decreto 202/2012), y la prima por vaca nodriza y complementaria, en el caso de los regímenes de ayuda por ganado vacuno (título IV del Real Decreto 202/2012). Asimismo, se contemplan ayudas específicas (en algunos casos vinculadas a la producción, aunque acotadas) por aplicación del artículo 68 del Reglamento 73/2009 (título V del Real Decreto 202/2012) con las que se pretende compensar las desventajas causadas por el desacoplamiento de las ayudas en sectores particularmente sensibles y fomentar tipos específicos de producción agraria, importantes para España desde el punto de vista de la protección al medioambiente, del bienestar animal, y de la calidad y comercialización de los productos agrícolas. Los fondos para financiar estas ayudas provienen de la retención de hasta el 10 % de los límites máximos nacionales del régimen de pago único, y no tienen que utilizarse obligatoriamente en el sector del que proceden. Los programas nacionales de apoyo a sectores vigentes en España en aplicación del artículo 68 del Reglamento 73/2009 son:

- Programa nacional para el fomento de rotaciones de cultivo en tierras de secano, al objeto de frenar la fuerte tendencia de los últimos años hacia el monocultivo de cereal.
- Programa nacional para el fomento y la defensa de una producción de calidad en el sector de las legumbres para consumo humano.
- Programa nacional para el fomento de actividades agrícolas específicas que reporten mayores beneficios agroambientales en determinadas especies del sector de los frutos de cáscara. Se conceden ayudas específicas a los agricultores productores de almendras, avellanas, nueces y algarrobas para que mejoren la gestión de los residuos vegetales de la poda y contribuyan a reducir la contaminación atmosférica.
- Programa nacional para el fomento de la calidad del tabaco, a fin de optimizar su comercialización y competitividad.
- Programa nacional para el fomento de la calidad del algodón, al objeto de facilitar su transformación y mejorar la rentabilidad del cultivo.

<sup>2</sup> Esta ayuda desaparece en 2014, año de transición de la nueva PAC 2014-2020 (ver Real Decreto 1013/2013). Además, en 2014 y por superación presupuestaria, todos los pagos directos quedan reducidos en un 8,64 %.

- Programa nacional para el fomento de la calidad de la remolacha azucarera.
- Ayuda para la mejora de la calidad y la comercialización de la carne de vacuno. Se conceden ayudas por las cabezas de ganado vacuno sacrificadas dentro de determinados sistemas de calidad.
- Ayuda para compensar desventajas específicas que afectan a los agricultores que mantienen vacas nodrizas.
- Ayuda para la mejora de la calidad de las producciones de ovino y caprino.
- Ayuda para compensar las desventajas específicas que afectan a los agricultores del sector ovino, a fin de garantizar su permanencia en la actividad.
- Ayuda para compensar las desventajas específicas que afectan a los agricultores del sector caprino, particularmente a aquellos que se encuentran en zonas desfavorecidas.
- Ayuda para compensar desventajas específicas que afectan a los agricultores del sector vacuno de leche con motivo de la eliminación progresiva del régimen de cuotas.
- Ayuda para la mejora de la calidad de la leche y los productos lácteos de vaca de acuerdo a ciertos estándares de calidad.

En España, el desacoplamiento de las ayudas ha producido efectos positivos y negativos. En primer lugar, el nuevo sistema de pagos directos ha contribuido a garantizar una mayor estabilidad de rentas agrarias y a fomentar una agricultura más expuesta y orientada al mercado. Hoy en día, los productores responden mejor a las señales de precios emitidas por los mercados, lo que ha motivado una mayor intensificación y concentración de la producción en cultivos con altos márgenes económicos. No obstante, esta mayor especialización de la agricultura se ha producido en detrimento de la diversidad productiva, derivando al abandono de cultivos y superficies marginales poco rentables. Algunos estudios, como Ruiz *et al.* (2012), señalan que las sucesivas reformas de los pagos directos de la PAC en 2003 y 2009 han ocasionado una disminución generalizada de la superficie agrícola cultivada en España, más en secano que en regadío (especialmente en los cultivos que han tenido un mayor desacoplamiento de las ayudas), una disminución de la ganadería extensiva, notablemente en ovino pero también en el censo de vacas nodrizas, y una dis-

minución de la diversidad de cultivos que hasta entonces estaba aumentando. Tan solo el olivar y el viñedo han salido reforzados de las reformas, convirtiéndose en importantes alternativas en los secanos y en los regadíos españoles. En segundo lugar, el hecho de que se adjudicasen derechos desligados de la propiedad de la tierra pero asociados a la disponibilidad del recurso ha provocado importantes distorsiones en el mercado de la tierra y los arrendamientos. Y, en tercer lugar, el cambio en la estructura agraria (menos explotaciones de mayor dimensión y con una orientación más comercial) y la eliminación de pagos acoplados en cultivos intensivos en trabajo, como el algodón o el tabaco, ha producido un descenso en el empleo de mano de obra agrícola, aunque este descenso se ha visto amortiguado en los últimos años como consecuencia de la crisis económica que ha fomentado el trasvase de población activa de otros sectores al agrario (EEIG Agrosynergie, 2013).

Un reto todavía pendiente de afrontar es el de la distribución equitativa de las ayudas directas. En algunos casos, dos agricultores que cultivan lo mismo sobre parcelas idénticas reciben ayudas distintas. En España, al igual que ocurre en otros países de la UE, existe una distribución social y territorial de las ayudas muy desigual derivada del propio desarrollo de la PAC, de la diversidad productiva y del uso de *referencias históricas* para fijar las ayudas desacopladas por explotación. Según datos del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), organismo responsable de la gestión y coordinación del RPU con las comunidades autónomas (CCAA), en el año 2011, un 74 % de los perceptores recibieron solo un 15 % de los pagos totales, lo que evidencia la importancia de las pequeñas explotaciones y una concentración importante de las ayudas, en gran parte debido a las diferencias en el apoyo histórico de las distintas producciones. Asimismo, se observan diferencias regionales importantes en los niveles de apoyo originadas por la amplia diversidad productiva española y por las fuertes diferencias en la especialización de los sectores agrarios de las CCAA. El Gráfico 2 muestra los pagos directos por Autonomías en el año 2012 según el valor medio del Derecho de Pago Único (DPU) por hectárea (pago real calculado por el método histórico) y el valor del DPU por hectárea, resultado de dividir el importe total de las ayudas directas por la Superficie Agrícola Útil (SAU) de la comunidad autónoma correspondiente.

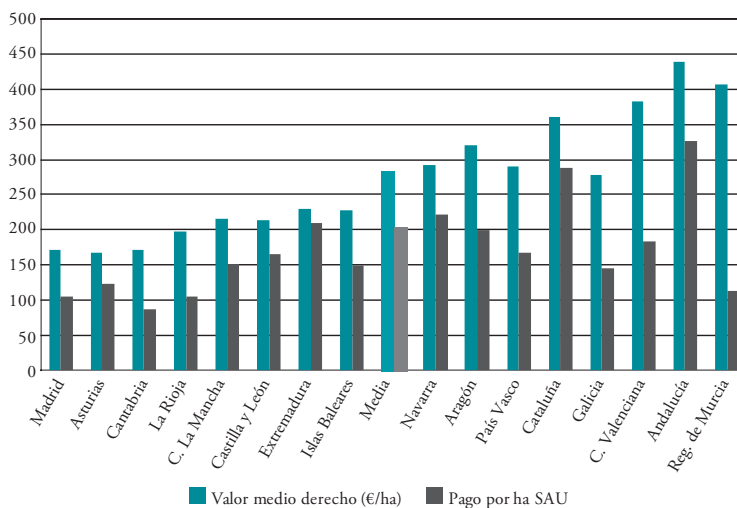
Tal y como se observa en el Gráfico 2, el valor medio del DPU no alcanza los 200 €/ha en Madrid, Asturias, Cantabria y La Rioja, mientras que puede superar los 400 €/ha (más del doble) en CCAA con cultivos de regadío intensivos o con olivar, como Murcia y Andalucía. Del mismo modo, el Gráfico 2



permite apreciar cómo, si se tuviera en cuenta toda la SAU, el valor del pago por hectárea disminuiría considerablemente en todas las CCAA, especialmente en Murcia, Galicia y la Comunidad Valenciana. Su explicación radica en el modelo de referencias históricas y en el hecho de que España dispone de una superficie significativa que no se beneficia del pago único, como es el caso de la superficie histórica de barbecho, las frutas y hortalizas para su consumo en fresco y gran parte del viñedo. Si superficies improductivas o que nunca han recibido ayudas se incorporasen al pago único, los agricultores y ganaderos que vienen recibéndolas verían reducidos notablemente sus importes.

La variabilidad en la cuantía del apoyo regional por hectárea, resultado de la gran diversidad productiva española, por una parte, y la existencia de una extensa superficie sin derecho histórico a pago, por otra, hacen que las diferencias entre pagos por hectárea de SAU y pagos reales sean mayores en España que en el resto de los países europeos. Así, mientras en España el pago medio por hectárea de SAU es de 202 € y el pago real medio 285 € (Gráfico 2), en otros países, como por ejemplo Francia y Reino Unido, las diferencias son menores. En Francia, el pago medio por hectárea de SAU es de 294 € frente a 300 € de pago real medio y, en Reino Unido, de 212 € frente a 229 €. Esta situación va a condicionar la implementación de la reforma en España.

**Gráfico 2. Pagos por hectárea en las distintas CCAA de España (2012)**



Fuente: FEAGA. Elaboración propia.

## 4. El nuevo sistema de pagos directos

El proceso de reforma de la PAC, aprobada a finales de 2013, comenzó hace más de tres años durante el transcurso de los cuales se han producido intensos debates y negociaciones. En octubre de 2011, tras la realización de una consulta pública y la publicación de diversas Comunicaciones sobre la revisión presupuestaria de la UE y la PAC en el Horizonte 2020, se inicia la reforma legislativa de la nueva PAC mediante la publicación de las propuestas de reglamentos por parte de la Comisión Europea (COM (2011) 625 a 631). En junio de 2013, el *trilogo* –Consejo Europeo, Parlamento Europeo y Comisión Europea– alcanzó un acuerdo político sobre la reforma en base al cual se elaboraron los textos legislativos definitivos, publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea el 20 de diciembre de 2013<sup>3</sup>. A pesar de que aún quedan temas pendientes de definir, fundamentalmente la forma de aplicar la reforma de la PAC a nivel nacional y regional, ya se ha avanzado mucho. En marzo de 2014, la Comisión Europea publicó la propuesta de actos delegados, textos que complementan los reglamentos básicos y que incluyen importantes detalles para la ejecución de la nueva PAC, cuya entrada en vigor se espera que se produzca en el año 2015.

Por otra parte, el proceso de negociación y la reforma en sí contemplan novedades institucionales importantes como el procedimiento de codecisión, así como ajustes presupuestarios notables con motivo del nuevo marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020 y de la inclusión de la PAC en la *Estrategia Europa 2020* para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Es más, los nuevos textos reglamentarios aprobados incluyen suficientes elementos de cambio como para que pueda hablarse de una reforma importante en las orientaciones de la PAC.

La nueva PAC busca hacer frente a los retos económicos, medioambientales y territoriales a los que se enfrenta la agricultura europea en los próximos siete años (2014-2020) con los objetivos estratégicos de: a) garantizar una producción viable de alimentos y contribuir a satisfacer la creciente demanda mundial de alimentos; b) gestionar los recursos naturales de modo sostenible y adoptar medidas para hacer frente al cambio climático y, c) alcanzar un desarrollo territorial equilibrado, orientado hacia la diversificación de la actividad agrícola y la viabilidad de las zonas rurales.

<sup>3</sup> El paquete de reformas de la PAC comprende cuatro textos legales principales: a) Reglamento 1305/2013 sobre desarrollo rural; b) Reglamento 1306/2013 sobre cuestiones horizontales (financiación, gestión y seguimiento de la PAC); c) Reglamento 1307/2013 sobre pagos directos; y, d) Reglamento 1308/2013 sobre medidas de mercado.

Mientras la estructura formal de la PAC se mantiene organizada en dos pilares, la flexibilidad que se contempla en su aplicación, el importante grado de subsidiariedad y la consideración creciente de objetivos ambientales y climáticos en el primero de ellos, hace que las diferencias entre ambos pilares se desdibujen. Estas interrelaciones entre los dos pilares se refuerzan por la posibilidad de que los Estados miembros puedan realizar transferencias de fondos entre ambos. Así, el Reglamento permite transferir hasta el 15 % de la dotación nacional para pagos directos (primer pilar) a la de desarrollo rural (segundo pilar), no necesitando estas cantidades ser cofinanciadas. Asimismo, los países tendrán la opción de transferir hasta un 15 % de su dotación nacional para desarrollo rural a la de pagos directos o hasta el 25 % en el caso de los Estados miembros que reciben menos del 90 % de la media de la UE para los pagos directos. Mientras que España ya ha manifestado su voluntad de no realizar transferencia de fondos entre pilares, no es el caso de países como Francia, Alemania, Holanda, Lituania o el Reino Unido (excepto Irlanda del Norte), que ya han expresado su intención de transferir algunos fondos del Pilar 1 al Pilar 2, para fortalecer la escasamente dotada política de desarrollo rural, o el caso de Polonia, Croacia o Eslovaquia que transferirán fondos del Pilar 2 al Pilar 1, limitando drásticamente la política de desarrollo rural. Hasta qué punto esto puede condicionar a medio o largo plazo la competitividad relativa de la agricultura en distintos países, es un tema que aún está por ver.

La inequidad de la distribución de los pagos entre los distintos Estados miembros se ha tratado de paliar con el denominado *proceso de convergencia externa*. En función de este, las dotaciones nacionales para pagos directos se irán adaptando progresivamente durante 5 años, de 2015 a 2019, para mitigar las diferencias existentes entre Estados miembros en el pago medio por hectárea. Los Estados miembros con pagos directos por hectárea inferiores al 90 % de la media de la Unión Europea, como es el caso de España, Portugal, Suecia, Reino Unido y muchos países del Este (Bulgaria, Polonia, Eslovaquia, Rumania, Lituania, Estonia y Letonia) (ver Gráfico 1), deberán cubrir un tercio de esa diferencia en el periodo considerado. Esta diferencia será financiada proporcionalmente por todos los Estados miembros que tengan niveles de pagos directos por encima de la media de la Unión Europea, por ejemplo Bélgica, Países Bajos, Italia, Grecia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Alemania, Francia y Luxemburgo. La convergencia externa supondrá un trasvase de aproximadamente 755 millones de euros anuales entre Estados miembros y sus efectos se prevén limitados. Hay que tener en cuenta que el presupuesto global

para pagos directos en el conjunto de la UE-28 supera los 42 mil millones de euros. Por tanto, cabe esperar que la escasa ambición del proceso de convergencia externa mantenga las diferencias en los valores de los pagos en el 2020.

Dentro del primer pilar, la nueva PAC establece una nueva arquitectura de pagos directos a fin de promover: a) una mejor orientación de las ayudas hacia aquellos que más lo necesitan (agricultores jóvenes, agricultores con menos ingresos y agricultores en zonas con apremios naturales), b) más equidad en la distribución de las ayudas para reducir las diferencias en los niveles de apoyo que reciben los agricultores en toda la UE y, c) la *ecologización* o el *verdeo* de las ayudas para fomentar prácticas agrícolas más coherentes con el medioambiente.

Una cuestión previa a la aplicación del nuevo régimen de pagos directos es establecer quién tiene derecho a percibir estos nuevos pagos. El Reglamento permite incorporar al sistema de derechos de pago a los agricultores que, por sus producciones tradicionales, no percibían pagos, aunque también permite limitar el número de hectáreas admisibles en la asignación de derechos de pago básico, bajo determinadas condiciones. Esta posibilidad ha permitido a España limitar la superficie potencialmente elegible a 22,4 millones de hectáreas, excluyendo a los productores de frutas y hortalizas y al viñedo, que no percibía pago único, minimizando la posible disminución del valor medio de los derechos que se hubiese producido, y que se ha mencionado anteriormente.

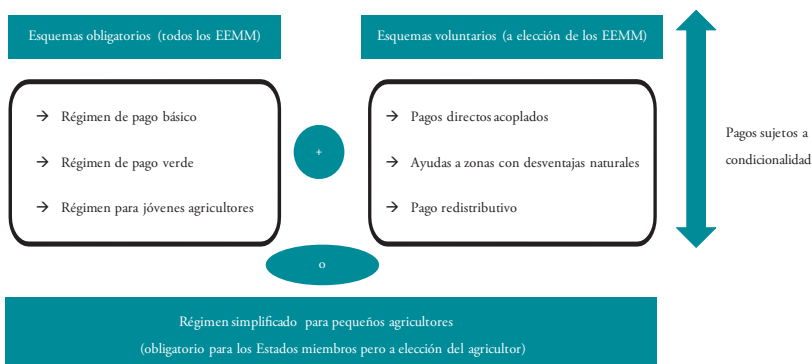
La nueva estructura de pagos será aplicada a todos los perceptores de pagos directos, con la excepción de los acogidos al *régimen simplificado para pequeños agricultores*. Para ello, los Estados miembros podrán ofrecer esta opción a los agricultores, y utilizar hasta el 10 % de su dotación anual nacional. Los agricultores podrán acogerse a este régimen voluntariamente siempre que cobren menos de 1.250 euros al año. Estos agricultores deberán poseer, en propiedad o arrendamiento, una superficie mínima subvencionable y sus derechos no se podrán transferir, excepto por herencia. Bajo este régimen, los pequeños agricultores tendrían que cumplir requisitos menos estrictos en condicionalidad y estarían exentos del *greening*, así como de la convergencia interna. El pago anual variará entre los 500 euros y los 1.250 euros, independientemente del tamaño de su explotación, pudiendo optar por diferentes métodos para su cálculo. En España se ha acordado aplicar automáticamente este régimen para todos los perceptores que reciban menos de 1.250 euros, un total de 412.730 beneficiarios en el 2012, el 46 % del total, según datos de la Comisión Europea(CE, 2013).

Se establecen además, *requisitos mínimos* para poder recibir pagos directos a fin de simplificar y reducir los costes de gestión. Como norma general, no se concederán pagos directos si el importe de la solicitud es inferior a 100 euros o la superficie subvencionable es inferior a 1 ha, pudiendo estos límites ser ajustados por los Estados miembros. En España este umbral mínimo para percibir ayudas se ha establecido en 2 ha y 300 euros a partir del 2017, con un período transitorio por el que en el 2015 este límite será de 100 euros y en el 2016 de 200 euros.

Aunque en las propuestas iniciales de la Comisión, la posibilidad de recortar y establecer *límites máximos* a las cantidades a percibir eran más ambiciosas, finalmente el llamado *capping*, o recortes progresivos en los pagos para evitar que las grandes explotaciones sean las más beneficiadas de las ayudas comunitarias (elemento de continuidad con la actual modulación) quedó bastante reducido en su alcance. Los agricultores activos que reciban más de 150.000 euros en concepto de pago básico, verán reducidos sus importes en al menos un 5 %, pudiéndose descontar los costes salariales antes de realizar el cálculo de la reducción, con el fin de tener en cuenta el empleo. Los importes obtenidos con esta reducción permanecerán en el Estado que los generó y se destinarán a programas de desarrollo rural.

El pago único por explotación desaparecerá<sup>4</sup> y se sustituye por un *sistema de pagos directos multifuncional*, por niveles o capas, según se muestra en la Figura 1.

Figura 1. El nuevo sistema de pagos directos



Fuente: elaboración propia.

<sup>4</sup> El sistema actual de DPU finalizará el 31 de diciembre de 2014. No obstante, en el caso de la UE-12, se ampliará hasta 2020 la fecha límite del régimen de pago único por superficie, considerado más simple y uniforme.

En total, se establecen siete sistemas de pago, algunos de obligado cumplimiento para los Estados miembros y otros voluntarios, reforzando de nuevo la subsidiariedad.

Un aspecto importante y novedoso del nuevo sistema es que con el objetivo de mejorar su legitimación, se restringe la percepción de los pagos directos a los que sean *agricultores activos*, es decir, que desarrollen una actividad agrícola o ganadera real, lo que supone un paso muy significativo. Sin embargo, las dificultades de definir a escala europea un *agricultor activo*, pueden limitar el alcance de la medida. En el Reglamento se optó por incluir una *lista negativa* de perceptores, estableciéndose que quedan excluidas de los pagos directos las personas físicas o jurídicas que gestionen aeropuertos, servicios ferroviarios, instalaciones de abastecimiento de agua, servicios inmobiliarios, instalaciones deportivas y recreativas permanentes, a menos que prueben que la agricultura contribuye a una parte substancial de sus ingresos. Sin embargo, de nuevo en aras de la flexibilidad, los países pueden ampliar esta *lista negativa* y decidir no otorgar pagos directos a los perceptores cuya actividad agraria represente una parte insignificante del conjunto de sus actividades económicas o cuyos objetivos principales no sean el ejercicio de la actividad agraria (artículo 9 del Reglamento 1307/2013)<sup>5</sup>, contribuyendo también por esta vía a una desigual implementación en los distintos países. En España, se ha dado un paso más al acordar que no será considerado *agricultor activo* aquel cuyas ayudas directas supongan más de un 80 % del total de los ingresos agrarios, siempre que perciba más de 1.250 euros anuales.

Todos los pagos directos, excepto los del régimen simplificado para pequeños agricultores, estarán sujetos al cumplimiento de determinadas normas medioambientales y de otro tipo bajo el paraguas de la *condicionalidad* y continuarán siendo financiados íntegramente por el presupuesto de la UE.

A continuación se detallan las características de cada uno de los pagos representados en la Figura 1.

### *Régimen de pago básico*

El pago básico, de carácter obligatorio, constituirá el apoyo más importante a la renta de los agricultores en los próximos siete años (2014-2020). Los Estados miembros deberán destinar una proporción de su dotación nacional

<sup>5</sup> El año 2014, año de transición entre la PAC actual y la PAC reformada, se tomará como referencia para determinar si un perceptor cumple o no con los requisitos de agricultor activo.

a este pago, previa deducción de todos los importes comprometidos para las reservas nacionales de derechos (hasta el 3 % de las dotaciones nacionales) y para los pagos complementarios a los jóvenes agricultores (hasta el 2 %), zonas con limitaciones específicas (hasta el 5 %), pequeños agricultores (hasta el 10 %), pago verde (30 %), pagos redistributivos (hasta el 30 %) y pagos acoplados (hasta el 15 %)<sup>6</sup>.

Este nuevo pago, desacoplado de la producción, supone el abandono de las referencias históricas en las que se basa el *régimen de pago único* y la convergencia paulatina de las ayudas directas no solo entre Estados miembros, sino también dentro de cada Estado miembro, aunque con muchas excepciones y modalidades, dado el nivel de flexibilidad y subsidiariedad establecido.

Los nuevos derechos de pago comenzarán a aplicarse en el 2015 y se concederán a los agricultores que percibieron pagos directos en 2013. Aunque, como ya se ha mencionado, la posibilidad de conceder nuevos derechos de pago se amplía a los productores de frutas, patatas para siembra, patatas para consumo, hortalizas, plantas ornamentales y vino, en España se ha limitado a los agricultores activos que percibieron pagos en 2013 o que en 2014 los recibieron de la reserva nacional. Después de la primera asignación, solo se podrán obtener derechos a partir de la reserva nacional o mediante transferencia. En el 2015, el número de derechos concedidos a cada agricultor que lo solicite será igual al número de hectáreas admisibles declaradas, siempre que estas no superen las declaradas en el 2013, que es la superficie admisible de referencia. El valor inicial de los derechos tendrá un fuerte componente histórico ya que se calculará para cada beneficiario teniendo en cuenta los importes que vienen recibiendo, una parte de la prima a la vaca nodriza, incluida la complementaria y los importes de ayudas concedidas en virtud del artículo 68.

Uno de los objetivos de esta reforma es avanzar en la legitimización de los pagos, reforzando el papel de este pago básico como instrumento de sostenimiento y estabilización de rentas. Para ello, es importante eliminar las referencias históricas que han dado lugar a unas diferencias entre países, regiones y beneficiarios, poco o nada justificadas. El sistema establecido para cumplir con este objetivo, es el de la *convergencia interna* de los pagos, según el cual en 2019 todos los derechos de pago deben tener un valor uniforme dentro de un Estado miembro o región. Para ello, los países pueden delimitar las regiones siguiendo criterios objetivos y no discriminatorios, en base a sus características

<sup>6</sup> La flexibilidad ofrecida a los distintos Estados miembros para la implementación de los nuevos pagos directos significa que el porcentaje de recursos financieros asignado a los distintos esquemas puede variar significativamente entre países.

agronómicas y socioeconómicas, su potencial agrario regional o su estructura institucional o administrativa. No obstante, se puede limitar el alcance de este proceso optando por una convergencia parcial. Para ello, se puede decidir que los derechos de pago cuyo valor unitario inicial esté por debajo del 90 % del valor unitario regional, aumenten en 2019 su valor en al menos un tercio de la diferencia. En cualquier caso, al valor de los derechos de pago en 2019 no debe ser inferior al 60 % de la media nacional o regional, según se decida, a menos que esto implique una reducción, del valor de los pagos superiores a la media regional, de más del 30 % respecto al valor inicial de los derechos.

Como se observa, el proceso da a los Estados miembros una considerable capacidad de maniobra para generalizar o limitar el proceso de convergencia de los pagos, de forma que en 2019 es muy probable que las diferencias existentes persistan o incluso aumenten. Al final del proceso habrá países que mantendrán los pagos muy relacionados con las referencias históricas, mientras que otros habrán avanzado hacia un modelo regional. Dos son los factores que van a condicionar la situación en el 2019: el proceso de convergencia elegido, total o parcial, y la delimitación regional.

En cuanto al proceso elegido, en gran parte depende del modelo de pagos existente en la actualidad. Países con sistemas históricos, como Francia, Italia o España tienden a minimizar los efectos, limitando el proceso de convergencia. Países con sistemas regionales o simplificados como Polonia, optan por una convergencia total, y finalmente países que habían optado por sistemas híbridos dinámicos, como Alemania, Finlandia o, en el Reino Unido, Inglaterra, tienen sistemas muy similares al introducido en esta reforma al haber realizado ya gran parte de la convergencia del valor de los pagos.

Las diferencias son mayores en relación al ámbito regional en el que se produce la convergencia. Algunos países han optado por realizar la convergencia a nivel nacional. Es el caso de Francia, que realizará una convergencia limitada del pago básico a nivel nacional, o de Alemania, que ya tiene los pagos uniformes a nivel regional y realizará la convergencia entre regiones con el fin de alcanzar en el 2019 un pago uniforme a nivel nacional.

España, con el objetivo declarado de minimizar los efectos de la convergencia, no solo ha optado por maximizar las posibilidades de convergencia parcial mencionadas anteriormente, sino que también ha optado por una regionalización, en la que van a ser reducidos los casos en los que se produzcan variaciones significativas de los pagos. El modelo de regionalización, aún no conocido en todos sus detalles, está basado en la comarca agraria y agrupa



dentro de una misma región a comarcas y tipos de superficie (secano, regadío, cultivos permanentes y prados) con una intensidad media de la ayuda similar. En total, se espera que se delimiten entre 22 y 24 regiones. Se trata de una regionalización difusa que agrupará a los 4 tipos de aprovechamientos con valores de ayuda similares de comarcas agrarias distribuidas por el territorio nacional. El modelo elegido presenta ventajas o inconvenientes. Entre estos últimos, el más importante es que se ha limitado mucho el proceso de convergencia, desvirtuando su objetivo. En el 2019, se habrán producido pocas variaciones en el valor de los pagos y mantendrán un fuerte componente histórico. Teniendo en cuenta las diferencias que existen actualmente entre los valores de los derechos de algunos cultivos permanentes, como el olivar, de algunos aprovechamientos de regadío, como el tomate para conserva o el arroz, y de los secanos o los prados permanentes, seguir avanzando en el proceso de reforma iniciado en la UE y transformar el sistema en uno más equitativo, será difícil. Como aspecto positivo, sin embargo, hay que señalar el avance que ha supuesto lograr una implementación uniforme a nivel nacional, lo que teniendo en cuenta la importancia de las Comunidades Autónomas en la gestión de la política agraria, y los riesgos de modelos diferentes en cada una de ellas, es bastante significativo. El modelo elegido puede facilitar, en el siguiente periodo de reforma, el avance hacia un modelo con 4 regiones, en función del uso del suelo, con valores uniformes de los pagos dentro de cada región.

### *Régimen de pago verde*

Uno de los objetivos clave de esta reforma ha sido fortalecer el componente ambiental, redirigiendo el apoyo a la remuneración de la provisión de bienes públicos. Con ello se persigue la sostenibilidad ambiental y la protección de los ecosistemas vinculados a la agricultura. El pago verde es uno de los elementos clave de la reforma y constituye, junto con el pago básico y el de incorporación del *régimen de jóvenes agricultores*, los componentes obligatorios del nuevo sistema. Su objetivo es aumentar el nivel ambiental de base del primer pilar para poder diseñar programas más focalizados a través de las ayudas del segundo pilar.

Cada Estado miembro deberá obligatoriamente destinar un 30 % de su dotación nacional a este pago, que podrá aplicarse de forma uniforme a nivel nacional o como porcentaje del valor total de los derechos de pago básico activados por el agricultor, que es la opción que se aplicará en España, minimizando también así la convergencia en el valor de los derechos. Para poder

beneficiarse del pago verde, los agricultores tendrán que tener derecho al pago básico y deberán respetar en todas sus hectáreas admisibles tres prácticas beneficiosas para el clima y el medioambiente que vienen a completar las medidas obligatorias de la condicionalidad:

- a) *Diversificación de cultivos*. En las explotaciones de más de 10 hectáreas deberán cultivarse, al menos, dos cultivos. Aquellas que superen las 30 hectáreas, tendrán que tener un mínimo de tres cultivos. El cultivo principal no deberá ocupar más del 75 % de la superficie de la explotación y los dos cultivos principales el 95 % de la misma. Los cultivos de invierno y primavera se considerarán cultivos distintos aunque correspondan al mismo género.
- b) *Mantenimiento de pastos permanentes*. Los agricultores deberán mantener las superficies de este tipo de pastos al nivel de 2012. Como máximo, podrán convertir el 5 % de los pastos permanentes. Si el ratio entre pastos permanentes y superficie agraria disminuye en más de un 5 % en un año a nivel nacional, regional, comarcal o de explotación, el Estado miembro obligará a los agricultores a reconvertir las tierras cultivadas en pastos permanentes hasta superar ese umbral. En zonas ambientalmente sensibles, contempladas en las Directivas 92/43/CEE (hábitats) y 2009/147/CE (aves silvestres) y por los Estados miembros, no se permitirá la conversión ni el labrado de los pastos permanentes.
- c) *Zonas de interés ecológico*. Las explotaciones de más de 15 hectáreas, sin computar los pastos permanentes, deberán mantener, al menos, un 5 % de su superficie cultivable como zona de interés ecológico. A partir del 2017 y tras un informe de evaluación de la Comisión Europea, este 5 % se podrá elevar al 7 %. Los Estados miembros deberán decidir, antes del 1 de agosto de 2014, qué superficies son consideradas de interés ecológico (por ejemplo, tierras en barbecho, terrazas, elementos paisajísticos, franjas de protección, superficies forestales, superficies con cultivos fijadores de nitrógeno).

Los cultivos permanentes (olivar, viñedo, frutos secos, cítricos y frutales) y cultivos bajo agua, como el arroz, se calificarán *per se* como verdes. Además, con el fin de no penalizar a los agricultores que ya aplican prácticas beneficiosas para el medioambiente, ciertas prácticas entre las que se incluye la agricul-

tura ecológica y otras certificadas en el marco de las medidas agroambientales del segundo pilar, se considerarán equivalentes; es decir, no estarán sometidas a los criterios anteriores. La nueva PAC contempla medidas para evitar la *doble financiación*, es decir que un agricultor sea remunerado dos veces por la misma práctica, a través de los fondos de desarrollo rural y por el pago verde.

Se trata de la medida, en principio, más ambiciosa y novedosa del nuevo sistema de pagos directos. Sin embargo, los recortes, modificaciones y excepciones que se han ido incorporando durante el proceso de negociación y final aprobación, han limitado mucho su eficacia, cuestionando su papel en la mejora de la sostenibilidad ambiental y mitigación del cambio climático, como se detalla en otro capítulo de esta obra.

### *Régimen para jóvenes agricultores*

El pago para jóvenes agricultores intenta solventar el problema del relevo generacional, común a todos los países, dado que solo el 14 % de los agricultores en la UE tiene menos de 40 años y de entre ellos, solo el 6 % menos de 35 años. Es un pago obligatorio, debiéndose destinar hasta un 2 % de los límites máximos nacionales como pago directo a los agricultores que no tengan más de 40 años, que sean beneficiarios del pago básico, que se instalen por primera vez en una explotación agraria o que lo hayan hecho en los cinco años anteriores a la primera solicitud del pago básico.

Esta medida permitirá incrementar el pago básico de los jóvenes agricultores en un 25 % durante un periodo máximo de cinco años, descontando los años transcurridos desde la instalación y la primera solicitud de ayuda. Se trata de una medida complementaria al apoyo a la incorporación de jóvenes agricultores, tradicionalmente incluido en el segundo pilar.

### *Ayudas a zonas con desventajas naturales*

Los Estados miembros podrán utilizar voluntariamente hasta el 5 % del techo anual nacional para realizar pagos adicionales a los agricultores que se encuentren en zonas con limitaciones naturales entre los años 2015 y 2020. Los agricultores que pueden beneficiarse de estas ayudas son los que activen derechos de pago en zonas con desventajas naturales, que son las que aparecen definidas en el Reglamento 1305/2013 de Desarrollo Rural. En España, no se concederán estas ayudas, reservándose el apoyo a estas zonas únicamente al segundo pilar.

### *Pago redistributivo*

Se trata de un pago destinado a beneficiar a las pequeñas y medianas explotaciones, y tiene un potencial redistributivo muy superior del que puede inducir el proceso de convergencia. En caso de optar por su aplicación, se puede destinar hasta el 30 % de la dotación anual nacional para conceder pagos adicionales a las primeras 30 hectáreas o hasta la media del tamaño de las explotaciones, si dicho tamaño medio es superior a esas 30 hectáreas. Se puede aplicar a nivel regional, si esta es la opción elegida por el Estado miembro en la determinación del pago básico.

El pago redistributivo fue aprobado gracias a una propuesta francesa y presenta un potencial de avance hacia una mayor equidad en la distribución de los pagos muy significativo, y muy superior al establecimiento de límites máximos o recortes progresivos en la cuantía de los pagos. Su justificación está basada en la necesidad de tener en cuenta las economías de escala de las grandes explotaciones y la mayor intensidad del trabajo de las pequeñas. A pesar de ello, hasta la fecha solo va a ser aplicado en Francia y Alemania.

### *Pagos acoplados*

Estos pagos podrán concederse a aquellos sectores o tipos de agricultura específicos (enumerados en el artículo 52 del Reglamento (CE) 1307/2013) que sean especialmente importantes por razones económicas, sociales o medioambientales, y que estén atravesando situaciones difíciles con riesgo de abandono de la actividad. Los Estados miembros podrán destinar voluntariamente el 8 % de sus límites máximos nacionales a estos pagos, incluso más, hasta el 13 % en aquellos países que cumplan determinadas condiciones, entre ellos España. Además, se podrá utilizar un 2 % adicional para apoyar la producción de proteaginosas a fin de mantener la autonomía del sector ganadero. Los pagos acoplados no estarán sujetos a convergencia interna.

El Reglamento también prevé la posibilidad de conceder estos pagos a los agricultores con derechos de pago en el 2014 y que no declaren superficie en el 2015, y de aumentar el porcentaje del 13 %, también bajo determinadas condiciones y previa aprobación por parte de la Comisión.

La posibilidad de conceder pagos acoplados ha sido contemplada en casi todos los países (con la excepción de Alemania y el Reino Unido, excepto Escocia), puesto que permite apoyar a sectores especialmente vulnerables, como

es el caso de la ganadería extensiva. En España, en un primer momento se optó por destinar el máximo apoyo posible, sin necesidad de aprobación previa por parte de la Comisión, esto es un 13 % global y un 2 % adicional a las proteaginosas. Los sectores que se beneficiarán de esta ayuda, además de la ganadería y los cultivos proteicos, son la remolacha azucarera, el arroz, el tomate para industria, los frutos de cáscara y algarrobas y las legumbres de calidad. Finalmente, se ha acordado destinar un 12,08 % de la dotación de los pagos a pagos acoplados, destinando a cada uno de los sectores beneficiados las cantidades recogidas en la Tabla 2. Como se observa, los sectores más beneficiados son los de la ganadería extensiva.

**Tabla 2. Distribución de los importes destinados a pagos acoplados**

Sector	Importe (miles de euros)
Vacuno de engorde	40.127
Nodrizas	187.745
Ovino	154.892
Caprino	13.645
Vacuno de leche	93.579
Remolacha azucarera	16.836
Arroz	12.206
Tomate para industria	6.352
Frutos de cáscara y algarrobas	14.000
Cultivos proteicos	44.537
Legumbres de calidad	1.000
<b>Total</b>	<b>584.919</b>

Fuente: MAGRAMA (2014).

## 5. Conclusiones

La reforma del sistema del pago único está llamada a ser una de las más importantes del sistema de pagos directos instaurado hace más de 20 años, al introducir varios aspectos novedosos que condicionarán los próximos pasos y en especial la reforma del 2020, sobre la que ya se ha comenzado a hablar.

En primer lugar, representa el principio del fin de las referencias históricas, ligadas a sistemas de producción, en los pagos directos. Poco a poco, se

irá avanzando hacia unos pagos más equitativos, no ligados a la explotación o al agricultor, sino a la tierra. No tiene justificación alguna, ni teórica, ni práctica, ni política, que dos superficies similares que produzcan lo mismo reciban pagos diferentes. El pago básico debe relacionarse con el objetivo de una ayuda directa a la renta, por lo que importes diferentes únicamente pueden justificarse en los casos en que las características agronómicas de las superficies condicionen determinadas orientaciones productivas con distintas salidas o remuneraciones en el mercado.

En segundo lugar, se han introducido objetivos ambientales en los pagos directos, a través del denominado pago verde. Esto representa un avance en la legitimación de los pagos, ligándolos a la remuneración de la provisión de bienes públicos. Es necesario aumentar la sostenibilidad de la agricultura y esta reforma representa un paso en este sentido. Aunque sus efectos podrían ser limitados, no hay que despreciar el avance realizado en este sentido.

Por otra parte, la reforma del sistema de pagos directos ha desdibujado la frontera entre los dos pilares, con la introducción de objetivos más propios de la política de desarrollo rural en el nuevo sistema de pagos. La ligazón entre la percepción de los pagos y el cumplimiento de objetivos ambientales, el apoyo a los jóvenes agricultores o el optativo apoyo a zonas sensibles, se encuentran ahora en los dos pilares. Esta dilución de fronteras, sin duda, marcará la próxima reforma del 2020.

Como todas las reformas de la PAC, los pasos son lentos y se logran mediante un importante grado de subsidiariedad y flexibilidad. Esto dará múltiples modelos de implementación y situaciones diversas en el 2019, lo que sin duda también condicionará la situación con la que los distintos Estados miembros se enfrentarán a la siguiente reforma, avanzando en el proceso ahora iniciado. En esta situación, España ha optado por un modelo en el se trata de minimizar las variaciones importantes en la cuantía de los pagos percibidos por los agricultores. Se ha optado por una convergencia parcial, no se va aplicar el pago redistributivo y el pago verde se calculará proporcionalmente al pago básico recibido por el agricultor. Con todo ello, la redistribución que se producirá en los pagos será mínima. Como aspecto favorable, se ha optado por un modelo nacional de regionalización, evitando modelos diferentes en las distintas Comunidades Autónomas. Esto puede sentar las bases y facilitar el paso siguiente, que consiste en avanzar hacia un modelo de pagos uniformes en regiones delimitadas en función de su potencial productivo y no de referencias históricas.

## Referencias bibliográficas

- BUREAU, J. C. y WITZJE, H. P. (2010): «The single payment scheme after 2013: New approach- New targets. Parlamento Europeo»; *Informe IP/B/AGRI/IC/2009-38*. Marzo de 2010. Dirección General de Políticas Internas. Departamento Temático B: Políticas estructurales y de cohesión.
- CE (COMISIÓN EUROPEA) (2010): «Comunicación sobre el futuro de la PAC»; *La PAC al horizonte del 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. Presentación basada en la COM(2010) 672 final. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.
- CE (COMISIÓN EUROPEA) (2011): *Direct payments. CAP towards 2020 impact assessment*. Anejos 3A-D de la COM(2011) 625 final. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.
- CE (COMISIÓN EUROPEA) (2013): *Report on the distribution of direct aids to agricultural producers (financial year 2012)*. Noviembre de 2013.
- CE (COMISIÓN EUROPEA) (2014): *Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income (2010-12 average). CAP post-2013: Key graphs and figures*. Gráfico 4. Febrero de 2014.
- EEIG AGROSYNERGIE (2013): *Evaluation of the structural effects of direct support: final report*. Bruselas. Julio de 2013.
- MAGRAMA (MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE) (2014): *Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural en lo relativo al Primer Pilar de la PAC*. Enero de 2014.
- REAL DECRETO (1013/2013): de 20 de diciembre, por el que se establecen «disposiciones específicas para la aplicación en el año 2014 del Real Decreto 202/2012, de 23 de enero, sobre la aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería». *BOE* núm. 305, de 21 de diciembre de 2013. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; pp. 103170-103174.
- REAL DECRETO (1612/2008): de 3 de octubre, sobre «aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería»; *BOE* núm. 240, de 4 octubre de 2008 Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino; pp. 40001-40076.

REAL DECRETO (1680/2009): de 13 de noviembre, sobre la «aplicación del régimen de pago único en la agricultura y la integración de determinadas ayudas agrícolas en el mismo a partir del año 2010»; *BOE* núm. 275, de 14 de noviembre de 2009. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino; pp. 96919-96944.

REAL DECRETO (202/2012): de 23 de enero, sobre la aplicación a partir del 2012 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. *BOE* núm. 20, de 24 de enero de 2012; pp. 5740-5811.

REGLAMENTO (CE) (1782/2003): del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, última consolidación a 9 de octubre de 2008, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) núm. 2019/93, (CE) núm. 1452/2001, (CE) núm. 1453/2001, (CE) núm. 1454/2001, (CE) núm. 1868/94, (CE) núm. 1251/1999, (CE) núm. 1254/1999, (CE) núm. 1673/2000, (CEE) núm. 2358/71 y (CE) núm. 2529/2001. *DOUE* núm. 270, de 21 de octubre de 2003; pp. 1-69.

REGLAMENTO (CE) (73/2009): del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 1290/2005, (CE) núm. 247/2006, (CE) núm. 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1782/2003. *DOUE* núm. 30, de 31 de enero de 2009; pp. 16-99.

REGLAMENTO (UE) (1305/2013): del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo. *DOUE* núm. 347, de 20 de diciembre de 2013; pp. 487-548.

REGLAMENTO (UE) (1306/2013): del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 352/78, (CE) núm. 165/94, (CE) núm. 2799/98, (CE) núm. 814/2000, (CE) núm. 1290/2005 y (CE) núm. 485/2008 del Consejo. *DOUE* núm. 347, de 20 de diciembre de 2013; pp. 549-607.



- REGLAMENTO (UE) (1307/2013): del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 637/2008 y (CE) núm. 73/2009 del Consejo. DOUE núm. 347, de 20 de diciembre de 2013; pp. 608-670.
- REGLAMENTO (UE) (1308/2013): del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) núm. 922/72, (CEE) núm. 234/79, (CE) núm. 1037/2001 y (CE) núm. 1234/2007. DOUE núm. 347, de 20 de diciembre de 2013; pp. 865-883.
- RUIZ, J.; BARDAJÍ, I.; GARRIDO, A. e IGLESIAS, E. (2012): «Reforma de la PAC de 2003. Evaluación del impacto sobre la superficie, los rendimientos de secano y la diversidad de cultivos en España»; *Economía Agraria y de los Recursos Naturales* 12(2); pp. 103-135. DOI: 10.7201/earn.2012.02.05.



# La regulación de los mercados en la nueva PAC y el equilibrio de la cadena de valor

*José María García Álvarez-Coque y Víctor Martínez Gómez*  
Universitat Politècnica de València

## 1. Introducción

Quizá el principal hilo conductor en las dos últimas décadas de reformas de la PAC haya sido la desvinculación de la decisión de producción de la percepción de la ayuda. De esta manera, las medidas de apoyo a los productores europeos han ido gradualmente pasando del apoyo a través del sostenimiento de los precios de mercado hacia transferencias directas como soporte a las rentas. Este concepto es conocido como desacoplamiento y ha sido también uno de los *leit motiv* de los cambios en las políticas agrarias a nivel internacional, como muestran los documentos de evaluación de las políticas agrarias de la OCDE.

Sin embargo, un elemento diferencial de la última reforma ha sido que esta se ha llevado a cabo en un periodo en el que los precios de los productos agrarios han sido relativamente elevados y mostrando una volatilidad acusada, especialmente en cereales, lácteos y oleaginosas<sup>1</sup>. Asimismo, los precios de los insumos también han mostrado volatilidad y tendencia general al alza, de modo que las rentas de los productores agrarios se han visto sometidas a variabilidad creciente.

Las incertidumbres derivadas de una agricultura más orientada al mercado se han visto acentuadas por los desequilibrios en la cadena de valor, que han conducido a que, en ocasiones, los aumentos de precios de mercado apenas se hayan visto reflejados en la mejora de los precios percibidos por los productores. Por ello, los productores han venido demandando medidas que favorezcan una distribución más equitativa del valor añadido a lo largo de la cadena.

Con estos elementos de contexto, en este capítulo abordamos cómo son tratados en la nueva PAC aspectos relacionados con la regulación de los mercados y el equilibrio de la cadena de valor. Para ello, y de forma complementaria a otros capítulos del presente libro, en este epígrafe se abordan inicial-

<sup>1</sup> Sobre las causas de la volatilidad de precios y la capacidad de la PAC de tratar el problema, puede verse el estudio de Bardají *et al.* (2011).

mente los instrumentos de regulación de mercados existentes en la actualidad para, a continuación, analizar el presente y algunos elementos de futuro de varios aspectos relacionados con el equilibrio en la cadena de valor, los contratos y la negociación colectiva. Los principales instrumentos de regulación se esquematizan en la Figura 1. En la primera parte del capítulo (Sección 2) se examinan los cambios en los instrumentos directos de regulación, incluyendo los mecanismos clásicos (intervenciones y almacenamiento privado), las actuaciones ante crisis graves y la evolución de los mecanismos de control de oferta. En una segunda parte (Sección 3), se introducen los nuevos conceptos que la OCM única incorpora en cuanto a la mejora del funcionamiento de la cadena de suministro y la posibilidad de negociación colectiva para equilibrar el mercado, con un comentario acerca de su su compatibilidad con la normativa de competencia.

**Figura 1. Instrumentos de regulación de mercados**

Instrumentos directos	Funcionamiento de la cadena
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervenciones</li> <li>- Almacenamiento privado</li> <li>- Actuaciones excepcionales</li> <li>- Controles de oferta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos</li> <li>- Negociación colectiva</li> <li>- Organizaciones de productores</li> </ul>

## 2. Los instrumentos directos

### *2.1. Instrumentos clásicos de regulación: intervención pública y almacenamiento privado*

La intervención en los mercados, especialmente mediante el establecimiento de precios de referencia y las compras públicas de intervención, fue uno de los pilares de la PAC clásica. Este instrumento, además de tener algunos efectos como sostén de las rentas de los productores, permite establecer un suelo a los precios de venta, limitando su variabilidad a la baja. En efecto, ante una caída de precios por debajo de un nivel dado, se desencadena la compra

pública para retirar producto del mercado y sostener el precio. De la misma manera, ante una subida de precios, sacar al mercado los excedentes acumulados puede contribuir a mitigar la escasez y así limitar la escalada de aquellos.

No obstante, la medida no está exenta de algunos inconvenientes. Por un lado, la experiencia de la PAC clásica mostró que las compras de intervención ciertamente evitaban las caídas de precios, pero a la vez se podían convertir en recurso habitual para producciones con excesos estructurales de oferta, con la consiguiente acumulación de excedentes y el aumento de gasto público. Por otro lado, en el inicio de la escalada de precios de los alimentos de 2007 los niveles de reservas eran bajos, y por tanto no se pudo recurrir a liberar producto para mitigar la subida<sup>2</sup>. Se podría concluir de manera sintética que las compras de intervención eran útiles (*son* útiles, en la medida en que el instrumento se mantiene para algunos productos) para evitar caídas de precios y algo menos útiles para evitar su aumento, al menos de forma duradera. Es lo que se define como el impacto asimétrico de las reservas sobre la volatilidad de precios (Brümmer *et al.*, 2013).

Una variante de este sistema consiste en las ayudas públicas al almacenamiento privado, mediante las cuales la Administración sufraga los costes de almacenar el producto por parte de los operadores privados, que pueden no sacarlo a la venta mientras el riesgo de caída de precios continúe.

Como se ha indicado, las sucesivas reformas de la PAC han ido transfiriendo recursos financieros desde la intervención en los mercados hacia medidas más directas de apoyo a las rentas de los productores. Pero las intervenciones continúan en algunos sectores. En el Reglamento 1308/2013 de la OCM única permanecen formas de intervención en los mercados europeos, en la forma de una intervención pública o del pago de ayudas para el almacenamiento privado para determinados sectores. De hecho, buena parte de estas formas permanecen sin cambios con respecto al *chequeo médico* de 2008.

En relación con la aplicación de la intervención, existe un calendario específico donde esta se activa para cada producto, y unos valores umbrales que se utilizan como referencia para el precio de las compras públicas. Estos umbrales de referencia se han mantenido al mismo nivel que en campañas anteriores. Por productos, la intervención pública permanece activa automáticamente en los calendarios especificados para los siguientes productos: el trigo común, la mantequilla y la leche desnatada en polvo. Además, para el trigo

<sup>2</sup> Es más, de acuerdo con algunos estudios, el bajo nivel de las reservas globales y el afán por recomponerlas fue uno de los causantes de aquella subida de precios (ver, por ejemplo, Wright, 2011).

duro, la cebada, el maíz y el arroz con cáscara, la Comisión podrá abrir la intervención cuando la situación del mercado así lo requiera y así se apruebe por el Comité de la Organización Común de Mercados Agrarios (COCMA). En el caso de la carne de vacuno, se abrirá directamente la intervención cuando el precio de mercado sea un 85 % inferior al umbral de referencia durante un periodo representativo.

Por lo que respecta a las ayudas al almacenamiento privado, el COCMA será el encargado de determinar cuándo se activa el mecanismo, y los productos que pueden beneficiarse de las mismas son el azúcar blanco, el aceite de oliva, la fibra de lino, la mantequilla, los quesos con Denominación de Origen Protegida (DOP) o Indicación Geográfica Protegida (IGP), la leche desnatada en polvo y las carnes de porcino, ovino y caprino, y vacuno de edad superior a ocho meses.

En las Tablas 1 y 2 se sintetizan las condiciones de la intervención pública y el almacenamiento privado tras la última reforma, tal como se conocen a fecha de redacción de este capítulo.

Pasando a valorar los efectos estabilizadores de estas medidas, un primer elemento a considerar es que su uso ha ido cayendo en la última década, a modo de ejemplo, desde 1999 no se han realizado compras públicas de intervención de carne de vacuno. En la Tabla 3 se muestran los volúmenes de utilización de las compras públicas y de las ayudas al almacenamiento privado en la UE para los últimos años.

**Tabla 1. Intervención pública tras la reforma**

Producto	Umbral de referencia (€)	Periodo de intervención	Apertura de intervención	Comentarios
Trigo común (t)	101,3	De 1 noviembre a 31 de mayo	Siempre en el periodo de intervención.	Se mantiene tal como estaba.
Trigo duro, cebada y maíz (t)	101,3	De 1 noviembre a 31 de mayo	Después de la aprobación por el COCMA.	Se elimina el sorgo de la lista de cereales con intervención.
Arroz con cáscara (t)	150,0	De 1 de abril a 31 de julio	Después de la aprobación por el COCMA.	Se mantiene tal como estaba. La Comisión propuso eliminar la intervención.
Carne de vacuno fresca o refrigerada (t)	2.224,0	A lo largo de todo el año	Al alcanzar el precio de mercado el 85 % del umbral de referencia (1.942,25 €/t).	Antes, el nivel desencadenante era el 70 % del umbral de intervención (1.560 €/t).
Mantequilla (100 kg)	246,4	De 1 de marzo a 30 de septiembre	Siempre en el periodo de intervención.	Se añade el mes de septiembre al periodo de intervención.
Leche desnatada en polvo (100 kg)	169,8			

Fuente: Reglamento 1308/2013. Elaboración propia.

**Tabla 2. Almacenamiento privado tras la reforma**

Producto	Umbral de referencia (€)	
Mantequilla (100 kg)	246,4	
Azúcar blanco (t)	404,4	
Aceite de oliva (t)	Virgen extra	1.779,0
	Virgen	1.710,0
	Lampante	1.524,0
Fibra de lino		
Carne fresca o refrigerada de bovino mayor de ocho meses (t)	2.224,0	
Queso DOP/IGP		
Leche desnatada en polvo (100 kg)	169,8	
Carne de porcino (t)	1.509,4	
Carne de ovino y caprino		

Fuente: Reglamento 1308/2013. Elaboración propia.

**Tabla 3. Volúmenes adquiridos por intervención o con ayuda al almacenamiento privado. En toneladas**

	2008	2009	2010	2011	2012
Trigo (IP)	0	81.435	268.555	0	0
Cebada (IP)	0	930.222	5.606.460	0	0
Maíz (IP)	0	555.467	0	0	0
Azúcar (IP+AAP)	0	0	0	0	0
Mantequilla (IP+AAP)	160.000	218.000	97.000	104.000	131.000
Leche desnatada en polvo (IP)	0	274.000	0	0	0
Aceite de oliva (AAP)		110.000		100.000	200.000
Carne de vacuno (IP+AAP)	0	0	0	0	0
Carne de porcino (AAP)	98.919	2.161	0	141.023	0
Carne de ovino y caprino (AAP)	0	0	0	0	0

\* IP= Intervención Pública; AAP= Ayudas al Almacenamiento Privado; para el azúcar y los tres cereales, el año indicado en la tabla corresponde al año final de la campaña de comercialización correspondiente.

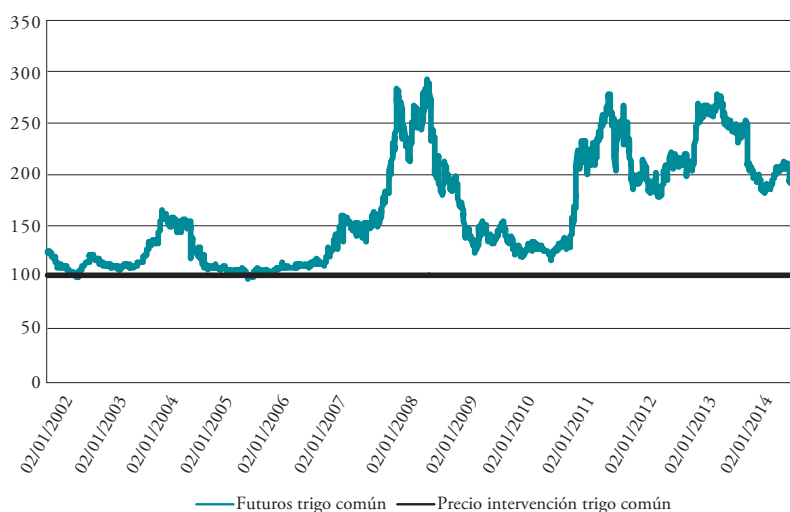
Fuente: adaptado de WTO (2013).

Esta caída de uso de las intervenciones está básicamente relacionada con dos factores: relación de los umbrales indicativos con los precios mundiales, y flexibilidad/capacidad de respuesta de las mismas. En cuanto a la relación

con los precios mundiales, la actual coyuntura de precios de mercado altos y el mantenimiento de los umbrales desde hace varias campañas ha hecho que pasen en muchos casos a ser niveles «no vinculantes» al estar muy por debajo de los precios reales.

El Gráfico 1 muestra cómo, en el caso del trigo común, el nivel de intervención se ha mantenido invariable en más de una década y solo muy ocasionalmente ha estado por encima de los precios de mercado de futuros.

**Gráfico 1. Evolución de los precios de los mercados de futuros y de intervención en la UE del trigo común (2002-2014). En €/t**



\* Los precios de los futuros corresponden al precio de MATIF/LIFFE.

Fuente: Market Data Centre y Comisión Europea. Elaboración propia.

Con la tendencia indicada de desacoplamiento de las medidas de apoyo, la Comisión Europea indicó que la intervención debía tener el papel de red de seguridad en caso de perturbaciones en los mercados (*European Commission*, 2011). Se entiende así que las perturbaciones que estos instrumentos paliarían de manera principal son las caídas de precios; si bien la Comisión les atribuye una función estabilizadora del mercado. Sin embargo, la propia Comisión indica en la misma comunicación que son necesarios instrumentos de gestión de riesgos de manera adicional a la red de seguridad de la intervención, por lo que la función estabilizadora de la intervención sería de menor importancia.



Hay que añadir, además, que esta red de seguridad mantiene un nivel cada vez más bajo (Matthews, 2013) ya que se han mantenido los umbrales de referencia en términos nominales, cayendo así en términos reales.

Con respecto a la flexibilidad de las medidas y su aplicación para que realmente respondan a las perturbaciones del mercado, las valoraciones difieren por sectores. Así, en el caso del aceite de oliva, los diferentes agentes sectoriales y algunos actores institucionales consideran que en muchas ocasiones falta flexibilidad y el mecanismo actúa tarde –por ejemplo, en el marco de los debates sobre la nueva PAC, el Parlamento Europeo solicitó el aumento del umbral de referencia para el almacenamiento privado en marzo de 2013–; mientras que en los productos lácteos sí se considera que la red de seguridad ha sido útil (HLG, 2010; Gohin, 2012).

## *2.2. Actuaciones excepcionales ante crisis graves*

Pasando a otros instrumentos previstos en la normativa para regular los mercados, se ha ampliado el tipo y alcance de las actuaciones de intervención excepcionales ante crisis graves en los mercados. La normativa distingue diversas causas de las crisis. Por un lado, en el artículo 219 del Reglamento 1308/2013 se otorgan a la Comisión poderes para ampliar o modificar el alcance, ámbito o duración de las medidas incluidas en la OCM única, y además se podrán suspender los derechos de importación u otorgar restituciones a la exportación. Esta disposición o *cláusula de perturbación* tiene el fin de responder a perturbaciones del mercado causadas por incrementos o caídas significativas de precios, tanto en mercados internos como externos. Hasta la fecha, solo se preveían medidas especiales ante caídas de precios de los cereales y para el arroz, ante el recurso masivo a la intervención o ante gran escasez de arroz debida a catástrofes naturales. Y la cláusula de perturbación se podía utilizar únicamente en los siguientes casos: subidas o descensos considerables en los precios internos de azúcar, lúpulo, carne de vacuno, y de ovino y caprino; o subidas considerables de los precios internos de carne de porcino, huevos, aves de corral y aceite de oliva; y también en el caso de que los precios internacionales de cereales, arroz, azúcar, leche y productos lácteos alcanzasen un nivel que pudiera interrumpir el suministro en el mercado comunitario.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 220 del Reglamento 1308/2013, en caso de que se dieran epizootias o pérdida de confianza de los consumidores a causa de riesgos para la salud pública o la sanidad animal o vegetal, se

podrán establecer medidas excepcionales, que pueden conllevar restricciones del comercio intra o extra comunitario para evitar la propagación de dichas epizootias en el caso de productos de origen animal<sup>3</sup>. En este último caso, la medida se adoptaría por la Comisión a instancia del Estado miembro interesado. Anteriormente, solo había medidas excepcionales previstas en caso de pérdida de confianza de los consumidores en la carne de ave y huevos, si bien para todos los productos ganaderos se daban las medidas previstas para evitar la propagación de epizootias.

Para el conjunto de estas medidas, la UE cofinanciará el 50 % de los costes de la actuación, que subirá al 60 % en caso de lucha contra la fiebre aftosa. De manera general, para financiar las medidas excepcionales previstas en los artículos 219 y 220, se ha previsto un fondo de reserva de crisis, por un importe de 400 millones de euros anuales (constantes a precios de 2011, hasta un total de 2.400 millones de euros) incluido directamente en el marco financiero plurianual de la UE, cuando antes no gozaba de una partida presupuestaria propia. Adicionalmente se ha establecido un mecanismo de disciplina financiera por el que el fondo de reserva se nutre de reducciones en los pagos directos para garantizar su disponibilidad para el año siguiente (artículo 26 del Reglamento 1306/2013).

También del fondo de reserva se pueden transferir fondos para las compras de intervención pública y las ayudas al almacenamiento privado, o las restituciones a la exportación. En la redacción del reglamento se indica que los fondos estarán disponibles «(...) en el ejercicio o ejercicios en que se necesite ayuda adicional y que se aplican en circunstancias que se apartan de la evolución normal del mercado». En estos casos, Gohin (2012), alerta de la posibilidad de que se detraigan fondos de los pagos directos para dedicarlos a gastos de mercado al aplicar la disciplina financiera.

Un elemento de gestión de crisis que se ha mantenido con la nueva normativa es la posibilidad de prevenir y gestionar crisis mediante los programas operativos de las organizaciones de productores en el sector de frutas y hortalizas. Entre las diversas medidas que se pueden adoptar, está la cosecha en verde, la no cosecha, o las retiradas del mercado, además de medidas de promoción y de formación. Presupuestariamente, las medidas de gestión y prevención de crisis no pueden suponer más de un tercio de los gastos del programa operativo, que se financia con un fondo en el que la mitad de las aportaciones son de origen comunitario y la otra mitad proviene de los productores asocia-

<sup>3</sup> Carne de vacuno, porcino, ovino y caprino; leche y productos lácteos, huevos y aves de corral.

dos. De acuerdo con la evaluación de la estrategia nacional de los programas operativos sostenibles a desarrollar por las organizaciones de productores de frutas y hortalizas españolas, esta medida supuso en los últimos años un porcentaje inferior al 3 % del gasto de los mencionados programas operativos, y la evaluación plantea dudas acerca de su eficacia para estabilizar los mercados (UPV-MAGRAMA, 2012).

Una medida novedosa es la posibilidad temporal prevista en el artículo 222 del Reglamento de que la Comisión, en períodos de graves desequilibrios de mercado, pueda adoptar un acto de ejecución por el que no se aplique la normativa de competencia prevista en el Artículo 101, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) –que impide la fijación de precios, el reparto de mercados o la limitación de producción por parte de agentes privados– a los grupos de productores y las organizaciones interprofesionales en el sector agrícola, bajo ciertas condiciones. Los acuerdos, decisiones y prácticas no deben atentar contra el buen funcionamiento del mercado interior y deben limitarse estrictamente al objetivo de estabilizar el mercado en el sector en cuestión<sup>4</sup>. Además, deben pertenecer a una lista cerrada de determinadas categorías de acciones, como la retirada del mercado o la distribución gratuita; transformación y procesado; almacenamiento por operadores privados; medidas de promoción conjuntas; acuerdos sobre requisitos de calidad; compra conjunta de insumos necesarios para combatir la propagación de plagas y enfermedades en animales y plantas en la Unión o de los insumos necesarios para hacer frente a los efectos de los desastres naturales en la Unión; y planificación temporal de la producción teniendo en cuenta la naturaleza específica del ciclo de producción. La Comisión solo puede introducir esta suspensión de las reglas normales si ya ha adoptado medidas para hacer frente a una perturbación general del mercado, si los productos han sido comprados en régimen de intervención pública o si se han introducido ayudas para el almacenamiento privado.

### 2.3. Controles de oferta

Cabe mencionar que en la PAC actual subsisten mecanismos de control de la oferta. Por un lado, existen cuotas a la producción de leche y azúcar. En el caso de la leche, desde el *chequeo médico* de 2008 se ha ido incrementando

<sup>4</sup> En otra sección de este capítulo tratamos otras exenciones a la competencia, en particular, a la posibilidad de que organizaciones de productores puedan abordar una negociación contractual colectiva.

anualmente la cuota de cada país un 1 % –salvo Italia, cuya cuota aumentó un 5 % directamente en 2009– para ir ajustando la producción a la demanda, como medida previa a la eliminación de la cuota en abril de 2015. En general se está produciendo una transición suave, puesto que el precio de las cuotas está bajando y se acerca a cero en muchos países, y las entregas son inferiores a la cuota en el conjunto de la UE y también en casi todos los Estados miembros (*European Commission*, 2012a).

En el caso del azúcar, inicialmente se previó que las cuotas desaparecerían también en 2015, pero finalmente el sistema de cuotas va a continuar hasta septiembre de 2017, de acuerdo con lo dispuesto en el último Reglamento 1308/2013 de OCM única. Al contrario que en el caso de la leche, cuando la cuota se supera no hay penalización sino que este azúcar no tiene derecho a precio mínimo de venta a industria, que a su vez está vinculado al nivel de referencia mencionado anteriormente; el azúcar producido fuera de cuota se puede exportar de acuerdo con los compromisos acordados en la Organización Mundial de Comercio, se puede destinar a la producción de biocombustibles u otros productos no alimentarios, o compensar con cuota del año siguiente. En el azúcar sí que se dan niveles de producción sustancialmente superiores al nivel de la cuota, que se sobrepasa anualmente en torno a un 25 % a nivel de la UE.

Para el vino, desde la reforma de la OCM en 2008 ha continuado el desmantelamiento progresivo de las medidas de control de la oferta y de intervención en mercados (Castillo *et al.*, 2014). Entre las medidas existentes todavía durante las discusiones de la reforma de la PAC, en el seno de la UE, había diversidad de opiniones acerca de mantener o no la prohibición de nuevas plantaciones. Finalmente se adoptó una solución intermedia en virtud de la cual los productores deben solicitar licencia administrativa a los Estados miembros para efectuar nuevas plantaciones en el periodo 2016/2030. Se establece un umbral anual de un 1 % de la superficie plantada en cada país como nivel de referencia de las nuevas plantaciones. Asimismo se mantiene la posibilidad de incluir las destilaciones de vino dentro de los Programas Nacionales de Apoyo (PNA), tras haber perdido en 2008 la condición de medida comunitaria. En los PNA se incluye también la cosecha en verde en el menú de opciones por las que pueden optar los Estados miembros para estabilizar los mercados.

### 3. La cadena de valor: un funcionamiento mejorable

El desmantelamiento progresivo de los instrumentos de regulación de precios va dando protagonismo al mercado. Pero los mercados agrícolas son asimétricos. De hecho, mercados liberalizados requieren nuevas formas de regulación, alejadas de los instrumentos clásicos. La coordinación en la cadena de suministro mediante alianzas a través de la contratación o la integración vertical es una forma eficaz de hacer frente a los costos de transacción en las relaciones comerciales, cuando el sistema de mercado no es eficiente. Los costes de transacción quedan acentuados por el comportamiento oportunista y la asimetría de información entre compradores y vendedores en la cadena de suministro (*European Parliament*, 2010, 2011, 2012). La coordinación vertical puede adquirir diferentes formas. Los mercados en origen y las subastas presentan un nivel bajo de la coordinación, caracterizado por relaciones a corto plazo y un limitado intercambio de información. Con el aumento de la coordinación vertical, los miembros de la cadena de suministro comparten información sobre las distintas fases de la cadena, que se caracteriza por una relación a largo plazo, una respuesta a las señales de los consumidores y la búsqueda del interés mutuo entre los agentes participantes.

Un ámbito central del debate europeo sobre la PAC es el funcionamiento de la cadena de valor (Bahamonde, 2013; Burgaz, 2013; Bijman *et al.*, 2012; European Commission, 2012b; FoodDrinkEurope, 2012). Los productores agrarios suelen encontrarse en situación de debilidad con respecto a los actores de la transformación y de la distribución. Los productos a la salida de explotación suponen un porcentaje muy reducido del valor final del producto en el supermercado. La falta de transparencia en el funcionamiento de la cadena de valor hace que se ignoren los márgenes comerciales de cada eslabón, lo que puede inducir a pensar que algunos son abusivos y que el poder de mercado de la gran distribución repercute negativamente tanto en el productor como en el consumidor.

Con los acuerdos comerciales internacionales bilaterales y multilaterales, la UE ha ido asumiendo una mayor liberalización del comercio agrícola. Resulta preocupante la escasa vinculación entre los precios de básicos agrícolas y los precios de consumo. La problemática en el eslabón productor de la cadena alimentaria en la UE se vio agravada a partir de 2009 por la profundidad de la recesión económica y por la crisis de precios en el sector lácteo, que hizo pre-

ver un escenario de dificultades para los productores debido a las expectativas de eliminación del sistema de cuotas lecheras, unidas a la volatilidad de los precios y la importancia del sector lechero en zonas desfavorecidas. En el conjunto del sector agrario, el desmantelamiento de los precios de intervención, que no han estado vinculados a las tendencias mundiales de los precios, ha puesto de manifiesto las desigualdades en la distribución del poder comercial a lo largo de la cadena de suministro de alimentos.

En este contexto, la Comisión Europea puso en marcha una revisión del funcionamiento de la cadena de suministro de alimentos, dando lugar a una comunicación en octubre de 2009. La revisión evidenció importantes tensiones en las relaciones contractuales entre los actores de la cadena derivadas de las asimetrías de poderes de negociación y de una falta de transparencia de los precios a lo largo de la cadena alimentaria. En su comunicación, la Comisión propuso acciones concretas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en la UE y mejorar las relaciones comerciales entre los actores de la misma, incluyendo la identificación de las prácticas contractuales desleales derivadas de las asimetrías en el poder de negociación de los actores y el seguimiento de posibles abusos. Se propuso la colaboración con las autoridades nacionales de competencia para supervisar el funcionamiento de la cadena de suministro alimentaria y la redacción de contratos-tipo con las partes interesadas de los distintos sectores. También se ha intentado mejorar la transparencia en la cadena mediante el seguimiento de los precios de los alimentos y la supervisión de los mercados derivados de productos básicos, a fin de contener la volatilidad y la especulación.

En 2010 se creó el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria como una etapa más hacia la búsqueda de soluciones que contribuyan a garantizar una mayor transparencia de los precios, mejorar la competencia, evitar el abuso de poder en la negociación, prohibir la especulación y fomentar la autorregulación. En este contexto, la Comisión estableció el *instrumento europeo para el seguimiento de los precios de los alimentos* que se nutre de los datos combinados del índice de precios de los alimentos correspondientes recogidos por las oficinas nacionales de estadística. Este *instrumento* tiene como objetivo recopilar y suministrar datos sobre la evolución de los precios a lo largo de la cadena alimentaria, y permite la comparación de la evolución de los precios de los productos agrícolas correspondientes, para las industrias alimentarias y los productos de consumo. En el acuerdo del Consejo Europeo de junio de 2013, la Comisión incluyó

una declaración con el compromiso de informar regularmente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las actividades del *instrumento* y de los resultados de los estudios de este último.

También durante 2013, la Comisión Europea llevó a cabo una consulta sobre los problemas planteados por las prácticas comerciales desleales en el comercio electrónico entre empresas. La Comisión ha lanzado un estudio de impacto para analizar varias opciones posibles para abordar estas cuestiones, que van desde la auto-regulación a la legislación.

Como puede comprobarse, muchas de estas iniciativas de mejora se hacen a través de mecanismos no regulatorios, y se basan en la mejora de la información, en recomendaciones de buenas prácticas y en la auto-regulación. Estas iniciativas han sido, en general, bien acogidas por las organizaciones agrarias de la UE, pero estas reclaman medidas mucho más contundentes, dado el dominio del mercado de alimentos de la UE por los grandes minoristas y la participación cada vez menor de los agricultores en los precios finales de los alimentos al por menor. La normativa de negociación contractual incluida en la OCM única revisada que comentamos más adelante debe mirarse como un paso en esta dirección, aunque los cambios normativos son todavía tímidos, su eficacia es cuestionable, y su compatibilidad con la legislación de la competencia en algunos Estados miembros aún es discutida.

En el caso de España se han ido introduciendo mejoras paulatinas en la normativa, plasmadas finalmente en la ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (Ley 12/2013, aprobada el 3 de agosto). El paquete incluye medidas que regulan los contratos alimentarios, las prácticas comerciales abusivas, las buenas prácticas en la contratación alimentaria y el Observatorio de la Cadena Alimentaria, entre otros aspectos. El paso fue considerado positivo por la mayoría de las organizaciones del sector agrario y de la industria alimentaria, aunque muchas criticaron la no inclusión de la venta a pérdida ni del uso de los productos reclamo como prácticas abusivas.

En cuanto a la Unión Europea, la Comisión parece que va tomando en serio la mejora del funcionamiento de la cadena de valor, lo que ha repercutido sobre todo en un reconocimiento de la gravedad de los problemas. Por el momento, las acciones se han concentrado especialmente en áreas donde no parece haber interferencias con la normativa de defensa de la competencia o con la legislación nacional. Pero hay dos áreas donde sí se han materializado cambios normativos en el marco de la OCM única revisada, como son los contratos y la negociación colectiva.

### *3.1. Los contratos-tipo*

La OCM única revisada introdujo algunos instrumentos útiles para crear un equilibrio justo entre los actores de la cadena de valor. Entre ellos está la regulación de contratos-tipo para el sector agroalimentario conformes a las normas del Mercado Único.

Los contratos son una solución que hace posible a priori que los productores compartan la gestión de sus riesgos de precios y producción con las otras partes contratantes. Autorizar los contratos es, por lo tanto, una cuestión importante en términos económicos, como señala el estudio de Gohin (2012) para el Parlamento Europeo. Y es preferible que las consecuencias de los riesgos sean sobrellevadas por varios actores de la cadena en vez de por una única rama de la misma. Como destaca el autor citado, redactar contratos individualizados puede resultar costoso para las partes contratantes, por lo que no hay duda de que existen economías de escala en una legislación que regule los contratos-tipo. Los contratos son además un mecanismo eficaz para facilitar la negociación entre grupos de agricultores, la industria o la distribución. En Europa hay muchos ejemplos de asimetrías en la cadena. El sector lácteo es un ejemplo, aunque no el único, de asimetría de poder negociador, ya que casi un millón de pequeños productores en la UE (un 70 % produciendo menos de 100 toneladas al año) coexisten con 5.000 transformadores, con los 10 mayores en cada país procesando entre el 60 y el 90 % de la producción total de leche cruda.

El papel de la Administración pública no debe limitarse a autorizar legalmente esos contratos (y por lo tanto a ofrecer un marco legislativo para comprobar el cumplimiento contractual de los términos de los contratos y, posiblemente, la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento) o de las negociaciones a realizar entre las organizaciones de productores y la industria. También debe asegurarse de que pueda recogerse la información pública necesaria para redactarlos. La mejora de la calidad y cantidad de información es crucial en este contexto. Las medidas que promueven el encuentro y el intercambio de información son, por tanto, relevantes, ya que en general pueden facilitar la gestión de riesgos de mercado. Las operaciones para reunir y difundir la información económica son costosas y deben ser consideradas, por tanto, como un bien público.

A falta de normativa de la Unión sobre la formalización de contratos por escrito, la OCM única revisada establece que los Estados miembros pueden



decidir hacer obligatorio el uso de tales contratos dentro de sus propios regímenes nacionales de derecho contractual, a condición de que al hacerlo se respete el derecho de la Unión y, en particular, el correcto funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercados. Habida cuenta de la variedad de situaciones existentes en la Unión, y en interés de la subsidiariedad, tal decisión debe ser competencia de los Estados miembros.

En el sector lácteo, la OCM única propone unas condiciones básicas para el uso de contratos, que deben fijarse al nivel de la Unión, aunque se deben negociar libremente. Puesto que algunas cooperativas lecheras pueden tener normas con un efecto similar en sus estatutos, por razones de simplicidad, quedan exentas de la exigencia de contratos. Para reforzar la eficacia de un sistema de esas características, los Estados miembros deben decidir si es preciso aplicarlo también cuando son los intermediarios quienes recogen la leche de los ganaderos para entregarla a los transformadores.

La ley 12/2013 establece en España la obligatoriedad en la formalización por escrito de los contratos alimentarios antes del inicio de las prestaciones cuando las transacciones comerciales sean superiores a 2.500 euros, el pago no sea al contado, y se cumplan determinadas condiciones, como que la transacción se realice entre operadores y uno de ellos sea pyme y el otro no.

Asimismo, se establece la obligación de incorporar expresamente en estos contratos escritos los elementos esenciales de los mismos (identificación de las partes, objeto, precio, condiciones del pago, entrega de productos, derechos y obligaciones, duración y causas y efectos de la extinción) pactados libremente por las partes conforme a los principios rectores de esta Ley. Con la regulación de los contratos alimentarios también se pretende conseguir una mayor transparencia (afloramiento de economía sumergida) en las relaciones comerciales del ámbito de la cadena alimentaria.

### ***3.2. La negociación colectiva y el poder de mercado***

Las organizaciones de productores proporcionan a sus miembros la oportunidad de mejorar su poder de negociación dentro de la cadena de suministro. Los productores agrupados tienen más poder en una situación de negociación con los transformadores que los productores individuales ya que, a medida que aumenta el volumen suministrado, se hace más difícil para el transformador buscar proveedores alternativos. Debido a la mejora de su posición negociadora, los miembros de las organizaciones de productores pueden

ser capaces de garantizar la mejora de los contratos y las condiciones del contrato y tal vez mejorar el precio recibido por sus miembros.

Sin embargo, el aumento del poder de mercado de los productos agrícolas debe ser tomado con cuidado ya que podría conducir a una acumulación de poderes de mercado en la cadena de valor. No debe extrañar que las autoridades de la competencia hayan tendido a ver con recelo la aplicación de normas de negociación colectiva para equilibrar el poder de mercado en la cadena, siendo quizás preferible acudir a códigos de conducta, contratos-tipo, sistemas de calidad y observatorios de precios, fórmulas no contestadas por el derecho comunitario de competencia (Guillem, 2012).

La aprobación de normas especiales de negociación contractual no ha sido un camino fácil. La presidencia española de la Unión propuso en 2010 «explorar márgenes de flexibilidad en la aplicación de normas de competencia teniendo en cuenta las particularidades del sector agroalimentario» (declaración del 29 de marzo de 2010). El Parlamento Europeo pidió ese mismo año El Parlamento Europeo pidió en una resolución adoptada el 8 de julio de 2010 sobre el futuro de la PAC que «se adopten medidas para fortalecer la capacidad de gestión y el poder negociador de los productores primarios y de las organizaciones de productores con respecto a otros operadores de la cadena alimentaria, y que se promueva la creación de organizaciones que refuercen los lazos entre las distintas partes interesadas dentro de cada sector, dado que pueden mejorar la difusión de la información». Consideraba además que «debería haber una mayor transparencia de los precios de los alimentos y actuaciones para poner coto a las prácticas comerciales injustas, de forma que los agricultores puedan obtener el valor añadido que merecen».

La crisis del sector lácteo de 2009 condujo a la creación de un grupo de expertos de alto nivel sobre la leche<sup>5</sup> y en última instancia, a la introducción del paquete lácteo de 2012 (Reglamento (UE) núm. 261/2012), que se basa en el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales y de productores a escala europea, con vistas a permitir la negociación colectiva (dentro de ciertos límites) de posibles contratos entre productores y transformadores (ver más adelante).

El particular enfoque adoptado en el paquete lácteo no ha sido visto con buenos ojos por las autoridades europeas de la competencia que advirtieron en contra de cualquier propuesta que permita a las explotaciones lecheras fijar

<sup>5</sup> A cuyo informe final se ha hecho referencia en el primer apartado del capítulo.

conjuntamente los precios de la leche sin límites adecuados establecidos por la referencia a los mercados relevantes, y sin exigir formas de cooperación que mejorasen la eficiencia de la producción. En España, la Comisión Nacional de la Competencia informó en contra de un acuerdo lácteo suscrito en julio de 2009 entre productores, industria y distribución para fomentar los contratos homologados como instrumento para garantizar precios dignos a los ganaderos (Comisión Nacional de la Competencia, 2009).

Sin embargo, un informe de la propia Comisión Nacional de la Competencia (2010) reconoció el incremento sensible del poder negociador de los distribuidores frente a los fabricantes en la cadena de valor. Según este informe:

«En el corto plazo, el mayor poder de negociación de los grandes distribuidores puede tener un impacto positivo en el bienestar, siempre y cuando exista un nivel de competencia suficiente entre distribuidores y estos trasladen total o parcialmente a los consumidores las mejoras de los términos de intercambio con sus proveedores obtenidas mediante su mayor poder de negociación. No obstante, en el largo plazo, los efectos del poder de negociación sobre el bienestar son ambiguos, pues ese efecto positivo puede verse más que compensado por el riesgo de que el mayor poder de negociación afecte negativamente tanto a la competencia intermarca (entre fabricantes) como a la intramarca (entre distribuidores), así como a los incentivos y a la capacidad de invertir e innovar de los fabricantes. (...) Si los proveedores anticipan que no podrán capturar una parte adecuada de los beneficios conjuntos, tendrán menos incentivos a invertir en capacidad y en innovación» (CNC, p. 6).

Las autoridades no deben imponer los términos contractuales, tales como los relativos a los precios, volúmenes o la duración de los contratos. El establecimiento de un precio mínimo en los contratos de este tipo, por ejemplo, significaría que las consecuencias de los riesgos serían soportadas por el agente comprador de la cadena. Sin embargo, el deseo de combatir las consecuencias de un abuso de poder de mercado en la cadena alimentaria es totalmente pertinente, aunque sigue siendo objeto de debate en la comunidad científica la insuficiente evidencia empírica sobre el poder de mercado en las industrias agroalimentarias o en los distribuidores de alimentos (Gohin, 2012) o la transmisión de la volatilidad de precios a lo largo de la cadena de suministro (Assefa *et al.*, 2013). Este último trabajo sugiere que la transmisión de la volatilidad desde los precios del productor al consumidor es imperfecta. En este punto cabe destacar que si los precios de los alimentos procedentes de las industrias agroalimentarias son relativamente estables y los precios agrícolas son volátiles, entonces la rentabilidad del capital invertido en las industrias agroalimentarias es automáticamente volátil, por lo que tanto los productores

como la industria de transformación pueden verse perjudicadas por la volatilidad y asimetrías en la cadena de suministro.

En cualquier caso, la Comisión incluyó en la OCM única algunas medidas para fortalecer el poder de negociación de los productores con respecto a los transformadores en algunos sectores. Se trata de algunas derogaciones limitadas a la normativa en materia de competencia de la UE, en conformidad con el artículo 42 y el artículo 43, apartado 2 del TFUE. Jurídicamente, las derogaciones se restringen a lo estrictamente necesario para el cumplimiento de los objetivos de las medidas en cuestión, y al mismo tiempo dichas derogaciones deben contribuir eficazmente al cumplimiento de todos y cada uno de los objetivos marcados por el Tratado para la política agraria (artículo 39 del TFUE que establece los objetivos de la PAC). Las medidas exentas incluyen acuerdos, decisiones y prácticas que de otra manera serían proscritas, a condición de que sean necesarias para alcanzar los objetivos de la PAC o si las realizan asociaciones de agricultores u organizaciones de productores y relativos a la producción y venta de productos agrícolas productos o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrícolas, siempre que no pongan en peligro los objetivos de la PAC. Esta segunda excepción no se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas que impliquen la obligación de cobrar un precio único o excluir la competencia.

En la nueva OCM, además de la negociación colectiva en el sector lácteo, se abre la posibilidad de que los agricultores negocien colectivamente contratos de suministro en otros sectores como aceite de oliva, carne de vacuno, cereales, y determinados cultivos herbáceos bajo determinadas condiciones y salvaguardias. La Comisión elaborará directrices sobre problemas potenciales relacionados con la normativa en materia de competencia, que servirán para ayudar a las empresas, así como a las autoridades nacionales de competencia a realizar la evaluación de si la acción adoptada es compatible con la normativa.

En cualquier caso, para evitar la acumulación de poderes de mercado, los acuerdos de la PAC limitan el tamaño de las organizaciones de productores a efectos de negociación contractual. Así, la producción objeto de las negociaciones que es producida en un Estado miembro determinado no debe superar el 15 % de la producción nacional total (carne de bovino y cultivos herbáceos) o el 20 % del mercado de producto relevante (aceite de oliva).

Para las organizaciones agrarias, la reforma puede haberse quedado corta, y habrían preferido que la normativa incluyera, como apunta García Azcárate (2013), una lista no exhaustiva de prácticas autorizadas para ajustar cualitativa

y cuantitativamente la oferta a la demanda en las negociaciones, no siendo este el enfoque que la Comisión adoptó al final en sus propuestas.

### 3.3. ¿Es necesaria la negociación colectiva?

El paquete lácteo contiene dos elementos obligatorios y tres elementos opcionales para los Estados miembros. Estos están obligados a reconocer a las organizaciones de productores de leche que cumplan criterios mínimos para que puedan negociar conjuntamente los términos del contrato, incluido el precio para la entrega de leche cruda a los primeros compradores, siempre que no excedan más del 3,5 % de la producción de la UE o el 33 % de la producción nacional. Y habrá informes mensuales obligatorios sobre el volumen de leche cruda que recolecten los primeros compradores.

Además, los Estados miembros, opcionalmente, pueden obligar a los elaboradores de productos lácteos a realizar contratos por escrito, incluyendo ciertos elementos clave, como un precio o fórmula de precios, el volumen de entrega, la duración del contrato y el momento de la recolección; pueden permitir la creación de organizaciones interprofesionales que reúnan a los operadores de toda la cadena de suministro para mejorar la transparencia y promover las mejores prácticas; y se pueden establecer reglas vinculantes para regular la oferta de quesos con DOP e IGP, si esto es solicitado por los propios productores lácteos.

El paquete lácteo entró en vigor en octubre de 2012 y su aplicación está en marcha. Once Estados miembros han introducido contratos obligatorios, mientras que otros cuatro los están planeando hacer. Los países pueden decidir no aplicar las disposiciones contractuales voluntarias, ya sea porque puede que se apliquen soluciones no legislativas (por ejemplo, un código de prácticas del sector) o porque la mayor parte de la leche se suministre a cooperativas donde disposiciones similares ya se estén aplicando.

En un artículo reciente, Alan Matthews se cuestiona la necesidad y eficacia del paquete lácteo. Según Matthews (2013b) desde enero de 2000 hasta mayo de 2006, los precios al productor de leche de la UE evolucionaron de manera similar a los precios de los productos procesados, pero se quedaron atrás de los precios al consumidor, dando lugar a una menor participación de estos productos en el precio final de la leche. Según Matthews ello se atribuyó al período de reformas de la PAC de la Agenda 2000 y de la *revisión intermedia* de 2003 que redujeron los precios de sostenimiento de los productos lácteos.

Durante el repunte posterior de precios, los precios al consumo de los productos lácteos aumentaron en línea con el incremento de los precios de los productos lácteos a salida de planta, pero durante la fase descendente a finales de 2008 y principios de 2009 los precios al consumidor apenas respondieron a la fuerte caída de los precios de los productos lácteos y de los precios al productor en ese período. Fue en ese momento cuando la Comisión creó el mencionado *grupo de expertos de alto nivel* para estudiar las alegaciones de abuso de posición dominante. Sin embargo, a partir de mayo de 2009 los precios al productor e industriales han aumentado a un ritmo más rápido que los precios de consumo (aunque con una considerable volatilidad). Ello comenzó a ocurrir antes de que se le hubiera dado a las organizaciones de productores la capacidad de negociar contratos con los procesadores. Hay que añadir que la eficacia del paquete es discutible ya que este se centra en las relaciones entre productores e industria (cuando los precios percibidos por los productores y los de los productos elaborados parecen haber evolucionado de manera similar) y que, además, la rentabilidad de la producción de leche depende de la evolución de los márgenes brutos de la granja de productos lácteos, es decir, la diferencia entre el precio al productor y sus costes de producción.

#### 4. Comentario final

La intervención pública en los mercados agrarios se ha visto justificada históricamente por la volatilidad de estos, la rigidez y especificidad de los activos agrícolas como la tierra y la mano de obra familiar, y la acentuada atomización de la producción, en situación negociadora de debilidad en la cadena de valor. La liberalización de los mercados europeos se vio motivada por la necesidad de introducir nuevos instrumentos de apoyo a las rentas que fueran compatibles con el sistema multilateral de comercio, basado en la normativa de la OMC. La creación de figuras como los pagos directos y los pagos únicos pueden haber servido para compensar las rentas perdidas por los productores. Pero de ninguna manera han permitido estabilizar los mercados. Los productores se han visto así expuestos a una mayor incertidumbre, que se ha visto agravada por el imperfecto funcionamiento de la cadena de valor.

La Unión Europea se encuentra por tanto en una encrucijada aún no resuelta. Por un lado, no puede dar marcha atrás en la flexibilización del mercado, apuntalada por la eliminación de los sistemas de cuotas. Pero por otro, debe ir introduciendo nuevos mecanismos como la gestión de riesgos (tratada

en otro capítulo de la presente obra) y las medidas que contribuyen a equilibrar la cadena de valor. El debate europeo sobre estos aspectos se encuentra en construcción. La Unión y los Estados miembros como España, van avanzando en fórmulas que introduzcan transparencia de precios y en la autorregulación de buenas prácticas. La regulación de los contratos-tipo reduce los costes de transacción y fortalece a los productores. Sin embargo, fórmulas más directas de negociación colectiva encuentran más dificultades, pues su eficacia no es evidente y su aplicación debe hacerse con cautela para no interferir en la competencia. Lo que sí parece claro es la necesidad de organizar la producción de manera que los flujos de información se transmitan en todas las fases de la cadena de valor para que los productores no pierdan capacidad de negociación, al tiempo que incorporen las innovaciones necesarias para satisfacer las necesidades de los consumidores.

## Referencias bibliográficas

- ASSEFA, T. T.; MEUWISSEN, M. P. M. y OUDE LANSINK, A. G. J. M. (2013): «Literature review on price volatility transmission in food supply chains, the role of contextual factors, and the CAP's market measures»; *Working Paper* (4). ULYSSES project, EU 7<sup>th</sup> Framework Programme; Project 312182 KBBE.2012.1.4-05; <http://www.fp7-ulysses.eu/>.
- BAHAMONDE, E. (2013): «El papel del cooperativismo agroalimentario en la economía mundial»; *Mediterráneo Económico* (24).
- BARDAJÍ, I.; GARRIDO, A.; IGLESIAS, E.; BLANCO, M.; BIELZA, M.; ARFINI, F.; BRUEMMER, B.; CAFIERO, C.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; MEUWISSEN, M.; REQUILLART, V. y SARRIS, A. (2013): *What Market Measures in the Future CAP after 2013?* Study, European Parliament. Directorate General for Internal Policies Policy Department B: Structural And Cohesion Policies Agriculture And Rural Development.
- BIJMAN, J.; ILIOPOULOS, C.; POPPE, K.; GIJSELINCKX, C.; HAGEDORN, K.; HANISCH, M. *et al.* (2012): *Support for Farmers' Cooperatives: Final report*. Wageningen UR.
- BRÜMMER, B.; KORN, O. SCHLÜSSLER, K.; JAMALI JAGHDANI, T. y SAUCEDO, A. (2013): «Volatility in the after crisis period - A literature review of recent empirical research»; *Working Paper* (1). ULYSSES project; EU 7<sup>th</sup> Framework Programme, Project 312182 KBBE.2012.1.4-05; <http://www.fp7-ulysses.eu/>.

- BURGAZ, F. (2013): «La ley de integración cooperativa»; *Mediterráneo económico* (24); pp. 345-354.
- CASTILLO, J. S.; COMPÉS, R. y GARCÍA, J. M. (2014): «La regulación vitivinícola. Evolución en la UE y España y situación en el panorama internacional»; en CASTILLO Y COMPÉS, eds.: *Economía del vino en España y el mundo*. Cajamar. Almería (en prensa).
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2009): *Informe sobre la competencia en el sector agroalimentario*, 19.5.2010, Informe art. 26 Acuerdo Sector Lácteo, 29.7.2009; <http://www.cncompetencia.es/Inicio>.
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2010): *Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario*; <http://www.cncompetencia.es/Inicio>.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *A better functioning food supply chain in Europe*. European Commission, COM (2009) 591 final, 28.10.2009.
- EUROPEAN COMMISSION (2011): *Common Agricultural Policy towards 2020. Assessment of Alternative Policy Options*. SEC(2011) 1153 final/2
- EUROPEAN COMMISSION (2012a): *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Evolution of the market situation and the consequent conditions for smoothly phasing-out the milk quota system-second «soft landing» report*.
- EUROPEAN COMMISSION (2012b): *High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain*. European Commission, Enterprise and Industry.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2010): *European Parliament resolution of 7 September 2010 on fair revenues for farmers: A better functioning food supply chain in Europe* (2009/2237(INI)). European Parliament, P7\_TA(2010)0302.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2011): *European Parliament resolution of 5 July 2011 on a more efficient and fairer retail market* (2010/2109(INI)). European Parliament, P7\_TA(2011)0307.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2012): *European Parliament resolution of 19 January 2012 on the imbalances in the food supply chain*. European Parliament, P7\_TA(2012)0012.



- EUROPEAN UNION (2013): «REGULATION (EU) No. 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a Common Organisation of the Markets in Agricultural Products and repealing Council Regulations (EEC) No. 922/72, (EEC) No. 234/79, (EC) No. 1037/2001 and (EC) No. 1234/2007»; *Official Journal of the European Union* 20.12.2013.
- FOODDRINKEUROPE (2012): «Priorities for the development of an EU industrial policy for food - Competitiveness Report 2012»; ed.: *FoodDrinkEurope*.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2013): «Algunos apuntes sobre la relación entre las políticas europeas agraria y de competencia en el marco de las discusiones sobre la PAC post 2013»; *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 232(2012); pp. 69-100.
- GOHIN, A. (2012): *The Mechanisms of the Single CMO and Risk Management Instruments under the New CAP*. European Parliament. Directorate General for Internal Policies Policy Department B: Structural And Cohesion Policies Agriculture And Rural Development.
- GUILLEM, J. (2012): *EU competition framework policy and agricultural agreements: collation and comparative analysis of significant decisions at national level*. European Parliament. Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural And Cohesion Policies Agriculture And Rural Development.
- HLG (2010): *Report of the High Level Group on Milk*. [http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/report\\_150610\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/report_150610_en.pdf).
- MATTHEWS, A. (2013a): «Intervention arrangements in the new CAP»; Publicado en *capreform.eu*; <http://capreform.eu/intervention-arrangements-in-the-new-cap/>.
- MATTHEWS, A. (2013b): «Did we really need the Milk Package?»; Publicado en *capreform.eu*; <http://capreform.eu/did-we-really-need-the-milk-package/>.
- UPV-MAGRAMA (2012): *Informe final. Evaluación de la Estrategia Nacional de los Programas Operativos sostenibles a desarrollar por las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas*. Informe elaborado por la Universitat Politècnica de València para el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Valencia

WTO (2013): *Trade Policy Review. Report by the Secretariat. European Union.* WT/TPR/S/284. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp384\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp384_e.htm).

WRIGHT, B. D. (2011): «The Economics of Grain Price Volatility»; *Applied Economic Perspectives and Policy* 33(1); pp. 32-58.

# La política de desarrollo rural en el periodo 2014-2020

*Rosa Gallardo Cobos*  
Universidad de Córdoba

## 1. Introducción

«Europa 2020» es la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para esta década, y fue presentada por el Consejo Europeo en junio de 2010. Constituye un marco para la acción de las administraciones públicas en el Horizonte 2020, con el crecimiento económico como eje central, basado en tres prioridades: que este se apoye en el conocimiento y la innovación, que sea más sostenible, y que sea integrador. Esta última prioridad implica una economía con elevado nivel de empleo, con el objetivo último de la cohesión económica, social y territorial. El que la cohesión territorial esté en la base misma de la estrategia pone de manifiesto el firme convencimiento de que la articulación territorial constituye un factor estratégico en la senda de ese crecimiento integrador. El periodo de programación 2014-2020 viene marcado por la reforma de las principales políticas europeas, con el fin último de contribuir a las directrices marcadas en la citada Estrategia Europa 2020.

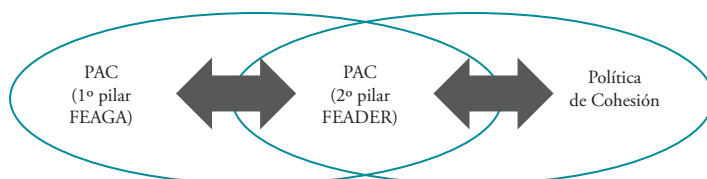
En este contexto, la Unión Europea se plantea nuevos retos, desafíos e instrumentos para impulsar el desarrollo de los territorios rurales. Se reconoce que la agricultura y el mundo rural han sido y siguen siendo fundamentales para la sociedad y para la construcción del espacio europeo considerando sus distintas dimensiones: institucional, cultural, social, económica o ambiental (Gallardo, 2013).

De forma coherente con la citada Estrategia Europa 2020, la Comisión Europea ha presentado su documento de trabajo (SWD, 2012) para el denominado Marco Estratégico Común (MEC), que tiene por objeto ayudar en el establecimiento de prioridades claras de inversión para el próximo período de planificación financiera en los Estados miembros y sus regiones. Este proporcionará una orientación estratégica para los Estados miembros y las regiones, y permitirá una mejor coordinación y complementariedad en las actuaciones de los cinco fondos que constituyen la principal fuente de inversión a escala

de la Unión Europea: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). La propuesta prevé la adopción de *Contratos de asociación* que establecerán los compromisos de los socios a nivel nacional y regional. Estos establecerán una estrategia integrada para el desarrollo territorial apoyada por todos los fondos del MEC.

Con este enfoque, se plantea el reto de integrar la dimensión territorial del desarrollo rural en el marco más amplio de la cohesión, considerando conjunta y complementariamente recursos, fondos y políticas, con el objetivo de avanzar en la mejora de las condiciones de vida de la población que reside en las áreas rurales. Por un lado, la nueva propuesta de reforma de la Política Agraria Común (PAC) establece tres grandes bloques de instrumentos para abordar los retos alimentario, ambiental y territorial: pagos directos, gestión de mercados y desarrollo rural, continuando la estructura de dos pilares. Sin embargo, esta estructura presenta una diferencia sustancial, ya que los instrumentos de ambos pilares van a contribuir a todos los objetivos de la PAC. Por tanto, esta nueva articulación que se propone para los tres tipos de instrumentos de la PAC abre un escenario de cooperación y complementariedad que puede ayudar a superar las relaciones de conflicto que han surgido en otras ocasiones. Por otro lado, la nueva política de desarrollo rural hay que enmarcarla no solo en el contexto de la Política Agraria Común (PAC) para el periodo 2014-2020, sino que hay que situarla también en la más amplia reforma de la Política de Cohesión de la UE, ya que ambas se complementan, dando lugar a un cambio fundamental en el modo de abordar el desarrollo de los territorios europeos (Moyano, 2013). Este nuevo escenario de convergencia de políticas y fondos, puede contribuir a aumentar la eficacia de las acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de los habitantes del medio rural y la eficiencia en el uso de los recursos que se ponen a disposición de estas políticas.

**Figura 1. El desarrollo rural entre la Política Agraria y la Política de Cohesión**



## 2. Las claves del nuevo Marco Estratégico Común

En este contexto, se ha elaborado un Reglamento de disposiciones comunes para los cinco fondos<sup>1</sup>, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de recursos que permita ser eficaces en el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. La simplificación y la armonización de normas, se sitúan también en la base de esta nueva propuesta. Se señalan una serie de principios comunes aplicables a todos los fondos, que incluyen la cooperación y la gobernanza multinivel, la conformidad con las leyes nacionales y de la UE aplicables, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres<sup>2</sup>, la no discriminación y el desarrollo sostenible<sup>3</sup>.

Además, el citado Reglamento de disposiciones comunes incluye once objetivos temáticos, expresando para cada uno de ellos su contribución a los objetivos políticos de la Estrategia 2020 y las acciones clave para cada uno de los Fondos implicados:

1. Promover la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
2. Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación y el acceso a las mismas.
3. Mejorar la competitividad de las pymes, del sector agrícola (para el FEADER) y del sector de la pesca y la acuicultura (para el FEMP).
4. Favorecer la transición a una economía hipocarbónica en todos los sectores.
5. Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.
6. Proteger el medioambiente y promover la eficiencia en cuanto a los recursos.
7. Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.

<sup>1</sup> Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo.

<sup>2</sup> Los Estados miembros deben perseguir el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres, tal como se establece en el artículo 8 del TFUE, y velar por tener en cuenta dicho objetivo en la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones en el marco de todos los fondos del MEC.

<sup>3</sup> El desarrollo sostenible exige el cumplimiento del acervo de la normativa medioambiental. Dado que los fondos del MEC son la principal fuente de financiación de la Unión Europea para el medioambiente, también deben contribuir sustancialmente a la mejora del mismo, y al menos el 20 % del presupuesto de la UE en el período 2014-2020 debe asignarse a los objetivos del cambio climático.

8. Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral.
9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.
10. Invertir en la educación, el desarrollo de capacidades y el aprendizaje permanente.
11. Mejorar la capacidad institucional y garantizar una administración pública eficiente.

Cada fondo contribuirá a los objetivos temáticos centrandose sus actuaciones en el ámbito que le corresponde. Así, las actuaciones del FEADER tendrán como objetivo el crecimiento inteligente, sostenible e integrador en los sectores agrícola, alimentario y forestal, y en las zonas rurales en su conjunto; abarcarán la transferencia de conocimientos y la innovación, la competitividad de la agricultura, la gestión de los recursos naturales y la acción por el clima, y el desarrollo integrador de las zonas rurales. Las acciones de cada programa operativo podrán ser financiadas por un solo fondo (opción «monofondo») o por varios fondos MEC (opción «multifondo»).

El nuevo escenario que se dibuja con el Marco Estratégico Común no es en absoluto un escenario continuista, sino que supone un cambio de paradigma. Adquieren un especial protagonismo cuestiones como la gobernanza de los fondos, la participación público-privada, la inclusión, la focalización territorial, la especialización inteligente, los compromisos compartidos y la innovación. Los siguientes aspectos de carácter general pueden considerarse como claves para entender el cambio de paradigma al que acaba de hacerse referencia:

- *Una programación estratégica reforzada y la concentración en las prioridades de la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.*

Con la nueva programación estratégica, la Comisión Europea pretende mejorar la eficiencia en el uso de los recursos utilizados en la Política de Cohesión y Desarrollo Territorial. La intervención de los fondos del MEC tiene que concentrarse en un número limitado de prioridades, ya que la experiencia demuestra que la concentración temática permite un aumento en la eficacia de las intervenciones públicas por alcanzar una masa crítica con un impacto real sobre la situación socioeconómica de un país y de sus regiones. Para ello, el MEC presenta las acciones clave para abordar las prioridades de la UE, proporciona orientación sobre la programación aplicable a todos

los fondos (incluidos FEADER y FEMP) y promueve una mejor coordinación de los diversos instrumentos estructurales de la UE. Los Contratos de asociación, acordados en la fase inicial entre la Comisión y los Estados miembros, presentarán la contribución general, a nivel nacional, a los objetivos temáticos, así como los compromisos con acciones concretas para alcanzar los objetivos de Europa 2020.

- *Una programación integrada, una mayor coordinación entre los fondos implicados y el principio de gobernanza multinivel.*

El MEC debe garantizar la complementariedad entre los ámbitos de actividad de los diferentes fondos y eliminar el riesgo de duplicación. La integración/coordinación de los fondos es una cuestión fundamental de gobernanza, siendo esta un problema serio que afecta los resultados de las Políticas de desarrollo rural. En todo este proceso de programación, es deseable que se aplique en la práctica el principio de gobernanza multinivel, por la importancia de adoptar un enfoque ascendente en el proceso de toma de decisiones y en la preparación de los Contratos de asociación y los Programas operativos. Los gobiernos nacionales están obligados a dar participación en todo ese proceso tanto a los interlocutores socioeconómicos (organizaciones sindicales y empresariales), como a las diversas asociaciones de la sociedad civil (consumidores, ambientalistas, mujeres, jóvenes, etc.) y a las autoridades regionales y locales competentes (rurales, urbanas, etc.). De este modo, se garantiza la implicación desde el comienzo de todo ese proceso de aquellos actores sociales, económicos, políticos e institucionales que tienen una presencia real en los territorios donde habrán de ejecutarse las distintas acciones, esperando con esa dinámica participativa que mejore la eficacia en la aplicación de los programas. Cada Programa operativo debe especificar los mecanismos que pondrá en marcha para asegurar que se aplicará este enfoque de gobernanza<sup>4</sup>.

- *La condicionalidad y la recompensa al rendimiento.*

Para reforzar el rendimiento, se introducen nuevas disposiciones de condicionalidad para asegurar que los Estados miembros alcancen los objetivos y las metas de Europa 2020. La condicionalidad adoptará la forma *ex ante* (deben darse antes de que los fondos se desembolsen)

<sup>4</sup> El compromiso por la gobernanza multinivel es tan firme en la nueva programación estratégica, que la Comisión Europea les da el calificativo de «socios» a esos interlocutores, garantizándoles su presencia en los comités de seguimiento de los distintos programas operativos, y comprometiéndose además a consultarles al menos una vez al año sobre la marcha de dichos programas.

y *ex post* (supeditarán el desembolso de fondos adicionales al rendimiento). El refuerzo de la condicionalidad *ex ante* en relación con estos fondos tiene como finalidad asegurar que se dan las condiciones necesarias para que la ayuda que aportan sea eficaz. La condicionalidad *ex post* centrará la atención en el rendimiento y la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Este enfoque estará acompañado de un sistema de incentivos, «reserva de eficacia»<sup>5</sup>, que implica que una parte de las ayudas se percibirá en función de los resultados obtenidos, es decir, de la eficacia en la consecución de los objetivos previstos. Además de la reserva de eficacia, la incapacidad para alcanzar hitos puede llevar a la suspensión de los fondos y el fracaso a la hora de cumplir las metas de un programa puede llevar igualmente a la cancelación de dichos fondos. Por último, las denominadas «condicionalidades macroeconómicas» establecen un vínculo más estrecho entre la Política de cohesión y la gobernanza económica de la Unión, asegurando que la efectividad del gasto de los fondos del MEC se sostenga a través de políticas económicas sólidas.

- *La innovación y la especialización inteligente.*

La cultura de la innovación es consustancial a la sociedad del conocimiento y va unida a elementos como el conocimiento, la creatividad, lo relacional, la voluntad de emprender, el aprendizaje permanente, la diversidad e interacción, la movilidad, la capacidad de asumir riesgos y aceptar el fracaso como parte del aprendizaje, etc. En este contexto, la Comisión Europea en el intento de impulsar la innovación en el conjunto de la UE ha incluido a las «Estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente» (RIS3) como condición *ex ante* para las regiones que pretendan solicitar fondos de cohesión en el marco 2014-20. Esto también conlleva que la Comisión pretende la concentración de los recursos en las áreas de especialización más prometedoras de una región en función de sus ventajas comparativas, y evitar así la dispersión de recursos, la falta de dimensión o el fraccionamiento del conocimiento europeo. La especialización inteligente supone la colaboración entre empresas, centros de investigación y universidades para identificar las áreas de especialización de una región, así como los puntos débiles que obsta-

<sup>5</sup> Un total del 5 % de la dotación nacional de cada fondo se reservará y se asignará, durante una evaluación parcial, a los Estados miembros para los programas que hayan cumplido completamente sus hitos.



culizan la innovación. La sostenibilidad de la estrategia dependerá en gran parte del grado de oportunidad y coordinación de las medidas, así como de la gobernanza, incluido el modo de comprometer a las partes interesadas. La Estrategia deberá incluir también mecanismos de aprendizaje de políticas y búsqueda de alianzas. Es positivo la importancia otorgada al vínculo existente entre los fondos del MEC y el programa Horizonte 2020, ya que la Comisión Europea ha desarrollado las directrices, proponiendo que los fondos del MEC apoyen estrategias de especialización inteligente en relación con el programa Horizonte 2020, basadas en dos tipos muy diferentes de actividades: el desarrollo de capacidades y la explotación y difusión inmediata de los resultados de la investigación y la innovación.

- *La dimensión territorial.*

Se trata de una reforma con destacadas novedades en todo lo que se refiere a la incorporación de la dimensión territorial. Con el fin de promover enfoques integrados del desarrollo territorial, el Reglamento de disposiciones comunes establece dos mecanismos para facilitar la elaboración de planteamientos locales y subregionales. Se trata del desarrollo local participativo y de las inversiones territoriales integradas. Ambos aspiran a comprometer a los agentes regionales y locales y a las comunidades locales en la aplicación de los programas.

Así, el enfoque integrado para el desarrollo local (DLCL), facilita la ejecución de estrategias de desarrollo local por parte de grupos, a partir del enfoque LEADER utilizado para el desarrollo rural. El desarrollo local participativo puede complementar y mejorar la formulación de políticas públicas de todos los fondos del MEC. Su objetivo es aumentar la eficacia y la eficiencia de las estrategias de desarrollo territorial, delegando el proceso de toma de decisiones y de ejecución a una «asociación local de agentes públicos, privados y de la sociedad civil». El desarrollo local participativo debe aplicarse en el contexto de un planteamiento estratégico seguido por los responsables públicos, para garantizar que la definición de las necesidades locales «desde la base» tenga en cuenta las prioridades fijadas a un nivel superior. Por consiguiente, los Estados miembros y/o las regiones deberán definir el enfoque de desarrollo local participativo en los fondos del MEC y tendrán que incluir referencias al desarrollo local participativo en los Contratos de asociación. Este Contrato ha de especificar los princi-

pales desafíos que los Estados miembros tienen intención de abordar, estableciendo los principales objetivos y prioridades, e indicar los tipos de territorios en que debe aplicarse este planteamiento, así como el papel específico que se asignará a los Grupos de acción local en su realización. Además, deberán indicar cómo se utilizarán los fondos del MEC y explicar el papel previsto para los diferentes fondos en distintos tipos de territorio (rural, urbano, etc.). En el marco del FEADER, LEADER seguirá siendo un elemento obligatorio de cada uno de los Programas de desarrollo rural.

Por otro lado, la inversión territorial integrada (ITI) es un instrumento que establece acuerdos de realización integrada de las inversiones en el marco de acuerdos para más de un eje prioritario de uno o más programas operativos. La financiación de varios ejes y programas prioritarios puede agruparse en una estrategia de inversión integrada para un territorio o área funcional determinados. Ello puede adoptar la forma de una estrategia integrada de desarrollo urbano, pero también de cooperación intermunicipal en territorios específicos. Dentro de una ITI, determinados componentes pueden aplicarse a través del desarrollo local participativo, combinando los dos enfoques.

Trasladar esa dimensión territorial al diseño de políticas e intervenciones es complicado, fundamentalmente porque las políticas públicas han estado dominadas por perspectivas sectoriales, con frecuencia ajenas y alejadas de la necesaria integración y/o complementariedad con una perspectiva territorial. A pesar de la dificultad, es necesario contemplar suficientemente esa perspectiva territorial, más allá del LEADER.

- *Las recomendaciones específicas por país.*

Las recomendaciones específicas por país para los fondos del MEC se incluyen en el denominado Documento de Posición de la Comisión por país y reflejan los retos estructurales subyacentes que han de ser abordados mediante estrategias plurianuales de inversión. Los fondos del MEC han de desempeñar un papel fundamental a la hora de apoyar las medidas contempladas en las recomendaciones específicas para cada país, destinadas a lograr los cambios estructurales necesarios y a colmar las lagunas en relación con los principales objetivos de Europa 2020. Cada Estado miembro debe establecer en el Contrato de asociación cómo contribuyen los distintos flujos de financiación

de la UE y nacionales a afrontar los retos identificados en las recomendaciones específicas para cada país afectado.

En el caso español, los desafíos más apremiantes, que están interrelacionados entre sí, se refieren a: i) alto nivel de desempleo general y juvenil, baja productividad del trabajo y crecimiento de la pobreza y la exclusión social; ii) baja competitividad de sus pymes y escasa presencia en mercados internacionales; iii) débil sistema de I+D e insuficiente participación en el mismo del sector privado, y iv) utilización no eficiente de los recursos naturales. Frente a estos desafíos, se proponen para el periodo 2014-2020 cuatro prioridades de financiación complementarias que se refuerzan mutuamente: i) aumento de la tasa de actividad y de la productividad del trabajo, así como mejora de la educación, la formación y las políticas de inclusión social con especial atención a los jóvenes y a los grupos más vulnerables; ii) adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las pymes; iii) promoción de un entorno empresarial favorable a la innovación y el fortalecimiento del sistema de I+D e innovación, y iv) hacer un uso más eficiente de los recursos naturales.

Por otra parte, las principales necesidades en relación al desarrollo rural para España se sitúan, prácticamente coincidentes con las anteriores, en los siguientes ámbitos: i) escasa competitividad del sector agrario y agroalimentario y escasa presencia en los mercados internacionales; ii) debilidad en el campo de la investigación y la innovación e insuficiente participación del sector privado; iii) elevada tasa de desempleo global y juvenil, baja productividad laboral y aumento de la pobreza y la exclusión social, y iv) uso ineficiente de los recursos naturales.

Para afrontar los principales problemas detectados, la Comisión Europea le propone a España concentrar los fondos del MEC en los cuatro objetivos prioritarios citados. Para cada uno de ellos, la Comisión recomienda un conjunto de acciones específicas a incluir en el Contrato de asociación, y le exige al gobierno español el cumplimiento de una serie de condiciones previas, con objeto de asegurar que los fondos destinados a cada Programa operativo se utilizarán eficazmente. Entre las condiciones *ex-ante* identificadas por la Comisión Europea destacan las siguientes: aplicar de manera efectiva la Ley de la pequeña empresa; elaborar estrategias nacionales y regionales de investiga-

ción e innovación para una especialización inteligente (RIS3); aplicar de modo pleno la Directiva Marco del Agua (especialmente, en lo relativo a incluir en la política de precios la recuperación de costes, y en lo que se refiere a la aprobación de los Planes hidrológicos de cuenca); modernizar las instituciones del mercado laboral (en concreto los Servicios públicos de empleo) y elaborar un plan estratégico para la acuicultura. Además de esas condiciones, se le exige también a España que elabore estrategias de cooperación transfronteriza con los países vecinos en el marco de la cooperación territorial europea, para hacer frente a problemas comunes y para compartir servicios públicos a lo largo de las fronteras.

Asimismo, se le recomienda al gobierno español que mejore la coordinación y las sinergias entre los fondos para lograr objetivos estratégicos comunes, utilizando para ello la figura de las «acciones integradas» que contempla el MEC. En el caso de la agricultura y el desarrollo rural se le sugiere que coordine el FEADER y los fondos FEDER y FSE para cuestiones relativas a formación, investigación y transferencia en el ámbito de la gestión del agua, la erosión del suelo y la prevención de inundaciones e incendios forestales.

Por último, se le plantea a España la necesidad de promover los enfoques integrados de desarrollo territorial utilizando los instrumentos que la nueva programación estratégica ofrece (las ITI, las operaciones integradas, los planes de acción conjunta, las plataformas de desarrollo urbano o las acciones urbanas innovadoras). Para ello recomienda fortalecer el enfoque DLCL ascendente y participativo, instando a España a incluir este enfoque en la ejecución de los algunos Programas operativos, en concreto, los dirigidos al desarrollo territorial.

### 3. El desarrollo rural en el periodo 2014-2020

La nueva Política de desarrollo rural europea se ha plasmado principalmente en dos reglamentos: Reglamento (UE) núm. 1303/2013, de disposiciones comunes a los fondos estructurales, el FEADER y el Fondo de Cohe-

sión<sup>6</sup> y Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de desarrollo rural<sup>7</sup>. A pesar de los vínculos señalados anteriormente entre el FEADER y el resto de fondos MEC y la necesaria coordinación y complementariedad entre las actuaciones de desarrollo rural y el resto de acciones vinculadas con otras políticas (reflejada fundamentalmente en el Reglamento 1303/2013), la Política de desarrollo rural mantendrá su identidad distintiva, ya que un reglamento aplicable exclusivamente a ella abarca su funcionamiento (Reglamento 1305/2013). Este reglamento establece las normas generales que rigen la ayuda al desarrollo rural financiada por el FEADER, fija los objetivos a los que debe contribuir la Política de desarrollo rural y las correspondientes prioridades que debe atender en materia de desarrollo rural. Igualmente, traza el contexto estratégico de la Política de desarrollo rural y define las medidas que deben ser adoptadas para ejecutarla, estableciendo las normas sobre programación, trabajo en red, gestión, seguimiento y evaluación con arreglo a responsabilidades compartidas entre los Estados miembros y la Comisión. Finalmente, establece las normas para garantizar la coordinación del FEADER con otros instrumentos de la Unión.

El FEADER contribuirá a la Estrategia Europa 2020 fomentando un desarrollo rural sostenible en toda la Unión como complemento de los demás instrumentos de la PAC, la Política de Cohesión y la Política Pesquera Común. Contribuirá al desarrollo de un sector agrícola más equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental, más respetuoso con el clima, más resistente a los cambios climáticos, más competitivo y más innovador. En el marco general de la PAC, la ayuda al desarrollo rural, contribuirá a lograr los siguientes objetivos: i) fomentar la competitividad de la agricultura; ii) garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima, y iii) lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo. En línea con la Estrategia Europa 2020, los objetivos del desarrollo rural se traducen en seis prioridades, que deberán abordarse mediante las correspondientes medidas de desarrollo rural:

<sup>6</sup> Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo.

<sup>7</sup> Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

- 1) Fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales:
  - Promover la innovación y la base de conocimientos en las zonas rurales.
  - Reforzar los vínculos entre la investigación y la innovación en la agricultura y la silvicultura.
  - Promover el aprendizaje permanente y la formación profesional en los sectores agrícola y forestal.
- 2) Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones:
  - Facilitar la reestructuración de las explotaciones que se enfrentan a importantes problemas estructurales (en particular las que tienen una baja participación en el mercado, las que se orientan al mercado y operan en sectores particulares o las que necesitan una diversificación agrícola).
  - Facilitar una estructura de edad equilibrada en el sector agrario.
- 3) Fomentar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos en agricultura:
  - Integrar mejor a los productores primarios en la cadena alimentaria a través de programas de calidad, promoción de mercados locales y cadenas de distribución cortas, agrupaciones de productores y organizaciones interprofesionales.
  - Prestar apoyo a la gestión de riesgos en las explotaciones agrarias.
- 4) Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura:
  - Restaurar y conservar la biodiversidad (incluso en los espacios de la Red Natura 2000 y zonas de agricultura de alto valor natural) y el estado de los paisajes europeos.
  - Mejorar la gestión del agua.
  - Mejorar la gestión del suelo.
- 5) Promover la eficiencia en el uso de los recursos y alentar la transición a una economía hipocarbónica en la agricultura y los sectores alimentario y forestal:
  - Aumentar la eficiencia en el uso del agua por parte de la agricultura.

- Aumentar la eficiencia en el uso de la energía en la agricultura y la transformación de alimentos.
  - Facilitar el suministro y uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos, residuos y otras materias primas no alimentarias para la bioeconomía.
  - Reducir las emisiones de óxido nitroso y metano procedentes de la agricultura.
  - Promover la captura de carbono en la agricultura y la silvicultura.
- 6) Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo de las zonas rurales.
- Facilitar la diversificación y la creación de nuevas pequeñas empresas y de empleo.
  - Promover el desarrollo local en las zonas rurales.
  - Mejorar el acceso, uso y calidad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las zonas rurales.

Estas prioridades suponen una traducción de los objetivos temáticos correspondientes del MEC, y contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medioambiente, atenuación del cambio climático y adaptación al mismo. Las citadas prioridades, con sus correspondientes indicadores de objetivos, han de ser la base de la programación.

Así, de acuerdo con las prioridades, deben elaborarse los correspondientes programas de desarrollo rural, en los que se especifiquen cómo las medidas de desarrollo rural contribuirán específicamente a la consecución de una o varias prioridades de desarrollo rural de la UE. Entre las medidas específicas que la Comisión Europea propone destacan: transferencia de conocimientos y actividades de información; servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrarias; regímenes de calidad de los productos agrarios y alimenticios; inversiones en activos físicos; reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas; desarrollo de explotaciones agrarias y empresas; diversificación hacia actividades no agrarias de las pequeñas empresas agroalimentarias ubicadas en el medio rural; servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales; inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques; forestación y creación de superficies forestales; establecimiento de sistemas agroforestales;

prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios forestales, desastres naturales y catástrofes; inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales; inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales; creación de agrupaciones de productores; agroambiente y clima; agricultura ecológica; ayuda al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua; ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas; designación de zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas; bienestar de los animales; servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques; cooperación; creación y funcionamiento de grupos operativos de la Asociación Europea de la Innovación (AEI) en materia de productividad y sostenibilidad agraria; gestión de riesgos; seguro de cosechas, animales y plantas; mutualidades para enfermedades animales y vegetales e incidentes medioambientales; instrumento de estabilización de rentas y, finalmente, LEADER (Grupos de Acción Local, ayuda preparatoria, actividades de cooperación en el marco de LEADER, costes de funcionamiento y animación).

Debe señalarse que a las medidas que tengan que ver con agroambiente y clima se destinará un 30 % del presupuesto asignado, incluyendo en este paquete nuevas medidas como son las forestales, la Directiva Marco de Agua, zonas Natura 2000, biodiversidad y las zonas con limitaciones naturales. Por su parte, el 5 % del presupuesto del FEADER se dedicará a las medidas asociadas al enfoque LEADER. En el caso de las inversiones en regadío, se permitirá la financiación de las que garanticen un ahorro de, al menos, el 5 %, así como las balsas de regulación, la mejora de la eficiencia energética, la utilización de aguas regeneradas y los nuevos regadíos.

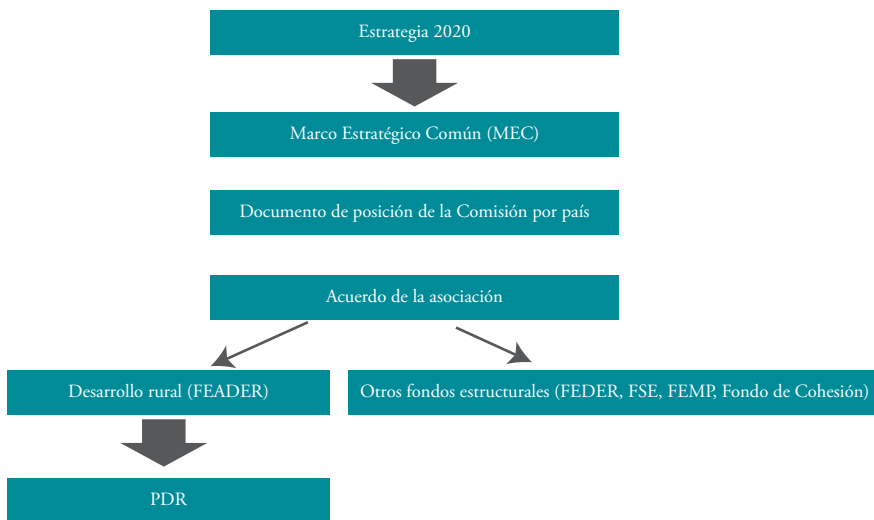
Cada programa de desarrollo debe definir una estrategia para alcanzar los objetivos fijados en relación con las prioridades de desarrollo rural de la UE y una selección de medidas. Al igual que el resto de los programas operativos, los PDR deben incluir los elementos que establece el Reglamento de disposiciones comunes del MEC y, además, otros más específicamente relacionados con el desarrollo rural: un informe previo de evaluación; un análisis de situación (utilizando la matriz DAFO) donde se expongan las necesidades de los territorios que serán objeto de aplicación del programa o subprograma temático (de acuerdo con las prioridades generales de la UE); una descripción de la estrategia de desarrollo rural (fijando los objetivos a alcanzar y definiendo las medidas que de forma coordinada se piensan aplicar para alcanzarlos y los



recursos que se les asignarán); una descripción de la estrategia que se piensa adoptar para hacer efectiva la aplicación de la AEI en el sector agroalimentario; un plan de financiación donde se especifique tanto la contribución total del FEADER al conjunto del PDR como su contribución a cada una de las medidas que componen los distintos subprogramas temáticos, así como la parte de cofinanciación que le correspondería al Estado miembro o, en su caso, al gobierno regional; y un sistema de indicadores para poder evaluar a posteriori la eficacia del programa y de cada uno de los subprogramas.

Se permite la coexistencia de programas nacionales y regionales, pudiendo diseñarse también sub-programas temáticos voluntarios, con un porcentaje de ayuda más elevado para determinadas medidas, dirigidos a necesidades específicas: jóvenes agricultores, pequeñas explotaciones, zonas de montaña, canales cortos de comercialización, reestructuración de sectores agrarios con un impacto importante en el desarrollo de una zona rural dada, mujer rural o mitigación y adaptación al cambio climático y biodiversidad.

**Figura 2. La Programación de Desarrollo Rural (PDR)**



Esta programación debe adaptarse a las prioridades de desarrollo rural de la UE y al mismo tiempo, adaptarse a los contextos nacionales y completar las demás políticas europeas, especialmente la relativa a los mercados agrícolas, la Política de Cohesión y la Política Pesquera Común. Por tanto, el MEC y los

Contratos de asociación influirán sobre el contenido de los PDR, ya que el fondo específico de desarrollo rural deberá coordinarse más en la programación general con el resto de fondos comunitarios, aunque mantenga su funcionamiento y gestión separados. Esta cuestión fundamental de gobernanza es un problema serio que afecta los resultados de las políticas de desarrollo rural. En la figura 2 se reflejan de forma esquemática estas cuestiones relativas a la programación de Desarrollo Rural.

Finalmente, la regulación correspondiente a la política de desarrollo rural para el periodo 2014-2020 se completa con el Reglamento delegado<sup>8</sup> del Reglamento (UE) núm. 1305/2013 y con los Anexos correspondientes (Anexo 1 y Anexo 2). Estos textos recogen algunos aspectos complementarios, como son: condiciones específicas para jóvenes agricultores; características del grupo de productores y el tipo de las operaciones de los sistemas de calidad y la promoción; condiciones para la no discriminación y la exclusión comercial de marcas; disposiciones para evitar la repoblación forestal inadecuada; condiciones aplicables a los compromisos de extensificación de la ganadería; definición de los tipos de operaciones que pueden optar a apoyo a la conservación de los recursos genéticos en la agricultura y la silvicultura; disposiciones para evitar la doble financiación de las prácticas beneficiosas para el clima y el medioambiente en los dos pilares de la PAC; definición de los ámbitos en los que el bienestar animal debe incluir normas más exigentes; definición de los mercados locales y las cadenas de suministro cortas; normas comunes para las medidas de inversión, subvencionabilidad de los costes relacionados con el arrendamiento, condiciones de elegibilidad de los gastos relacionados con los equipos de segunda mano o disposiciones transitorias para cubrir los compromisos asumidos durante el periodo 2007-2013 a partir de la contribución del FEADER a la programación 2014-2020. En los Anexos se recoge la información relativa a las correspondencias entre las medidas previstas en el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 y los Reglamentos (UE) núm. 1305/2013 y 1303/2013, y las correspondencias entre las medidas del Reglamento 718/2007 y ambos nuevos Reglamentos.

Para completar este apartado, se destacan algunos de los aspectos más relevantes de la nueva Política de Desarrollo Rural, como son los relacionados con: 1) la necesidad de especialización inteligente de cada territorio en el ámbito de la decidida apuesta que hace la Comisión Europea por la inves-

<sup>8</sup> Reglamento Delegado (UE) núm. 504/2014 de 11/03/2014 que completa el Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y la introducción de disposiciones transitorias. Brussels, 11.3.2014 C(2014) 1460 final.

tigación, la transferencia y la innovación en el sector agroalimentario; 2) la aplicación del enfoque de desarrollo local participativo; 3) la cooperación y 4) el fortalecimiento de los vínculos rural-urbano. A continuación se señalan algunas cuestiones relativas a cada uno de estos aspectos relevantes.

- 1) La *especialización inteligente* es una condición previa para obtener el apoyo del FEADER para impulsar la transmisión de conocimientos y la innovación en las áreas agrícolas, forestales y rurales. En este ámbito, se contemplan inversiones específicas y suplementarias para el complejo agroalimentario y el mundo rural en investigación e innovación, al efecto de crear una agricultura del conocimiento y competitiva. Es destacable la decidida apuesta que hace la Comisión Europea por la investigación, la transferencia y la innovación en el sector agroalimentario para con un objetivo diferente, pero complementario, del Programa Horizonte 2020, impulsar modelos de producción más sostenibles. Para ello se duplica el presupuesto de investigación e innovación en el complejo agroalimentario y se toman medidas encaminadas a que los resultados de la investigación se traduzcan en la práctica en una nueva asociación por la innovación. Esos fondos permitirán fomentar la transferencia de conocimientos y asesoramiento a los agricultores y demás actores de la cadena agroalimentaria y apoyar proyectos de investigación de interés para los agricultores, velando por una cooperación más estrecha entre el sector agrario y la comunidad científica, en la que los principales actores e instrumentos para la innovación serán la Asociación Europea de la Innovación (AEI), el Comité Permanente de Investigación Agraria (SCAR), los agricultores, las empresas, investigadores, ONG, los «Grupos Operativos creados *ad hoc*», los GAL, los proyectos de investigación y los intermediarios de la innovación. Estos grupos elaborarán su propio plan de actividades en el marco de un proyecto innovador que podrá recibir el apoyo financiero de los programas operativos de desarrollo rural.

El Reglamento de Desarrollo Rural dedica una sección específica a la AEI. Es una plataforma de cooperación público-privada cuyo objetivo fundamental es impulsar el intercambio de experiencias y conocimiento entre el sector agroalimentario y la comunidad científico-técnica para avanzar en el desarrollo de un sector que, sin olvidar su vocación productiva, utilice los recursos de manera eficiente, tenga

un escaso nivel de emisiones, sea respetuoso con el medioambiente, tenga capacidad de adaptación y trabaje en armonía con los recursos naturales de los que depende la agricultura. Entre los objetivos más específicos que el Reglamento atribuye a la AEI destacan precisamente los de promover los proyectos de investigación aplicada, innovación y transferencia para contribuir a un modelo agroalimentario capaz de lograr un abastecimiento estable de alimentos, piensos y biomateriales, mejorar los procesos encaminados a la protección del medioambiente y mitigar los efectos del cambio climático.

A todo ello hay que añadir una importante preocupación por la coherencia y coordinación entre las políticas sectoriales y las de I+D+i en los distintos ámbitos territoriales y actores implicados y también por la rápida divulgación de los conocimientos generados.

- 2) Otro elemento determinante en relación al Desarrollo Rural y el nuevo MEC, es que LEADER se convierte en un enfoque común abierto a todos los Fondos de la UE, pasando a denominarse, *Enfoque de Desarrollo Local Participativo* (DLCL). La Comisión Europea plantea la necesidad de dar más espacio al desarrollo local en la política de cohesión, promoviendo la innovación social, elaborando estrategias innovadoras en materia de gobernanza o definiendo programas de desarrollo y dinamización de los territorios más desfavorecidos, todo ello mediante una estrecha coordinación con la política de desarrollo rural. Por tanto, la ayuda canalizada a través de LEADER será coherente y se coordinará con la ayuda al desarrollo local procedente de otros fondos UE de gestión compartida.

En el caso del Programa operativo de desarrollo rural es obligatorio asignar al menos el 5 % del presupuesto del FEADER al enfoque LEADER, mientras que en el resto de programas operativos, la utilización del enfoque DLCL es opcional. En caso de que los Estados miembros decidan aplicar estrategias de participación local, deben justificarlo en el correspondiente Contrato de Asociación especificando los objetivos que pretenden alcanzar con ello y el valor añadido que piensan incorporar respecto a otro tipo de enfoques. También deben indicar el tipo de territorios (rurales, periurbanos, pesqueros, litoral,...) en los que se aplicará el enfoque DLCL, las acciones a llevar a cabo, los programas operativos a los que corresponden y los fondos MEC que se encargarían de financiarlas. No obstante, serán

finalmente los «Grupos de Acción Local» (GAL) constituidos en cada territorio, los que presentarán la correspondiente estrategia de desarrollo local y los que decidirán cómo implementarla en la práctica. Como se ha señalado, estos Grupos podrán gestionar cantidades procedentes de todos los fondos del MEC de forma coordinada, pudiéndose determinar un fondo como principal, que será el que financie en exclusiva los costes de explotación y las actividades de animación y puesta en red de la estrategia de desarrollo local. Aunque cada GAL podrá optar por proponer estrategias de desarrollo local financiadas por un solo fondo del MEC (opción *monofondo*) o por varios (opción *multifondo*), la Comisión Europea insta a que se utilice esta segunda opción, ya que entiende que es la vía apropiada para elevar el nivel de eficacia de la financiación europea en los territorios. En todo caso, la Comisión Europea apuesta porque sea una estrategia integrada, multisectorial y de base territorial, que se sustente en los recursos y potencialidades del territorio y que introduzca aspectos innovadores en el modo de afrontar el desarrollo local.

El Reglamento establece que la estrategia de desarrollo local deberá contener, como mínimo, los siguientes elementos: a) la definición de la zona y de la población que serán objeto de la estrategia; b) un análisis DAFO de las necesidades, potencialidades, amenazas y oportunidades de la zona; c) una descripción de la estrategia y sus objetivos, con metas claras y medibles, y mostrando su coherencia con los programas de los fondos MEC implicados en ella; d) una descripción del proceso de participación de la comunidad local en el desarrollo de la estrategia; e) un plan de acción en el que se especifiquen las distintas medidas a aplicar; f) una descripción de las capacidades del «Grupo o Grupos de Acción Local» encargados de ejecutar la estrategia; y g) el plan financiero de la estrategia (en especial, la asignación prevista de cada uno de los fondos MEC).

- 3) La *cooperación* es otro ámbito que ofrece alguna novedad interesante en el contexto de la nueva Política de desarrollo rural. Así, el Reglamento 1305/2013 establece que se apoyarán: planteamientos de cooperación entre diversos agentes de la Unión de los sectores agrario, forestal y de la cadena alimentaria, así como otros agentes que contribuyan al logro de los objetivos y prioridades de la política de desarrollo rural, como las agrupaciones de productores, las coopera-

tivas y las organizaciones interprofesionales; la creación de grupos y redes y la creación y el funcionamiento de grupos operativos de la AEI en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas. Este apoyo estará relacionado con los proyectos piloto; el desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías en los sectores agrario, alimentario y forestal; la cooperación entre pequeños agentes para organizar procesos de trabajo en común y compartir instalaciones y recursos, así como para el desarrollo o la comercialización de servicios turísticos relacionados con el turismo rural; la cooperación horizontal y vertical entre los agentes de la cadena de distribución con miras a implantar y desarrollar cadenas de distribución cortas y mercados locales; las actividades de promoción en un contexto local relacionadas con el desarrollo de cadenas de distribución cortas y mercados locales; la acción conjunta realizada para la mitigación o adaptación al cambio climático; los planteamientos conjuntos con respecto a proyectos medioambientales y prácticas medioambientales en curso, incluidas una gestión más eficiente del agua, la utilización de energías renovables y la preservación de los paisajes agrícolas; la cooperación horizontal y vertical entre los agentes de la cadena de distribución en el suministro sostenible de biomasa destinada a la elaboración de alimentos y la producción de energía y los procesos industriales; la aplicación, en particular por agrupaciones de socios públicos y privados, de estrategias de desarrollo local distintas de las definidas en el Reglamento (UE) núm. 1303/2013; la elaboración de planes de gestión forestal o instrumentos equivalentes y la diversificación de actividades agrarias en actividades relacionadas con la atención sanitaria, la integración social, la agricultura respaldada por la comunidad y la educación sobre el medioambiente y la alimentación.

Por otro lado, se mantienen los dos tipos de cooperación territorial (Reglamento 1303/2013), inter-territorial y transnacional, además de la posibilidad de cooperar con otros territorios rurales de fuera de la UE que trabajen con aproximaciones similares a LEADER y con partenariados público-privados. Pero adicionalmente, ahora se contempla también la posibilidad de que los territorios LEADER cooperen con territorios no rurales dentro de la UE. Se abren dos grandes vías de cooperación que pueden resultar muy fructíferas y que los diferentes GAL deberán explorar: la cooperación con las zo-

nas urbanas próximas, a fin de establecer alianzas estratégicas con su entorno territorial y socioeconómico inmediato; y la cooperación con otras zonas rurales. En este ámbito es importante que los GAL sean instrumentos que respondan claramente a la filosofía de partenariados público-privados para la integración territorial (considerando las áreas rurales en su contexto regional, y por tanto las relaciones socioeconómicas con las áreas urbanas a la vez que una mejor articulación territorial en el marco de estrategias de ordenación del territorio); y por otro lado, es determinante avanzar en métodos de gobernanza que permitan crear y desarrollar partenariados urbano-rurales de carácter público-privado.

La nueva Política de Desarrollo Rural muestra también un firme apoyo a la creación de «redes de desarrollo rural» tanto a nivel europeo como nacional, formadas por los nuevos GAL y por las instituciones administrativas implicadas en la implementación de esta política. Los objetivos y tareas de estas redes son las de promover el intercambio de experiencias entre los GAL, impulsar las sinergias entre GAL de diferentes regiones y países, realizar estudios para mejorar la calidad en el diseño y elaboración de los programas de desarrollo, aumentar la eficiencia de su ejecución y promover la participación de la población local.

- 4) El fortalecimiento de los *vínculos rural-urbano*, es otro de los aspectos destacables del nuevo periodo: las relaciones entre áreas urbanas y rurales se considera una vía para avanzar en el desarrollo territorial equilibrado. Se afirma en el nuevo Reglamento que «la cohesión territorial implica también intensificar los lazos entre los medios rural y urbano desde el punto de vista del acceso a infraestructuras y servicios de calidad». Se abre así la puerta a la posibilidad de plantear mecanismos de cooperación territorial que vayan más allá de los límites geográficos de las zonas rurales. La Comisión Europea le reconoce a las zonas urbanas un papel relevante en tanto que motores del crecimiento y centros de creatividad e innovación, pero también señala la necesidad de poner el acento en pueblos y territorios con funciones específicas, así como en áreas con desventajas geográficas o con problemas demográficos singulares, lo que propicia que la Política de Cohesión pueda financiar también programas destinados al desarrollo de los territorios rurales.

Para financiar la Política de Desarrollo Rural en el periodo 2014-2020 se destina un presupuesto de 95.338 millones de euros a precios corrientes, de los que 8.291 millones de euros corresponderán a España. En cuanto a las tasas de cofinanciación permitidas, las regiones menos desarrolladas (Extremadura) y las regiones en transición (Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y Murcia) dispondrán de una tasa del 75 % (el 63 % para Murcia), que pueden incrementarse en el caso de determinadas medidas (agroambientales, LEADER, agrupaciones de productores, cooperación, medidas financiadas con transferencias del primer pilar). En el caso de las regiones desarrolladas, el porcentaje máximo de cofinanciación se eleva al 53 %. Sin embargo, una serie de medidas (inversión en activos físicos, reforestación y creación de superficies forestales, implantación de sistemas agroforestales, agroambiente y clima –antiguas agroambientales–, agricultura ecológica, pagos amparados en Natura 2000 y Directiva Marco del Agua, ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, y servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques), cuando contribuyan a los objetivos de medioambiente y mitigación del cambio climático, tendrán una cofinanciación máxima del FEADER en todos los PDR del 75 %. Además, las medidas de transferencia de conocimiento y actividades de formación, la creación de agrupaciones y organizaciones de productores, la cooperación, la ayuda a la creación de empresas para jóvenes agricultores, y todas las que se gestionen con la metodología LEADER, podrán tener una cofinanciación máxima del 80 %, que podrá ser del 90 % en los PDR de las regiones mas desfavorecidas y de las ultraperiféricas.

#### **4. La aplicación en España de la nueva política de desarrollo rural**

En julio de 2013, un mes después del acuerdo político alcanzado en el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea, la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural adoptó las primeras decisiones para la aplicación de la reforma de la política agraria y de desarrollo rural en España. Tras ese primer acuerdo, se siguió trabajando para establecer los detalles de los aspectos más relevantes de la reforma, como son los relativos a la regionalización del régimen del pago básico, las definiciones de agricultor activo y actividad agraria, la concesión de ayudas acopladas a determinados sectores y el reparto de los fondos al desarrollo rural.



La citada Conferencia Sectorial volvió a alcanzar nuevos acuerdos los días 20 y 21 de enero de 2014. En cuanto a la política de desarrollo rural, se acordó con las comunidades autónomas el reparto de los fondos comunitarios del FEADER para los programas de desarrollo rural 2014-2020. Además, se informó sobre la futura contribución de la Administración General del Estado a estos programas y se acordó la creación de un grupo de trabajo de alto nivel para establecer los criterios y mecanismos que permitan las transferencias de fondos entre programas de desarrollo rural, en el caso de riesgo cierto de descompromiso. Los acuerdos alcanzados tienen como punto de partida la conferencia sectorial de 25 de julio de 2013, donde se estableció la creación de un grupo de trabajo de alto nivel con las comunidades autónomas para realizar el reparto de fondos FEADER, basado en criterios objetivos.

Para la financiación de la política de desarrollo rural, España dispondrá para el periodo 2014-2020 de una asignación de fondos comunitarios de 8.291 millones de euros, de los cuales en la Conferencia Sectorial de Agricultura de 24 de julio de 2013 se acordó repartir entre las comunidades autónomas el mismo importe que la asignación FEADER para España en el periodo 2007-2013, es decir 8.053 millones de euros, y destinar 238 millones de euros a un programa nacional. Para realizar este reparto, se optó por aplicar la fórmula propuesta por la Comisión para el reparto de fondos entre Estados miembros, en la que se integran indicadores de índole económica, medioambiental y territorial relacionados con los tres objetivos de la política de desarrollo rural: competitividad en la agricultura, gestión de recursos naturales y la acción por el clima o desarrollo territorial equilibrado, aplicando además a toda la fórmula, como criterio para modular el resultado a favor de las regiones menos desarrolladas o menos competitivas, el inverso del PIB per cápita. España ha incorporado un estabilizador de pérdidas máximas del 10 % respecto a la situación actual y además se ha valorado la buena ejecución de la programación actual, de forma que no se detraigan fondos a las comunidades autónomas que presentan una ejecución adecuada de su senda financiera, así como las posibles deficiencias que pudiera presentar el indicador comunitario de población rural a la hora de reflejar la realidad de algunas comunidades autónomas.

Siguiendo estos criterios, el reparto acordado en la Conferencia Sectorial de enero de 2014 otorga a Andalucía 1.906 millones de euros (23,7 % del total); a Aragón 466,8 millones de euros (5,8 %); a Asturias 325 millones de euros (4,0 %); a Baleares 61 millones de euros (0,8 %); a Canarias 157,5 millones de euros (2,0 %); a Cantabria 98,8 millones de euros (1,2 %); a Castilla

y León 969 millones de euros (12 %); a Castilla-La Mancha 1.147,1 (14,2 %); a Cataluña 348,5 millones de euros (4,3 %); a la Comunidad Valenciana 204,0 millones de euros (2,5 %); a Extremadura 890,2 millones de euros (11,1 %); a Galicia 869,8 millones de euros (11,0 %); a Madrid 76,5 millones de euros (0,9 %); a Murcia 219,2 millones de euros (2,7 %); a Navarra 136,5 millones de euros (1,7 %); al País Vasco 87,1 millones de euros (1,1 %) y a La Rioja 70 millones de euros (0,9 %).

Los programas de desarrollo rural son cofinanciados, comprometiéndose la Administración General del Estado a aportar el 30 % del gasto nacional que corresponda a cada programa de desarrollo rural autonómico, calculado a la tasa máxima de cofinanciación permitida por el Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, tanto para el tipo de región como para el tipo de medida.

Se acordó igualmente realizar todos los esfuerzos necesarios para evitar futuras pérdidas de fondos comunitarios como consecuencia de la falta de ejecución. Para ello se constituye un grupo de trabajo de alto nivel en el que se establecen un método y unos criterios para el posible trasvase de fondos entre programas de desarrollo rural en el caso de riesgo de descompromiso de los fondos FEADER asignados a cada programa.

## 5. Algunas reflexiones finales

La agricultura y el mundo rural han sido y siguen siendo fundamentales para la sociedad y los territorios en todo el mundo y muy particularmente lo han sido para la construcción del espacio europeo considerando sus distintas dimensiones: institucional, cultural, social, económica o ambiental. Por ello, la contribución del desarrollo rural a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 es indiscutible.

La Unión Europea no plantea el desarrollo rural como objeto de una política subsidiaria de la agraria, sino como parte de una política más amplia e integradora en la que puedan confluir acciones de diversa naturaleza y puedan intervenir en su financiación fondos de distinta procedencia, además de participar en ella actores socioeconómicos e institucionales tanto del medio rural, como del medio urbano. La coordinación entre fondos, estrategias y acciones, la complementariedad, la coherencia y el aprovechamiento de sinergias, resultan imprescindibles en este nuevo escenario. Por otro lado, es reseñable

la decidida apuesta que hace la Comisión Europea por la investigación, la transferencia y la innovación en el sector agroalimentario

Puede afirmarse que el nuevo MEC, y la reforma de las políticas europeas para el próximo periodo de programación, ofrecen una oportunidad para posicionar el desarrollo rural en el ámbito de la Política de Cohesión. Esta política realiza una apelación a la sociedad civil, a la consideración de una metodología ascendente y participativa a la hora de definir y aplicar los programas de desarrollo en cada territorio, a la apuesta por una mayor interacción rural-urbana y a la búsqueda de fórmulas de partenariado público-privado para la financiación de las políticas de cohesión, etc., estando todos estos elementos estrechamente vinculados con la Política de Desarrollo Rural.

La cohesión territorial se convierte en objetivo prioritario y el enfoque territorial en el método, lo que introduce cambios en la concepción tradicional de las políticas públicas con la incorporación efectiva de esta dimensión territorial. Las relaciones entre áreas urbanas y rurales se considera una vía para avanzar en el desarrollo territorial equilibrado.

Finalmente, cabe destacar que los GAL han desempeñado un importante papel en la construcción de territorios rurales viables en anteriores periodos de programación, y pueden también seguir haciéndolo en el actual.

## Referencias bibliográficas

- COMISIÓN EUROPEA (2010): «Comunicación de la Comisión Europa 2020».; *Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM (2010) 2020 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): «Elementos relativos a un Marco Estratégico Común de 2014 a 2020 para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca»; SWD (2012) 61 final
- Comisión Europea (2013): *Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en ESPAÑA en el periodo 2014-2020*.
- GALLARDO, R. (2013): «El Desarrollo Rural en el contexto del Nuevo Marco Es-tratégico Común»; *Anuario 2013*. Fundación de Estudios Rurales.

MOYANO, E. (2013): «Del desarrollo rural a la cohesión y el desarrollo territorial de Andalucía. La sociedad rural andaluza ante la nueva programación estratégica de la UE»; *Memorandum*.

REGLAMENTO (UE) (1303/2013): del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al FEDER, al FSE, al FC, al FEADER y al FEMP, que entran dentro del Marco Estratégico Común, y por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEADER, FSE y FC y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1083/2006.

REGLAMENTO (UE) (1305/2013): del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través de FEADER y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo.

REGLAMENTO DELEGADO (UE): de 11/03/2014 que completa el Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y la introducción de disposiciones transitorias. Brussels, 11.3.2014 C(2014) 1460 final.

# La agricultura de regadío en el contexto de la nueva PAC

José A. Gómez-Limón  
Universidad de Córdoba

## 1. La agricultura de regadío en España y la última reforma de la PAC

En España se riegan 3,54 millones de hectáreas (MAGRAMA, 2013b), que representan el 7 % de la superficie del país y el 14 % de su superficie agraria útil (SAU). La elevada productividad de este tipo particular de agricultura hace que, a pesar de su limitada extensión geográfica, aporte el 64 % de la producción vegetal española, con un valor de la producción que ronda los 16.000 millones de euros anuales (Gómez-Limón, 2008). En cualquier caso, para conceptualizar la relevancia macroeconómica global del regadío debe tenerse en cuenta que, además del valor de la propia producción agrícola, esta actividad también impulsa de manera igualmente decisiva la producción de otras industrias y sectores económicos asociados: agroindustria, insumos agrarios, transportes, etc. (Duarte *et al.*, 2002).

Desde una perspectiva microeconómica también cabe comentar que el regadío permite a los agricultores disfrutar de una mayor renta; una hectárea de regadío en España genera un margen neto promedio de 1.881 euros anuales, cifra que es 4,4 veces superior al margen neto medio generado por una hectárea de secano (MIMAM, 2007). Y, además, este mayor nivel de renta es más estable, gracias a que el regadío posibilita una mayor diversificación de los cultivos y reduce los riesgos derivados de la variabilidad de las precipitaciones. En este sentido, la disponibilidad de agua es vital para la supervivencia económica de muchos agricultores.

La agricultura de regadío en España es igualmente relevante desde una perspectiva social. Efectivamente, este tipo de agricultura es una importante fuente de empleo en las zonas rurales; una hectárea de regadío emplea, en promedio, 0,141 unidades de trabajo-año (UTA, equivalente al trabajo desarrollado por una persona en un año), mientras que una hectárea de secano

necesita solo 0,037 UTA (MAPA, 2001). Esta mayor intensidad en el uso de mano de obra hace que la agricultura de regadío emplee al 37,5 % de los ocupados en el sector agrario (293.000 trabajadores), lo que supone el 1,7 % del empleo total (INE, 2013).

La importancia social de la agricultura de regadío debe valorarse, asimismo, teniendo en cuenta que también genera una cantidad importante de puestos de trabajo indirectos en otras industrias, y que los puestos creados son más estables, dado que la producción es menos estacional (Gómez-Limón *et al.*, 2007). Ambas circunstancias favorecen la supervivencia de la población en las zonas rurales, permitiendo que en los territorios con regadío haya un mayor porcentaje de ocupados, una población más joven y una relación de géneros más equilibrada que en los territorios con predominio del secano (Sancho-Hazak, 2001).

Todos los datos anteriores sobre la importancia socioeconómica del regadío en España evidencian el carácter estratégico de este subsector agrícola dentro del agro nacional y, por ende, el interés objetivo que tiene analizar el impacto previsible de la última reforma de la PAC sobre el mismo. Dicho interés justifica que este capítulo del libro se dedique monográficamente a estudiar esta cuestión.

Como ya se ha analizado en capítulos anteriores, la nueva reforma de la PAC viene a introducir cambios importantes en el diseño de los instrumentos integrados dentro de esta política común, afectando todos ellos a la agricultura de regadío española al igual que al resto de la agricultura de la UE. Dentro este contexto general, este capítulo se centra de manera específica en los dos aspectos de esta que más incidencia van a tener sobre los sistemas agrarios de regadío españoles: a) el modelo de apoyo a las rentas de los agricultores (pagos directos), y b) la contribución de la política de desarrollo rural a la expansión y modernización del regadío. Los próximos apartados analizan cada uno de estos aspectos.

## **2. Cambios en el apoyo a las rentas de los regantes: los pagos directos**

La reforma de la PAC aprobada por la UE en 2013 se ha diseñado en un contexto económico dominado por la crisis económica internacional y la austeridad en las cuentas públicas. Así, todo el diseño de la nueva PAC ha estado condicionado por aprobación del Marco Financiero Plurianual (MFP), donde

por primera vez en la historia de la UE se ha acordado una reducción en el presupuesto para la PAC. En términos reales, para el próximo periodo de programación 2014-2020 se ha rebajado la dotación de la PAC en un 11 % con respecto al periodo actual 2007-2013<sup>1</sup>, limitando el gasto de la PAC (techo presupuestario) durante los próximos seis años a 362.787 millones de euros, 277.851 millones de euros para pagos directos y medidas de regulación de mercado (primer pilar de la PAC) y 84.936 millones de euros para desarrollo rural (segundo pilar de la PAC).

Establecida así la limitación del gasto, el diseño del primer pilar de la nueva PAC se ha convertido en que los economistas llaman un *juego de suma cero*; es decir, que para incrementar el apoyo (pagos) a un productor, sector o territorio es necesario que se reduzca el apoyo a otros productores, sectores o territorios en una cantidad equivalente. En este sentido, debe comentarse que las directrices políticas para el nuevo diseño del reparto de los pagos han sido la consecución de una distribución más «equitativa» (convergencia externa –entre Estados miembros– e interna –entre agricultores– y mejor «focalizada» (definición de agricultor activo, jóvenes agricultores, provisión de bienes públicos y apoyos a sectores y territorios con problemas de viabilidad) de los mismos, tal y como ya se ha comentado en el primer capítulo del libro. Conjugando la limitación presupuestaria con las nuevas prioridades políticas de gasto en ayudas directas, cabría pensar que la agricultura de regadío, más productiva y con mayor apoyo público que la de secano, y tradicionalmente considerada como poco relevante en cuanto a la producción de bienes públicos, sería uno de los mayores «perdedores» en el juego de suma cero del reparto de los pagos directos en nueva reforma. ¿Va a ser así? A continuación tratamos de dar respuesta a esta incógnita.

## ***2.1. Situación actual de los pagos directos en el regadío: referencias para el análisis***

Al objeto de analizar el impacto de la nueva reforma sobre el nivel de apoyo a los agricultores de regadío, conviene comenzar examinando los pagos directos que reciben actualmente; solo así se puede establecer un punto de referencia con el cual poder comparar su previsible evolución durante los próximos años como consecuencia de la reforma de la PAC. Con este propó-

<sup>1</sup> Durante el siguiente periodo de programación el presupuesto de la PAC alcanza el 38 % del total del presupuesto de la UE, cantidad equivalente al 0,4 % de su PIB.

sito, y con carácter meramente indicativo, se han seleccionado una serie de explotaciones «tipo» de regadío en diferentes zonas de la geografía nacional, y para cada una de ellas se ha estimado el nivel pagos directos que reciben hoy en día bajo el Régimen de Pago Único (RPU).

De manera concreta, estas explotaciones tipo son representativas de los siguientes sistemas agrarios de regadío:

1. Tierras de cultivos en el valle del Guadalquivir (comarca Campiña Baja, Córdoba).
2. Tierras de cultivos en Castilla-La Mancha (comarca Centro, Albacete).
3. Tierras de cultivos en Castilla y León (comarca Centro, Valladolid).
4. Tierras de cultivos en el valle del Ebro (comarca Zaragoza, Zaragoza).
5. Tierras de cultivos en Extremadura (comarca Don Benito, Badajoz).
6. Cultivo de arroz en delta del Ebro (comarca Baix Ebre, Tarragona).
7. Cultivos hortícolas en invernadero en Almería (comarca Campo de Dalías, Almería).
8. Cítricos en la Comunidad Valenciana (comarca Ribera del Xúquer, València).
9. Frutales en el valle del Ebro (comarca Segrià, Lleida).
10. Olivar en Andalucía (comarca Campiña Sur, Jaén).

El conjunto de estas explotaciones tipo, si bien no reflejan en su integridad la variada casuística existente dentro de la geografía nacional, parece una representación razonable de la heterogeneidad del regadío español, adecuada para realizar un análisis diferencial del impacto de la última de reforma de la PAC en cada uno de estos sistemas de regadío.

La estimación del pago único (PU) por hectárea en el año 2013 de cada una de estas explotaciones tipo se ha realizado considerando los planes de cultivo y los rendimientos promedio de las comarcas consideradas en los años de referencia tomados para la integración dentro del RPU de las anteriores ayudas por superficie (p. ej., cultivos COP, arroz, etc.) o por producción (p. ej.,



olivar, cítricos y tomate para industria, etc.). De esta manera se ha calculado primero el valor por hectárea de los derechos de PU de cada cultivo y, posteriormente, los valores resultantes se han sumado de forma ponderada en función de la importancia relativa de cada uno de ellos en el plan de cultivo de la explotación. Los resultados de estas estimaciones pueden visualizarse en la segunda columna de la Tabla 1.

Estos primeros resultados evidencian claramente la disparidad existente en los pagos directos cobrados por los regantes españoles hoy en día, que varían desde los 0 €/ha en el caso de los productores de hortícolas para consumo en fresco (cultivos de invernadero en Almería) hasta los más de 1.000 €/ha que de promedio reciben los arroceros (arroz en el delta del Ebro). Estas disparidades son el reflejo del diferente grado de apoyo que históricamente ha venido dando la PAC a las diferentes producciones de regadío.

En este mismo sentido debe advertirse, asimismo, que la diversidad en el valor de los derechos de PU es igualmente elevada si se analizan las diferentes explotaciones localizadas sobre un mismo territorio. Efectivamente, dentro de una misma comarca agraria o zona regable coexisten agricultores que tuvieron planes de cultivos muy dispares durante los períodos de referencia para configuración del RPU, generándose por tanto una importante heterogeneidad interna en cuanto al valor de los derechos de PU. Esta variabilidad en los pagos es especialmente relevante en zonas donde tradicionalmente han estado presentes determinados cultivos que se integraron en el RPU con elevados derechos por hectárea, tales como el melocotón para transformación (844 €/ha), el tabaco (variable en función del rendimiento individual, pero superior normalmente a los 1.200 €/ha), la uva pasa (1.219 €/ha), el algodón (1.358 €/ha), el tomate para industria (1.779 €/ha) o la pera Williams (2.898 €/ha). Por este motivo, los valores estimados en la Tabla 1 solo deben considerarse una cifra promedio orientativa, que enmascara grandes disparidades entre regantes, especialmente en sistemas como los frutales en el valle del Ebro o los de cultivos herbáceos en el valle del Guadalquivir, donde la presencia (o no) de los cultivos antes mencionados ha sido determinantes para la determinación individual del PU recibido actualmente por sus regantes.

Tabla 1. Variaciones de los pagos directos por explotación tipo para diferentes sistemas de implementación del RPB.

PU 2013	Modelo territorial puro (equiparación completa de pagos)						Modelo territorial con criterios de convergencia										
	Enfoque nacional SAU	Enfoque nacional RPU	Enfoque regional CA SAU	Enfoque regional CA RPU	Enfoque nacional SAU	Enfoque nacional RPU	Enfoque nacional SAU	Enfoque nacional RPU	Enfoque regional CA SAU	Enfoque regional CA RPU	Enfoque regional CA RPU						
€/ha	%	€/ha	%	€/ha	%	€/ha	%	€/ha	%	€/ha	%						
Tierras de cultivo (valle del Guadalquivir)	192,40	-71,4	285,00	-57,6	303,23	-54,9	438,97	-34,7	528,45	-21,4	556,23	-17,3	561,69	-16,5	602,42	-10,4	
Tierras de cultivo (Castilla-La Mancha)	192,40	-32,8	285,00	-0,4	165,06	-42,3	216,36	-24,4	258,05	-9,8	285,83	-0,1	249,85	-12,7	265,24	-7,3	
Tierras de cultivo (Castilla y León)	192,40	-60,9	285,00	-42,1	154,65	-68,6	214,67	-56,4	402,01	-18,3	429,79	-12,6	390,69	-20,6	408,69	-16,9	
Tierras de cultivo (valle del Ebro)	192,40	-67,0	285,00	-51,2	270,84	-53,6	319,39	-45,3	466,39	-20,1	494,17	-15,4	489,92	-16,1	504,49	-13,6	
Tierras de cultivo (Extremadura)	192,40	-71,6	285,00	-57,9	143,56	-78,8	229,50	-66,1	532,06	-21,5	559,84	-17,4	517,40	-23,6	543,19	-19,8	
Arroz (delta del Ebro)	192,40	-81,0	285,00	-71,8	270,84	-73,2	360,95	-64,3	765,37	-24,3	793,15	-21,5	788,90	-22,0	815,93	-19,3	
Cultivos hortícolas (invernadero Almería)	0,00	+Inf.	0,00	0,0	303,23	+Inf.	0,00	0,0	115,44	+Inf.	0,00	0,0	181,94	+Inf.	0,00	0,0	
Cítricos (Comunidad Valenciana)	353,43	192,40	-45,6	285,00	-19,4	184,56	+47,8	383,74	8,6	305,12	-13,7	332,90	-5,8	302,77	-14,3	353,43	0,0
Frutales (valle del Ebro)	151,86	192,40	+26,7	285,00	+87,7	270,84	+78,3	360,95	+137,7	164,02	+8,0	191,80	+26,3	187,55	+23,5	216,57	+42,6
Olivos (Andalucía)	741,25	192,40	-74,0	285,00	-61,6	303,23	-59,1	438,97	-40,8	576,60	-22,2	604,38	-18,5	609,85	-17,7	650,57	-12,2

\* Los porcentajes representan las variaciones relativas de los pagos directos en los diferentes escenarios respecto al PU recibido en 2013.

Fuente: Elaboración propia a partir de FEGA (2013a y 2013b) y MAGRAMA (2013a).

## 2.2. El rechazo del enfoque nacional y la asignación inicial de derechos de pago básico

Como ya se ha comentado, una de las directrices de la última reforma ha sido que el reparto de los pagos en el seno de la UE sea más equitativo. Con este propósito se han establecido medidas para la convergencia externa e interna de las ayudas que regulan la sustitución del actual RPU por un nuevo sistema denominado Régimen de Pago Básico (RPB).

La convergencia externa apenas ha afectado a España, pues el apoyo recibido por hectárea durante los últimos años está ligeramente por debajo de la media europea. Por tanto, la dotación presupuestaria nacional para pagos directos va a mantenerse prácticamente al mismo nivel, con un sobre nacional de aproximadamente 4.850 millones de euros anuales durante el periodo de programación 2015-2020 (véase capítulo 1).

La convergencia interna, por el contrario, sí podría generar cambios importantes en el reparto de las ayudas entre los productores en España, al igual que en el resto de Estados miembros que en su día optaron por un modelo «histórico» para su RPU (pagos individualizados establecidos en función de las ayudas recibidas por cada productor durante determinados periodos de referencia). Efectivamente, la convergencia interna aprobada en la reforma con el nuevo RPB exige que el sistema de pagos en estos países evolucione hacia un modelo «territorial» (importe uniforme del pago por hectárea para todos los productores), tal y como ya se aplica en muchos de los Estados miembros de la UE.

Una de las claves para analizar el impacto de este cambio del modelo histórico por el territorial reside en el ámbito geográfico que se adopte para el cálculo del nuevo pago básico (PB). En este sentido la normativa europea con la que se ha aprobado la reforma establece que para la implementación del RPB los Estados miembros pueden elegir entre un enfoque «nacional» y otro «regional». España, como se ha comentado en el capítulo 1, ha optado por el segundo de ellos. En cualquier caso, un primer escenario a valorar es el que se hubiese planteado si España hubiese optado por adoptar un RPB implementado mediante un *modelo territorial puro* (equiparación total del PB por hectárea para todos los productores) mediante un *enfoque nacional*. Si este hubiera sido el caso, el pago uniforme por hectárea a recibir por todos los agricultores españoles sería de 192,4 €/ha si se asignasen derechos de PB a toda la SAU nacional, o bien de 285,0 €/ha si la asignación de los nuevos derechos de

PB se limitase en una cantidad equivalente a los actualmente acogidos dentro del RPU<sup>2</sup>. Lógicamente, también podrían plantearse situaciones intermedias entre los dos escenarios propuestos, en función de las nuevas superficies agrarias que se considerasen beneficiarias del RPB.

Como puede apreciarse en la tercera y cuarta columna de la Tabla 1, estos dos hipotéticos escenarios supondrían una reducción drástica en los pagos directos a percibir por la mayoría los productores de regadío. Efectivamente, como consecuencia de su mayor nivel de apoyo actual, las explotaciones de regadío verían cómo sus derechos de PB disminuirían en paralelo al incremento de los pagos a las explotaciones con menor apoyo (más marginales productivamente hablando). Sin tener en cuenta las posibles restricciones a la convergencia interna que pudiese aplicar el Estado miembro (ver en el siguiente apartado), estas pérdidas oscilarían entre un 33 y un 81 % respecto al actual nivel del PU en el primero de los escenarios planteados (asignación de derechos a toda la SAU), y entre un 0 y un 72 % en el segundo (asignación de derechos equivalente al RPU).

A pesar de lo hipotético de ambos escenarios, este análisis es interesante porque su comparación con la situación actual permite obtener algunas lecciones de interés. En este sentido debe señalarse primeramente que cualquier proceso de *equiparación de los pagos directos* (aplicación del modelo territorial) provocaría una pérdida en las ayudas recibidas por los productores de regadío, pérdidas que serían mayores cuanto mayores sean los valores actuales de sus derechos dentro del RPU. Este es el caso de los productores localizados en zonas más productivas (mayores rendimientos teóricos de las anteriores ayudas por superficie y mayores ayudas a la producción) y/o de los que han cultivado cultivos con mayores niveles de apoyo (arroz, algodón, tabaco, olivar, etc.). Ambos motivos explican que sean los productores de arroz, los regantes del valle del Guadalquivir y los olivareros de regadío los que más perderían en ambos escenarios planteados bajo el modelo nacional.

Asimismo, debe comentarse que a pesar de lo comentado anteriormente, existen productores de regadío que se verían beneficiados por la aplicación del modelo territorial de pagos directos, siempre que se asignasen derechos a toda la SAU. Se trata de los productores de frutas (no cítricos) y hortalizas para consumo en fresco (p. ej., invernaderos de Almería y buena parte de los fruta-

<sup>2</sup> El pago uniforme por hectárea para ambos escenarios se ha obtenido dividiendo la cuantía total del sobre nacional que se ha decidido sea de aplicación individual (el 86 % del total de la dotación nacional; el 56 % a repartir mediante el PB más el 30 % a distribuir a través del pago verde) por la correspondiente superficie. Así, el análisis descrito compara los pagos recibidos actualmente mediante el RPU con la futura cuantía resultante de sumar el PB y el pago verde.

les del valle del Ebro), que con el primero de los escenarios propuesto podrían llegar a recibir un pago directo que hasta el momento se le ha negado al tratarse de cultivos que nunca han contado con ayudas a la producción. En cualquier caso, es igualmente cierto que el importe de esta ayuda supondría una parte poco relevante de los de los ingresos totales de estas explotaciones (menos del 1 % en horticultura bajo plástico y menos del 4 % en fruticultura) y, por tanto, nunca el pago a recibir sería determinante para la viabilidad de las mismas.

En relación con lo anterior, debe indicarse igualmente la importancia clave que tiene para el modelo de reparto de los pagos directos la *asignación inicial de derechos* que se realice. Actualmente, bajo el RPU, de las 25,45 millones de hectáreas de SAU con las que cuenta España, solo 17,15 millones tienen derechos de pago (solo esta superficie puede «activarse» anualmente para la solicitud del PU). La futura inclusión o no de las 8,29 millones de hectáreas potencialmente susceptibles de recibir pagos directos resulta un punto fundamental para determinar el valor unitario del futuro PB. Buena parte de estas superficies no acogidas actualmente se corresponden con pastos, que nada tienen que ver con la agricultura de regadío, pero otra fracción importante (cerca de 550.000 ha) son frutales y hortalizas cultivados en tierras regadas (suponen cerca del 15 % de la superficie de regadío nacional). En este contexto hay que valorar la decisión del gobierno español de limitar la asignación de derechos de PB a un número igual a las hectáreas activadas para el RPU en 2013. El impacto de tal decisión sobre la agricultura de regadío española es dual, pues si bien por un lado se evita la reducción generalizada de los importes del PB como consecuencia de la incorporación de nuevas superficies, se impide que una superficie de regadío significativa (550.000 ha de frutas y hortalizas) pueda integrarse en el sistema. En cualquier caso, considerando la agricultura de regadío española como un sistema único, puede afirmarse que esta decisión le favorece globalmente, pues las pérdidas que supondría la generalización de los pagos a toda la SAU (266 millones de euros anuales aproximadamente) supera con creces los potenciales beneficios de incluir las superficies hortícolas y frutales actualmente excluidas (105 millones de euros anuales).

### **2.3. Los criterios de regionalización para el RPB**

Otro elemento clave para determinar cómo van a evolucionar los pagos directos tras la reforma lo constituyen las decisiones a tomar en relación con el enfoque regional adoptado en España. Efectivamente, a través de la *regiona-*

*lización* se ha de determinar el ámbito territorial o «región» sobre el cual debe implementarse el nuevo RPB, estableciéndose así el conjunto de superficies agrarias sobre las cuales se aplicará el modelo territorial con la correspondiente convergencia de los pagos.

La norma europea establece que para la definición de estas «regiones» los Estados miembros deben basarse en «sus características agronómicas y socioeconómicas, su potencial agrario regional o su estructura institucional o administrativa». En este sentido una primera opción que podría haberse adoptado en España sería la de equiparar la «región» a la Comunidad Autónoma. La simulación de este escenario, considerando la implementación de un modelo territorial puro, puede observarse en la Tabla 1 para cada una de las explotaciones tipo de regadío consideradas; en la quinta columna en el caso de una asignación inicial de derechos de PB para toda la SAU, y en la sexta columna en el caso que asignación de derechos se limitase a la superficie ahora acogidas al RPU<sup>3</sup>. Ambos escenarios habrían garantizado el mantenimiento del montante total de pagos directos recibidos por cada comunidad autónoma, evitando así transferencias de fondos entre las mismas. No obstante, en ambos casos se producirían importantes transferencias entre los agricultores de cada uno de estos territorios. Estas transferencias tendrían lugar desde los productores que operan en zonas más productivas (con mayor nivel de apoyo actual), como los agricultores de regadío, hacia aquellos localizados en zonas agrarias menos productivas (con menor nivel de apoyo actual). Esto explica que, como con la aplicación del enfoque nacional, con estos escenarios la mayoría de explotaciones tipo de regadío analizadas salgan mal paradas en cuanto a los pagos hipotéticamente a recibir. Esta opción de regionalización sería especialmente perjudicial (incluso más que el enfoque nacional) para las explotaciones de regadío localizadas en aquellas comunidades donde la diferencia de PU entre regadío y secano son mayores en términos relativos (p. ej., en Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura).

En relación con la regionalización, el criterio adoptado por la Conferencia Sectorial de Agricultura ha sido definir «regiones» de tal manera que se minimicen las transferencias de fondos entre territorios y productores. Por este motivo, la aplicación del enfoque regional del RPB se va a basar en la *comarca agraria* (en España hay 316), diferenciando dentro de cada comarca entre *cuatro tipos de superficies* en base a su orientación productiva: cultivos de

<sup>3</sup> El pago uniforme por hectárea considerado en cada uno de estos escenarios sería, como en los casos anteriores, la suma del PB y del pago verde.

secano, cultivos de regadío, cultivos permanentes y pastos. De esta manera, cabría establecer hasta 1.200 «regiones» a nivel nacional. Para cada una de ellas se determinaría un importe unitario de referencia para la determinación del nuevo PB distinto, en función de los pagos directos recibidos por dichas «regiones» en 2013 y la superficie acogida al RPU en dicho año. De esta manera, en la medida que dentro de cada «región» así definida existe una cierta homogeneidad en el PU recibido por los productores, resulta obvio que dentro de cada una de ellas las transferencias de fondos entre productores por la convergencia en las ayudas serán reducidas.

En cualquier caso, para simplificar el sistema de cálculo del nuevo PB, la Conferencia Sectorial de Agricultura ha decidido reducir el número de «regiones» para aplicación del nuevo RPB a 22-24, integrando dentro de ellas comarcas y superficies con importes unitarios similares<sup>4</sup>. La definición concreta de estas «regiones» solo se realizará en verano de 2014, después de la presentación de las solicitudes de PAC correspondiente a dicho año.

A pesar de que el método de regionalización resulta válido para conseguir el objetivo marcado de minimizar las transferencias de los pagos directos entre productores, habrá «regiones» donde tales transferencias serán inevitablemente importantes. En relación con la agricultura de regadío, un primer caso donde estas transferencias serán relevantes lo constituyen las «regiones» donde se incluyan *superficies de cultivos permanentes*. Efectivamente, dentro esta la orientación productiva existe una fuerte heterogeneidad en los pagos actualmente recibidos, consecuencia tanto de la presencia o no de riego como de la propia especie cultivada. Por ejemplo, piénsese en «regiones» que incluyan zonas olivareras donde coexistan olivares de secano y de regadío; al ser estos últimos más productivos, cuentan con un PU igualmente más elevado (entre un 30 y un 50 % mayor) que los de secano. Una circunstancia muy similar ocurrirá en las comarcas de Levante que tengan almendros en secano y cítricos de regadío (estos últimos también con un PU un 30 % mayor), o en comarcas frutícolas donde haya superficies acogidas al RPU con derechos generados por melocotón apto para la industria y por pera Williams (el PU generado por esta última es más del doble que el primero). En todos estos casos las transferencias de pagos de productores de regadío a productores de secano (los dos primeros ejemplos) y entre productores de regadío (tercer ejemplo) serán significativas.

<sup>4</sup> Cabe resaltar que dependiendo de cómo se definan estas «regiones», se podría abrir o no la puerta a la transferencia de fondos entre comunidades autónomas.

Un segundo caso de transferencias importantes se dará igualmente en «regiones» donde se incluyan superficies de *cultivos de regadío especializados* que en su día contaron con un fuerte apoyo de la PAC y han generado varios derechos de PU. Nos referimos, por ejemplo, al arroz, tabaco, tomate para transformación o algodón. Los productores de estos cultivos van estar incluidos normalmente en «regiones» donde la media de PU por hectárea sea muy inferior a los que reciben ellos individualmente, produciéndose inevitablemente pérdidas en sus pagos a favor del resto de productores de la «región».

#### **2.4. Los criterios de convergencia para el RPB**

Hasta este momento se ha tomado en consideración la aplicación de un modelo territorial puro, es decir, la equiparación completa de pagos para toda la superficie agraria admisible dentro de una misma «región». Sin embargo, aun siendo este el modelo de referencia para la UE desde la aprobación del Chequeo Médico en 2008 (Massot, 2008 y Gallardo y Ramos, 2010), su aplicación estricta es todavía facultativa para los Estados miembros. De hecho, esta última reforma debe entenderse como una aproximación hacia ese modelo final, pero que deja aún importantes grados de libertad a los gobiernos nacionales para que dicha aproximación sea paulatina. Así, la norma comunitaria que aprueba la reforma de la PAC se limita a establecer unas reglas de mínimos a respetar por los Estados para fomentar la progresiva equiparación de los pagos. Dichas reglas de *convergencia interna* son:

1. De ahora a 2019, aquellas explotaciones que reciben unos pagos directos menores al 90 % de la media «regional» se beneficiarán de un incremento gradual de los mismos bajo el RPB, en al menos un tercio de la diferencia entre su nivel actual y el 90 % de la media «regional».
2. Además, para 2019 todos los derechos de PB alcanzarán un importe mínimo del 60 % de la media «regional».
3. Este proceso de convergencia supondrá una reducción de los pagos de los beneficiarios que estén por encima de la media «regional». En cualquier caso, dicha reducción podría limitarse a un máximo.

España ha adoptado estos criterios de convergencia obligatorios, pero no ha ido más allá en la aplicación del modelo territorial. De hecho, dentro de



esta posición de resistencia al cambio que ha caracterizado la aplicación de la reforma en nuestro país, la Conferencia Sectorial de Agricultura ha aprovechado la posibilidad que da la norma europea para limitar las posibles pérdidas individuales en los pagos en un 30 % sobre el nivel actual.

Los criterios de convergencia interna, similares a los de convergencia externa, pueden calificarse de conservadores, en la medida que reducen la convergencia a una tercera parte de lo que sería necesario para equiparar pagos. De hecho, la convergencia así definida supone una garantía adicional al sistema de regionalización adoptado por España para conseguir que las transferencias de fondos entre productores sean mínimas.

Para ilustrar este punto con relación a la agricultura de regadío, se ha simulado el efecto que tendría sobre cada explotación tipo considerada la aplicación de los cuatro escenarios descritos con anterioridad (enfoque nacional y regional como CCAA) bajo la premisa de un modelo territorial atenuado por los criterios de convergencia establecidos por la norma comunitaria<sup>5</sup>. El resultado puede observarse en las cuatro últimas columnas de la Tabla 1. Se comprueba cómo, incluso considerando «regiones» mucho más heterogéneas que las que en realidad se van a aplicar, las variaciones en los pagos no van a ser tan importantes como podría pensarse en un principio. De hecho, en la práctica totalidad de los casos donde la asignación de derechos se limita a las superficies actualmente dentro de RPU (opción adoptada para la implementación de la reforma en España), las pérdidas de las explotaciones de regadío son menores al 20 %.

Teniendo en cuenta que la regionalización aplicada en España agrupará a todos los cultivos de regadío de una comarca (relativa homogeneidad en sus pagos por hectárea) dentro de la misma «región», cabe concluir afirmando que la aplicación de los criterios de convergencia hará que:

- Una buena parte de los productores no vean modificados en nada sus pagos, pues será habitual que se dé la circunstancia que el valor actual de sus derechos de PU se encuentre entre el 90 y el 100 % del nivel de pagos medios de su «región» (convergencia no aplicable).
- Aquellos productores que sí sean objeto de convergencia (el importe del PU actual esté por encima de la media o por debajo del 90 %

<sup>5</sup> El pago uniforme por hectárea considerado en cada uno de estos escenarios sería, como en los casos anteriores, la suma del PB y del pago verde.

de esta), sus pagos se verán modificados de manera muy moderada. Raramente estas modificaciones superarán el  $\pm 10\%$  respecto a la situación actual.

- Las únicas situaciones donde la convergencia supondrá variaciones significativas en los pagos serán, como se ha comentado anteriormente, en las «regiones» donde se incluyan superficies de cultivos permanentes y cultivos de regadío especializados (aquellos con elevados derechos de PU). De cualquier manera, es de suponer que las pérdidas de pagos de los regantes en estos casos no superen el  $20\%$  de sus pagos actuales.
- Los casos en los que apliquen los límites del importe mínimo del  $60\%$  de la media «regional» y de reducciones máximas de  $30\%$  serán realmente excepcionales.

## 2.5. El pago verde

Como ya se ha comentado en los capítulos 1 y 6, el pago verde es una de las grandes novedades de la última reforma de la PAC, introducido con el propósito de ligar el apoyo público a la provisión de bienes públicos procedentes de la agricultura (Andrés *et al.*, 2012 y Massot, 2013). En este sentido la normativa comunitaria establece que el  $30\%$  del total de pagos directos debe repartirse entre los productores que cumplan determinadas prácticas agrarias sostenibles.

La normativa europea determina asimismo que este pago pueda distribuirse bien de manera uniforme por hectárea, bien como un porcentaje del PB recibido por cada agricultor. España ha adoptado la segunda de las opciones. Sin duda, esta decisión supone cierta adulteración en la justificación de este nuevo pago (remuneración por la producción de bienes públicos), en la medida que no existe evidencia alguna que establezca que las explotaciones con mayor PB (normalmente las más productivas agrónomicamente) generen una mayor cantidad de bienes públicos (Kallas *et al.*, 2007). La verdadera razón de tal decisión, como han comentado los propios decisores políticos a nivel nacional, es la defensa del *statu quo* de los pagos directos, de tal manera que tras la reforma la suma del PB más el pago verde resulte en una cantidad similar a lo que actualmente reciben los productores bajo el RPU.

En cualquier caso, la adopción de esta opción beneficia claramente los intereses del regadío, pues como ya se ha comentado, al integrarse normalmente este tipo de agricultura en «regiones» con mayor PB, estas superficies van a recibir una mayor cantidad por pago verde que las superficies agrarias menos productivas (cultivos de secano o pastos), con independencia de la provisión real que realicen de bienes públicos.

Además de la anterior consideración sobre la cuantía del pago verde, debe comentarse igualmente que las exigencias establecidas para la percepción del pago verde son, en general, más fáciles de cumplir para las explotaciones de regadío que las de secano. Efectivamente, según establece la norma comunitaria, las explotaciones dedicadas a la producción ecológica, arroz y cultivos permanentes se considerarán *per se* que cumplen las condiciones para recibir el pago verde. Por tanto, este pago lo cobrarán directamente las explotaciones de regadío con orientaciones productivas centradas en cultivos típicamente de riego como el arroz, los cítricos, los frutales de hueso, los frutales de pepita y los subtropicales. Asimismo, lo cobrarán sin mayores exigencias las explotaciones con superficies dedicadas a cultivos leñosos cultivados tanto en secano como regadío, como son el olivar y los frutos secos.

En el caso de cultivos herbáceos, al objeto de cobrar el pago verde, deben cumplirse las siguientes tres prácticas:

1. *Diversificación de cultivos.* Cuando la superficie de cultivo (tierras arables) dentro de la explotación sea superior a 10 ha deberán cultivarse 2 cultivos diferentes. A partir de 30 ha se exigen 3 cultivos. El cultivo principal no ocupará más del 75 % de la superficie. En el caso de las explotaciones de más de 30 ha el cultivo menor no ocupará menos del 5 % de las tierras arables.
2. *Pastos permanentes.* Los agricultores mantendrán las superficies de pastos permanentes al nivel de 2012.
3. *Áreas de interés ecológico.* En las explotaciones de más de 15 ha de tierras arables se aplicará un 5 % de estas tierras a áreas de interés ecológico, considerándose bajo este concepto los cultivos que fijan nitrógeno, las cubiertas vegetales, las franjas, la plantación de árboles forestales de ciclo corto, los barbechos, los bancales, las zonas forestadas, los elementos paisajísticos (setos, terrazas,...), etc.

La primera de estas prácticas es más fácil de cumplir en explotaciones con regadío que aquellas con secano. La razón para ello es doble. En primer lugar por la menor dimensión física de las primeras respecto a las segundas<sup>6</sup>, que hará que un mayor porcentaje de las mismas o bien no les sea aplicable este punto (menores de 10 ha), o el nivel de exigencia sea menor (menores de 30 ha). La segunda de las causas que justifica la anterior afirmación es el mayor número de alternativas de cultivos existente en el regadío frente al secano (Gómez-Limón *et al.*, 2007).

La segunda de las prácticas no tiene prácticamente relación con el regadío, pues menos del 1 % de la superficie regada en España está destinada a pastos (MAGRAMA, 2013a).

Dado la menor dimensión física de las explotaciones con regadío, es previsible que también la tercera de las prácticas exigidas para el cobro del pago verde sea menos restrictiva para las mismas. Efectivamente, según el Censo Agrario de 2009, el 76 % de las explotaciones con regadío tienen menos de 15 ha, frente al 70 % de las que tienen secano. Por este motivo lo dispuesto en relación a las áreas de interés ecológico será de aplicación a un menor número de explotaciones con regadío. En cualquier caso, en aquellas explotaciones con regadío para las cuales esta norma sí sea de aplicación, es previsible que, como ya ocurrió de manera generalizada con la retirada de tierras obligatoria, el cumplimiento de esta práctica no se realice en superficies de regadío, sino que para ello se utilicen tierras de secano de la propia explotación en el caso de explotaciones mixtas, o tierras marginales arrendadas por el titular con este fin específico en el caso de explotaciones exclusivamente de regadío.

En definitiva, cabe comentar que la implementación del nuevo pago verde no parece vaya a resultar en una producción de bienes públicos ambientales significativamente mayor por parte de los sistemas agrarios de regadío, ya que, tal y cómo se ha diseñado finalmente, no garantiza un mayor pago por un mayor desempeño ambiental.

## 2.6. Los pagos acoplados y otros pagos directos

En el agro europeo existen sectores que desempeñan una relevante función económica, social o medioambiental en los territorios donde se localizan,

<sup>6</sup> Según datos del Censo Agrario de 2009, el 69 % de las explotaciones con regadío (17 % de la SAU de regadío) tienen menos de 10 ha, y el 85 % (35 % de la SAU de regadío) tienen menos de 30 ha. Estos porcentajes son mayores que en las explotaciones con secano; el 62 % de las explotaciones (10 % de la SAU de secano) tienen menos de 10 ha, y el 81 % (23 % de la SAU de secano) tienen menos de 30 ha.

pero que sin embargo se enfrentan a dificultades específicas que ponen en riesgo su viabilidad futura. Con el propósito de mantener unos niveles de producción adecuados en dichos sectores, la nueva reforma de la PAC faculta a los Estados miembros a conceder pagos acoplados hasta un límite máximo. En el caso de España estos pagos acoplados podrían ascender hasta el 15 % del sobre nacional disponible para pagos directos.

España ha optado finalmente por asignar el 12,08 % del total de importes de los pagos directos a ayudas acopladas, especialmente orientadas a mantener la actividad ganadera extensiva. De hecho, el 84 % de los 585 millones de euros que se repartirán anualmente bajo este régimen de ayudas voluntarias tendrá como destino los sectores de vacuno de carne, ovino, vacuno de leche y caprino. En este sentido también se van a acoplar ayudas en defensa de cultivos extensivos propios de la agricultura de secano como frutos de cáscara y algarrobas, cultivos proteicos y legumbres de calidad, por un importe de 58 millones de euros anuales. Tan solo el 6 % de estos pagos acoplados estarán orientados a producciones específicas de regadío: remolacha azucarera (16,84 millones de euros anuales), arroz (12,20 millones de euros anuales) y tomate para industria (6,35 millones de euros anuales). Así pues, solo estos cultivos de regadío (además del algodón como luego se comentará) van a contar con ayudas ligadas a la producción efectiva de los mismos.

Otros pagos voluntarios a elección de los Estados miembro que posibilita la reglamentación europea son el *pago redistributivo* (suplemento a las primeras hectáreas de cada explotación) y las *ayudas a zonas con limitaciones naturales*. El Estado español, sin embargo, ha optado por no implementar ninguno de estos dos pagos. Desde una perspectiva del regadío, el rechazo del primero de los pagos puede valorarse negativamente, habida cuenta que la menor dimensión física de las explotaciones de regadío hubiese permitido concentrar una mayor cantidad de pagos en estas explotaciones. Todo lo contrario cabría decir de las ayudas a zonas con limitaciones naturales, en la medida que la proporción de regadío en las zonas desfavorecidas es muy reducida.

Para terminar el tema de los pagos directos debe comentarse el caso del algodón. Se trata en verdad de un caso especial porque es el único cultivo mencionado de forma explícita en los tratados constitucionales de la Unión Europea (concretamente en el Tratado de adhesión de Grecia), en los cuales se establece la exigencia legal para las instituciones europeas de velar por su viabilidad económica. Al objeto de satisfacer tal exigencia, el reglamento comunitario de pagos directos aprobado para la nueva reforma de la PAC

establece un *pago específico por cultivo del algodón*, que da continuidad a la ayuda que actualmente tiene el cultivo. Se trata de un pago acoplado que se concederá por hectárea admisible de algodón (autorizadas por cada Estado miembro), sembradas con variedades autorizadas y efectivamente cosechadas en condiciones normales de crecimiento. Para España la norma comunitaria establece una superficie básica nacional de 48.000 ha, con un pago unitario de 1.267,52 €/ha. Si la superficie admisible de algodón rebasa en la superficie básica establecida, el importe previsto se reducirá proporcionalmente a tal rebasamiento. Se trata pues de un pago de similar cuantía al que vienen cobrando los algodoneiros actualmente, y que se estima bastará para mantener la superficie cultivada de algodón en niveles similares a los de hoy.

El resto de novedades de la reforma en relación a los pagos directos (la definición de agricultor activo, las limitaciones de los pagos por explotación, el régimen de pequeños agricultores o el pago a jóvenes agricultores) no tienen una incidencia diferencial sobre el regadío respecto al resto de sistemas agrarios españoles, por lo que se remite al lector interesado a los capítulos de este libro donde se abordan estos temas desde una perspectiva general. Igual ocurre con las novedades en la otra componente del primer pilar de la PAC, las medidas de mercado.

### **3. La nueva política de desarrollo rural y su aplicación a la agricultura de regadío**

#### ***3.1. La política de regadíos: de la expansión a la modernización***

Los responsables de la política agraria en España han considerado tradicionalmente la transformación de tierras de secano en regadío como el mejor instrumento para desarrollar las zonas rurales. Por este motivo durante el pasado siglo XX se realizaron cuantiosas inversiones públicas en infraestructuras hidráulicas y se transformaron al regadío cerca de dos millones de hectáreas. Sin embargo, las prioridades respecto la promoción del regadío han cambiado en los últimos años. A medida que ha ido aumentando la superficie regada, el agua se ha convertido en un recurso natural cada vez más escaso, aumentando con ello el coste marginal de transformar las tierras de secano en regadío. El Plan Nacional de Regadíos (PNR), aprobado en 2001, ya reconocía la necesidad de acabar con las nuevas transformaciones, si bien contemplaba la terminación de las zonas regables que se encontraban en curso en ese momento.

Por este motivo, el incremento de la superficie de regadío durante la última década se ha moderado notablemente respecto a periodos anteriores, haciendo que 2002 a 2013 la superficie regable en España apenas haya aumentado 175 mil hectáreas, hasta llegar a las 3.540.558 ha actuales (MAGRAMA, 2013b). Sin duda, la creciente escasez del recurso y las mayores exigencias ambientales en relación al uso del agua como consecuencia de la aplicación de la Directiva Marco de Agua (DMA), agudizarán esta tendencia, por lo que no es de esperar que la superficie de riego en el conjunto del territorio nacional se incremente de manera significativa en un futuro.

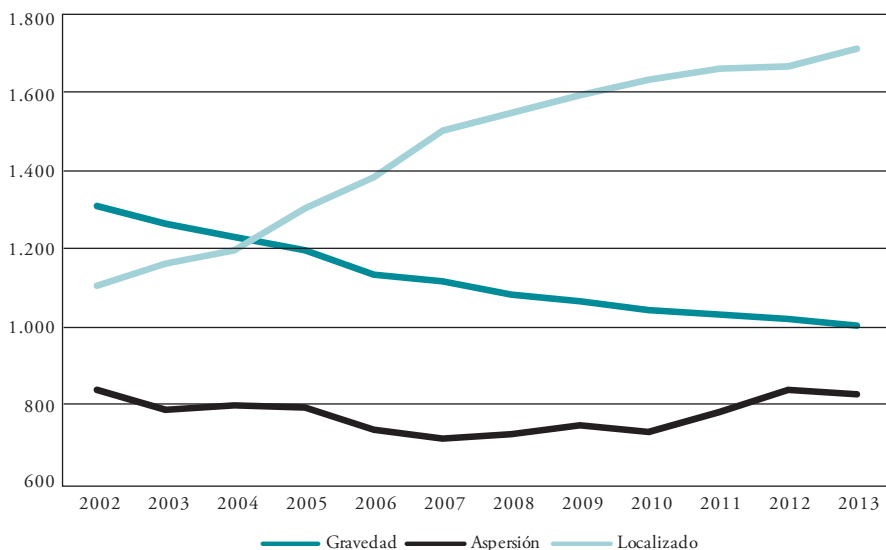
Abandonada la estrategia de expansión del regadío, la política española de regadíos se ha focalizado hacia la modernización de los ya existentes. En este sentido, en la última década el regadío ha experimentado una auténtica revolución tecnológica gracias fundamentalmente al impulso realizado por el PNR (2001-2008) y el Plan de Choque de Modernización de Regadíos (2006-2008), que han permitido modernizar cerca de 1,5 millones de hectáreas con una inversión pública de 3.000 millones de euros y una inversión privada entre 1.500 y 2.000 millones de euros, generando un ahorro de agua estimado en unos 3.000 hm<sup>3</sup> al año (MARM, 2010). Así, a pesar que durante el período 2004-2011 la superficie de regadío se ha incrementado en un 6 %, el consumo de agua por el sector agrario ha disminuido en un 8 % (INE, 2011).

El Gráfico 1 muestra gráficamente los efectos de la modernización sobre las técnicas de riego. Efectivamente, puede comprobarse cómo durante los últimos años la tradicional técnica de riego por superficie se ha venido sustituyendo paulatinamente por la técnica de riego localizado, que en 2013 es con diferencia la más extendida, ocupando el 48,2 % de la superficie regada en España.

Esta exitosa política de modernización de regadíos ha sido posible gracias a la financiación proporcionada por la UE a través de los fondos europeos, así como de importantes dotaciones presupuestarias aportadas tanto del Gobierno central como de las comunidades autónomas para cubrir las exigencias de cofinanciación que se requieren para movilizar dichos fondos. De esta manera, durante el último periodo de programación 2007-2013 las actuaciones en materia de regadío se han realizado con el apoyo del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). El FEDER ha posibilitado las actuaciones realizadas por Estado a través de la Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias (SEIASA), las Confederaciones Hidrográficas y las Sociedades de Aguas, así como algunas otras actuaciones incluidas en los Programas Operativos (PO) autonómicos. Por su

parte, el FEADER ha financiado las actuaciones realizadas dentro la Medida 125.1 «gestión de recursos hídricos», incluida en todos los Programas de Desarrollo Rural (PDR) autonómicos.

**Gráfico 1. Evolución de la superficie regada según tipos de riego en España (2002-2013). En miles de hectáreas**



Fuente: MAGRAMA (2013b). Elaboración propia.

En cualquier caso, el ritmo de inversión en modernización de regadíos se ha ralentizado a partir de 2010 como consecuencia directa de la crisis económica y las restricciones presupuestarias que viene padeciendo España desde entonces. Efectivamente, terminada la ejecución del PNR y del Plan de Choque de Modernización de Regadíos, la continuidad de la política de modernización de regadíos durante el período 2010-2015 estaba prevista que se realizase mediante la denominada *Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos Horizonte 2015*, a desarrollar en coordinación con la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural y los PO y PDR autonómicos. No obstante, las necesidades de ajuste en el gasto público de los últimos años han provocado que esta nueva estrategia de regadíos no se apruebe y que la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural apenas se haya desarrollado.



De hecho, a día de hoy los PDR han quedado en la práctica como únicos instrumentos financieros para el fomento de la modernización de regadíos.

No obstante, debe comentarse que también las actuaciones de modernización incluidas dentro de los PDR se han visto afectadas negativamente por la crisis. Así, los últimos años se han caracterizado por el racionamiento de fondos del Gobierno Central a los PDR (cofinanciación nacional), así como las dificultades presupuestarias de determinadas comunidades (especialmente Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Extremadura) para realizar la correspondiente cofinanciación autonómica. Todo ello ha provocado que el nivel de ejecución de dichos planes haya sido menor al programado, existiendo la posibilidad real de que se pierdan fondos del FEADER. Hasta la propia Comisión Europea ha manifestado de forma reiterada su preocupación por este peligro, conminando al Gobierno de España para que ponga solución al problema. Así, aunque el período de programación 2007-2013 ha concluido formalmente, por la denominada regla «n+2», existe la posibilidad de que las inversiones comprometidas se ejecuten con la cofinanciación nacional necesaria hasta el año 2015, y así evitar la pérdida de fondos anunciada. Habrá que esperar hasta entonces para poder constatar si finalmente se han movilizad o no todos los fondos europeos disponibles para desarrollo rural (y las actuaciones de regadíos incluidas en los mismos) durante el período de programación ahora concluido.

En resumen, por los motivos presupuestarios arriba comentados, cabe constatar que la política de modernización de regadíos se encuentra hoy en día prácticamente paralizada, limitándose en la actualidad su actividad a la terminación de las inversiones comprometidas en el pasado.

### ***3.2. La política de regadío en el nuevo período de programación 2014-2020***

Como se ha comentado en el tercer capítulo de esta obra, el diseño de la política de desarrollo rural en la UE para el siguiente periodo de programación 2014-2020 ha cambiado sustancialmente respecto al periodo anterior. Así, el segundo pilar de la PAC, financiado a través del FEADER, se ha integrado dentro la política general de cohesión de la UE, orientada a alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en pro de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Con el propósito de que el desarrollo de dicha estrategia sea lo más eficiente posible, se ha dispuesto que la planificación de to-

dos los fondos europeos (FEDER, FEADER, FSE<sup>7</sup>, FEMP<sup>8</sup> y FC<sup>9</sup>) se realice de manera coordinada. Para ello se ha elaborado el *Marco Estratégico Común* (MEC), documento donde se consignan los once objetivos temáticos (OT) a conseguir mediante la programación coordinada de todos los fondos. De estos objetivos, cabe destacar tres, en la medida que de ellos pueden derivarse actuaciones de modernización de regadíos:

- Favorecer la transición a una economía hipocarbónica (OT4).
- Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos (OT5).
- Proteger el medioambiente y promover la eficiencia en el uso de recursos (OT6).

Este alineamiento de la modernización de regadíos con los objetivos Temáticos del MEC (impacto positivo sobre la eficiencia energética, la resiliencia de los sistemas de regadío frente a la escasez creciente y los eventos extremos –sequía– asociados al cambio climático y el ahorro de agua) evidencia el encaje de esta política dentro de la estrategia general de cohesión Europa 2020 durante el próximo periodo de programación 2014-2020.

Para orientar de manera específica la programación de los fondos europeos en cada uno de los Estados miembros, la Comisión Europea ha elaborado además un *documento de posición por país* (CE, 2013), donde se incluyen recomendaciones sobre los principales retos a abordar en cada Estado miembro, así como las correspondientes prioridades de financiación. En el caso de España, en este documento se han señalado cuatro retos principales, entre los cuales se menciona la *utilización ineficiente de los recursos naturales*, destacando en este sentido la enorme presión sobre los recursos hídricos. Al objeto de afrontar este reto, en el documento de posición se proponen dos prioridades de financiación íntimamente relacionadas con la política de modernización de regadíos:

- *La mejora de la gestión del agua utilizando medidas sobre la demanda.* En este sentido la Comisión considera prioritario la financiación de:  
a) medidas que posibiliten curvar la demanda (adecuada política de

<sup>7</sup> Fondo Social Europeo.

<sup>8</sup> Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

<sup>9</sup> Fondo de Cohesión.

precios para la recuperación de costes), b) medidas que reduzcan la presión sobre los recursos hídricos (reducir pérdidas en conducciones y modernizar los sistemas de regadío existentes), y c) la mejora de la calidad de las aguas (contaminación por nitratos). En todo caso se propone reducir el presupuesto de esta línea en relación con el del periodo 2007-2013.

- La *mejora de eficiencia energética*. Se propone que se financien prioritariamente medidas encaminadas a la eficiencia energética en la agricultura (regadíos) y en el sector agroindustrial.

Estas recomendaciones deberán contemplarse en el *Contrato de Asociación*, documento actualmente en elaboración por parte del Ministerio de Hacienda. Este documento, que debe ser aprobado por la Comisión Europea, debe concretar las prioridades estratégicas nacionales en materia de política de cohesión, esbozando asimismo el uso previsto de los fondos para lograr de manera coherente los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Una vez aprobado el Contrato de Asociación, la Comisión deberá aprobar asimismo los diferentes programas operativos, entre los que destacan los PDR. Estos programas están también en fase de elaboración por parte de las comunidades autónomas. A este respecto ya se ha acordado la distribución autonómica de los 8.053 millones de euros del FEADER que le corresponde a España durante el periodo 2014-2020. Asimismo, la Administración General del Estado se ha comprometido a aportar el 30 % de la cofinanciación nacional necesaria para la ejecución de los PDR<sup>10</sup>. Con este marco financiero y las normas establecidas para el uso de FEADER, se espera que las comunidades autónomas terminen la elaboración de sus PDR durante el verano de 2014, y que la aprobación de los mismos por parte de la Comisión se realice en otoño de dicho año.

Hasta que no se aprueben los nuevos PDR no se conocerá de manera concreta cómo se va implementar la nueva política de regadíos durante los próximos años. No obstante, analizando las posibilidades que ofrece el nuevo reglamento que regula el uso del FEADER para el período 2014-2020 pueden entreverse las novedades que cabe esperar al respecto. En este sentido debe

<sup>10</sup> Las medidas contempladas en los PDR tendrán una cofinanciación de la UE en función de la Comunidad Autónoma. Así, las regiones menos desarrolladas (Extremadura) podrán recibir del FEADER hasta el 85 % del gasto público subvencionable, las regiones de transición (Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia) hasta el 63 %, y las demás regiones hasta el 53 %. Los porcentajes restantes hasta llegar al 100 % tendrán que ser financiados con dotaciones nacionales; el 30 % serán aportaciones de la Administración General del Estado y el restante 70 % saldrá de los presupuestos autonómicos.

señalarse en primer lugar que las actuaciones de desarrollo rural financiadas con el FEADER deben centrarse en seis prioridades políticas (véase capítulo 3 de este libro). Entre dichas prioridades cabe destacar las siguientes en relación con la política de regadíos:

- Prioridad 4: *Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura*, haciendo especial hincapié, entre otras, en la mejora la gestión del agua, incluyendo la gestión de los fertilizantes y de los plaguicidas.
- Prioridad 5: *Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y silvícola*, haciendo especial hincapié en: a) lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura, b) lograr un uso más eficiente de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos, y c) facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía.

Conjugando las recomendaciones incluidas en el Documento de posición de la Comisión Europea y las prioridades del FEADER resulta evidente que las medidas de modernización de regadíos continúan siendo prioritarias en el diseño de los PDR en España, si bien cabe esperar que la dotación presupuestaria se vea reducida respecto al periodo anterior, tal y como recomienda la Comisión.

### **3.3. La política de regadío en los nuevos PDR**

El Reglamento que regula el uso del FEADER expone de manera pormenorizada en su artículo 46 las características que deben tener las inversiones en instalaciones de riego para ser financiadas por los PDR. A este respecto se establece que la elegibilidad de cualquier inversión en materia de regadíos está condicionada inicialmente (condicionalidad *ex-ante*) al cumplimiento de las siguientes circunstancias:

- Disponer de *planes hidrológicos de demarcación* de conformidad con la Directiva Marco del Agua, aprobados y comunicados a la Comisión, cuyos programas de medidas contemplen las actuaciones para el sector agrícola encaminadas a la consecución del buen estado de las masas de agua.

- Disponer de una *política de precios adecuada* conforme al principio de recuperación de costes por los servicios del agua.
- Disponer (o instalarse como parte de la inversión propuesta) de *sistemas de contadores* que permitan medir el uso de agua correspondiente a la inversión objeto de la ayuda.

En el caso de medidas de *modernización de regadíos existentes*, la elegibilidad de las inversiones está condicionada a que la mejora de la instalación de riego permita un ahorro potencial de agua de entre un 5 y un 25 % como mínimo, siempre y cuando su realización no afecte a masas de agua cuyo estado haya sido calificado como inferior a bueno en el correspondiente plan hidrológico. Si por el contrario la actuación afecta a masas de agua cuyo estado no haya sido calificado como bueno, la financiación FEADER de la inversión estará condicionada a que esta, además del ahorro potencial mínimo antes comentado, garantice una reducción efectiva del uso de agua de al menos el 50 % del ahorro potencial a conseguir con la inversión. Estas condiciones relativas al ahorro potencial y reducción en el uso de agua no son aplicables a las inversiones destinadas a mejorar la eficiencia energética, a la construcción de balsas de regulación o al uso de aguas regeneradas, las cuales serán elegibles en todo caso.

El cumplimiento de los porcentajes de ahorro potencial de agua no debería suponer obstáculo alguno para la modernización de regadíos en España, pues como se ha evidenciado durante los últimos años, estas inversiones, en su mayoría consistentes en la sustitución de sistemas de riego por superficie poco eficientes por riego por aspersión o localizado, podrían generar un importante ahorro en el agua usada.

En este sentido es necesario aclarar que el agua «usada» para riego es aquella que se extrae de la fuente natural del recurso (río o acuífero). Dicha extracción requiere de la correspondiente autorización (concesión o régimen similar) por parte de la confederación hidrográfica u organismo de cuenca, quien limita dicha extracción a un volumen máximo denominado dotación. El volumen de agua de la dotación es la que se usa para regar, pero no toda ella es «consumida» (evapotranspirada) por los cultivos, pues existen pérdidas durante su transporte hasta la zona de riego, su distribución entre las parcelas regadas y su aplicación en los cultivos. Una parte de estas pérdidas se evaporan directamente a la atmósfera, otra parte de estas pérdidas es usada por vegetación arvense, y el resto vuelve al medio hídrico aguas abajo a través

de los denominados retornos. El objetivo de la mayoría de procesos de modernización está encaminado a aumentar la eficiencia del riego (minimizar las pérdidas antes mencionadas), haciendo posible una disminución del agua «usada» (ahorro potencial), normalmente entre el 20 y el 30 %. Sin embargo, en algunos casos el agua realmente «consumida» por los cultivos no se reduce tras la modernización en la misma medida que el agua «usada», pues los ahorros potenciales se emplean parcialmente para incrementar la dosis efectiva de riego (cultivos con mayores necesidades hídricas) o, incluso, incrementar la superficie regada (Lecina *et al.*, 2010; Rodríguez-Díaz *et al.*, 2012; Soto-García *et al.*, 2013).

Por lo comentado en el párrafo anterior es fácil deducir que, si bien en cumplimiento de los porcentajes de ahorro potenciales de agua no deben suponer obstáculo alguno para la elegibilidad de las inversiones de modernización, todo lo contrario ocurre con la condición relativa a la reducción efectiva en el uso del agua, que sí podría convertirse en un serio impedimento para continuar con el proceso de modernización del regadío español. Efectivamente, habida cuenta que la práctica totalidad del regadío español afecta a masas de agua cuyo estado no es calificado «bueno» en los correspondientes planes hidrológicos, la modernización deberá ir inequívocamente asociada a una reducción en la dotación concedida por los organismos de cuenca entre un 2,5 y un 25 %, según el ahorro potencial conseguido con estas inversiones. Esta reducción, sin duda, supondrá un desincentivo para las comunidades de regantes a la hora de abordar estas inversiones, pues con ello se limitarán los beneficios que hasta la fecha estas han venido obteniendo por la modernización gracias al uso efectivo del agua potencialmente ahorrada: a) aumento del consumo de agua por hectárea en los casos de regadíos deficitarios, b) aumento en la superficie de los cultivos con mayores necesidades hídricas (normalmente más rentables), y en ocasiones, c) pequeños incremento en la superficie de riego de zona regable. Por este motivo, es de prever que la demanda de inversiones de modernización se reduzca, ya que los costes operativos de las nuevas inversiones (especialmente los energéticos) serán superiores a los beneficios privados derivados de la misma.

El Reglamento del FEADER también contempla la posibilidad de financiar inversiones en *nuevos regadíos y ampliaciones de los ya existentes*, aunque la elegibilidad de tales inversiones está sometida a condiciones incluso más estrictas que las de modernización. Así, según establece en la norma comunitaria, estas actuaciones solo serán financiables si el estado de la masa de

agua afectada no ha sido calificado como inferior a bueno en el correspondiente plan hidrológico, y la correspondiente evaluación ambiental descarta un impacto significativo. Tales exigencias harán prácticamente imposible que puedan financiarse nuevas transformaciones de regadío, dada la generalizada presión existente sobre las masas de agua (estado inferior a bueno) de las zonas potencialmente regables y el impacto ambiental inherente a las grandes transformaciones.

No obstante, como excepción a esta regla general, el Reglamento sí autoriza la financiación de inversiones para la creación de una nueva instalación de riego cuyo suministro de agua proceda de un embalse existente antes del 31 de octubre de 2013, si así se contempla en el plan hidrológico de conformidad con la Directiva Marco del Agua. Asimismo se contempla como excepción las inversiones que combinen la modernización de un regadío y su ampliación, siempre que la modernización permita un ahorro potencial de agua de entre un 5 y un 25 % como mínimo, y se produzca una reducción del uso del agua para el conjunto de la inversión de al menos el 50 % del ahorro potencial de la inversión de modernización.

En resumen, la financiación de nuevos regadíos quedará limitada a transformaciones ya programadas en el pasado que tengan garantizada la oportuna reserva de agua en el plan hidrológico correspondiente, y a pequeñas ampliaciones de zonas regables ya existentes ligadas a mejora de la eficiencia en el uso de agua de riego.

Dadas las nuevas restricciones a las inversiones en regadíos resulta evidente que, como recomienda la Comisión en su documento de posición, la dotación presupuestaria de la política de regadíos se verá sustancialmente recortada respecto al periodo anterior.

Para terminar este apartado también debe comentarse el papel del FEDER como posible origen de financiación europea complementaria al FEADER para la futura política de regadíos. Este fondo está centrado en corregir desequilibrios regionales. Para ello, conforme al nuevo Reglamento que regula su funcionamiento, este financiará durante el próximo periodo de programación inversiones en infraestructuras principalmente en los campos de la energía, el medioambiente, los transportes y las TIC. Así pues, por medio de los correspondientes PO autonómicos también se podrán financiar inversiones de modernización de regadíos orientados a la mejora energética y reducción en el uso del agua. En ningún caso podrán financiar nuevos regadíos. No obstante, es de prever que la financiación de la política de regadío mediante FEDER

quede relegada a un segundo plano, ya que la inmensa mayoría de actuaciones a desarrollar se circunscriban a los PDR financiados con el FEADER.

## 4. Conclusiones

De lo analizado en este capítulo, cabe concluir afirmando en primer lugar que el diseño español del nuevo sistema de pagos directos es globalmente favorable para los intereses del regadío. En 2011, cuando la Comisión Europea publicó sus propuestas legislativas para reforma de la PAC, muy pocos pudieron augurar una implementación tan benigna de la misma para la agricultura de regadío, uno de los sectores tradicionalmente con mayores niveles de apoyo público. Efectivamente, la presión del gobierno español (y la de otros gobiernos nacionales con intereses comunes) durante el proceso de negociación de tales propuestas ha permitido en buena medida conseguir los objetivos que en este sentido se marcó España, encaminados a evitar cambios significativos en el reparto de las ayudas agrarias. Esto se ha logrado introduciendo en los textos legislativos finalmente aprobados en 2013 toda una serie de excepciones al modelo territorial puro que la Comisión Europea considera de referencia para el apoyo a la agricultura en el conjunto de la UE. De esta manera se ha posibilitado que la implementación de la reforma en España permita que los agricultores españoles reciban durante los próximos años unos pagos básicamente equivalentes a los que reciben hoy en día bajo el Régimen de Pago Único. Así, los productores de regadío van a seguir manteniendo unos niveles de apoyo significativamente superiores a los de secano.

En todo caso, debe señalarse que si bien desde la perspectiva del regadío esta reforma ha sido positiva (mucho mejor de lo esperado inicialmente), la lectura que podría hacerse desde el punto de vista de la agricultura más marginal (por ejemplo, la de las zonas desfavorecidas) es radicalmente contraria; para estos sistemas agrarios el resultado final de la reforma para España ha sido decepcionante.

Con independencia de la valoración que pueda darse respecto a los cambios producidos en el sistema de pagos directos, de la reforma ahora aprobada deben sacarse una serie de enseñanzas para el futuro. En esta línea, la última reforma de la PAC ha confirmado el modelo territorial como sistema de apoyo básico a los productores agrarios europeos. En este sentido es de esperar que en futuras reformas (quizá en la revisión que debe hacerse en 2017) se sigan dando nuevos pasos en pro de un reparto de las ayudas agrarias cada vez



más equitativo (convergencia en los pagos por superficie recibidos por todos los productores, sectores y territorios). Por este motivo es previsible que en 2017, o a más tardar en 2020, la agricultura de regadío pierda una parte significativa de las ayudas que recibe actualmente en favor de los sistemas agrarios más desfavorecidos.

A nadie le gusta perder un euro (de salario, de rentas del capital o de subvenciones), y quizá por ello se tiende a pensar que las subvenciones son para siempre. Pero no lo son. Debe recordarse que las ayudas públicas no pertenecen a nadie en el plano individual, ni en el sectorial, ni en el geográfico. Así, debe entenderse que los pagos directos han sido, son y serán un instrumento de la PAC al servicio de lo que decidan los poderes políticos europeos, como representantes democráticamente elegidos por el conjunto de la ciudadanía de la UE. Por este motivo hay que entender que la PAC y los instrumentos a través de los cuales se implementa seguirán cambiando en un futuro próximo, tratando en cada momento de afrontar los retos que se le vayan presentando a la agricultura europea, y siempre con el propósito de satisfacer las cambiantes demandas de la sociedad. En este sentido parece razonable pensar que el futuro de la agricultura pase por: a) la producción, industrialización y comercialización de los alimentos y las materias primas que la sociedad demande, actividad que seguirá siendo remunerada por el mercado, y b) la producción de bienes públicos de carácter ambiental y sociocultural (viabilidad del medio rural), los cuales, al carecer de mercados, sí deberán remunerarse a través de subvenciones diseñadas con tal fin. En el caso de la agricultura de regadío, dada su mayor productividad, parece evidente que su especialización productiva debe encaminarse hacia el primer tipo de bienes. De hecho, una parte significativa de la agricultura de regadío (p. ej., los productores de frutas y hortalizas frescas) ya compite y sobrevive en un entorno abierto sin apenas apoyo público. Así pues, en un contexto de pagos directos previsiblemente decrecientes, bien harán los productores de regadío que quieran seguir siéndolo en un futuro en ir adoptando medidas que le permitan incrementar su competitividad y reducir su dependencia de las ayudas de la PAC. Por supuesto que el reto no resulta fácil, pero sería de necios no comenzar a plantearse ya cambios estratégicos en esta línea.

En relación con la política de estructuras agrarias, cabe constatar el agotamiento del modelo de expansión del regadío sobre la base de nuevas obras de regulación. En un futuro la ejecución de nuevas transformaciones serán la excepción y no la regla. Las limitaciones ambientales impuestas por los nuevos

planes hidrológicos, las restricciones presupuestarias existentes a nivel nacional y las condiciones de financiación de estas inversiones impuestas por las nuevas normas de uso de los fondos del FEADER hacen pensar que durante el próximo periodo de programación 2014-2020 la superficie de regadío en España apenas se incrementará.

Asimismo cabe esperar una reorientación en la política de modernización de regadíos. Con las nuevas exigencias de elegibilidad del FEADER para este tipo de inversiones, especialmente las relativas a la reducción de dotaciones en al menos el 50 % de los ahorros potenciales derivados de estas actuaciones, es previsible que en los próximos años disminuyan significativamente las inversiones cuyo objetivo fundamental sea el ahorro de agua (cambio de sistema de riego). La mayoría de las acciones subvencionadas por los PDR en este ámbito se concentrarán en inversiones encaminadas a mejorar la eficiencia energética de las zonas regables, al objeto de aliviar parcialmente el creciente coste de la energía. En todo caso, como recomienda la Comisión Europea, el presupuesto del FEADER destinado a inversiones de regadío se verá reducido sustancialmente.

## Referencias bibliográficas

- ANDRÉS, S.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. y MEDINA, I. M. (2012): «El apoyo público a la agricultura española en el actual contexto de la Política Agrícola Común»; *ITEA, Información Técnica Económica Agraria* 108(4); pp. 450-481.
- CE, COMISIÓN EUROPEA (2013): *Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en ESPAÑA en el período 2014-2020*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/program/index\\_es.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/program/index_es.cfm).
- DUARTE, R.; SÁNCHEZ-CHÓLIZ, J. y BIELSA, J. (2002): «Water use in the Spanish economy: an input-output approach»; *Ecological Economics* 43(1); pp. 71-85.
- FEGA, FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA (2013a): *Informe sobre la aplicación del régimen de pago único en España. Campaña 2012*. FEGA-Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- FEGA, FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA (2013b): *La gestión de los derechos de pago único en España. Campaña 2012*. FEGA-Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.

- GALLARDO, R. y RAMOS, F. (2010): «El régimen de pago único tras el ‘Chequeo Médico’: desacoplamiento, modulación, límite inferior y condicionalidad»; en GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. y GÓMEZ-LIMÓN, J. A., eds.: *El Chequeo Médico de la PAC*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- GÓMEZ-LIMÓN, J. A. (2008): «El regadío en España»; *Papeles de Economía Española* (117); pp. 86-109.
- GÓMEZ-LIMÓN, J. A.; BERBEL, J. y GUTIÉRREZ, C. (2007): «Multifuncionalidad del regadío: una aproximación empírica»; en GÓMEZ-LIMÓN, J. A. y BARREIRO, J., eds.: *La multifuncionalidad de la agricultura en España*. Eumedía-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- INE, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011): *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua*. INE, Madrid.
- INE, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2013): *Encuesta de Población Activa. 4ºT 2013*. INE, Madrid.
- KALLAS, Z.; GÓMEZ-LIMÓN, J. A. y BARREIRO, J. (2007): «Oferta y demanda de bienes y servicios públicos en la agricultura española»; en GÓMEZ-LIMÓN, J. A. y BARREIRO, J., eds.: *La multifuncionalidad de la agricultura en España*. Eumedía-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- LECINA, S.; ISIDORO, D.; PLAYÁN, E. y ARAGÜÉS, R. (2010): «Irrigation modernization and water conservation in Spain: The case of Riegos del Alto Aragón»; *Agricultural Water Management* 97(10); pp. 1663-1675.
- MAGRAMA, MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2013a): *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE). Año 2013. Resultados Nacionales y autonómicos*. MAGRAMA, Madrid.
- MAGRAMA, MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2013b): *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE). Año 2013. Informe sobre regadíos en España*. MAGRAMA, Madrid.
- MAPA, MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2001): *Plan Nacional de Regadíos*. MAPA, Madrid.
- MARM, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2010): *Estrategia Nacional para la modernización sostenible de los regadíos H2015. Informe de sostenibilidad ambiental*. MARM, Madrid.

- MASSOT, A. (2008): «La PAC tras el Health Check»; *Papeles de Economía Española* (117); pp. 210-226.
- MASSOT, A. (2013): «La PAC y la sostenibilidad de la agricultura europea en la era global»; en GÓMEZ-LIMÓN, J. A. y REIG, E., eds.: *La sostenibilidad de la agricultura española*. Cajamar Caja Rural, Almería.
- MIMAM, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *La planificación hidrológica. Síntesis de los estudios generales de las demarcaciones hidrográficas en España*. MIMAM, Madrid.
- RODRÍGUEZ-DÍAZ, J. A.; PÉREZ-URRESTARAZU, L.; CAMACHO-POYATO, E. y MONTESINOS, P. (2012): «The paradox of irrigation scheme modernization: More efficient water use linked to higher irrigation demand»; *Spanish Journal of Agricultural Research* (9)4; pp. 1000-1008.
- SANCHO-HAZAK, R. (2001): «Procesos de cambio social y regadío»; en COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS, ed.: *Los regadíos españoles*. Editorial Agrícola Española, Madrid.
- SOTO-GARCÍA, M.; MARTÍNEZ-ÁLVAREZ, V.; GARCÍA-BASTIDA, P.A.; ALCÓN, F. y MARTÍN-GÓRRIZ, B. (2013): «Effect of water scarcity and modernisation on the performance of irrigation districts in south-eastern Spain»; *Agricultural Water Management* 124(1); pp. 11-19.

# El componente ambiental en la nueva PAC

*Juan J. Oñate*

Universidad Autónoma de Madrid

## 1. Introducción

Es hoy lugar común señalar a la PAC como el principal instrumento político detrás del deterioro ambiental de los sistemas agrarios europeos, especialmente los de mayor valor natural. Los efectos negativos de la intensificación agraria y el abandono de tierras y de los sistemas tradicionales de explotación son conocidos desde hace tiempo, tanto en el ámbito europeo (Baldock y Conder, 1985), como español (Bernáldez, 1991; Valladares, 1993): regresión poblacional de especies silvestres (particularmente aves), destrucción de hábitats naturales y semi-naturales, sobre-explotación de recursos hídricos, contaminación y eutrofización de aguas, erosión de suelos, etc. Bien es verdad que las causas últimas de estos cambios se relacionan con los procesos de desarrollo tecnológico (maquinaria, biología, química, información) y los cambios demográficos y sociales ocurridos desde las primeras décadas del siglo XX (Buckwell y Armstrong-Brown 2004). Pero no cabe duda de que el apoyo financiero a la agricultura garantizado por la PAC, ha determinado desde su fundación la rentabilidad de la adopción de las novedades por parte del sector, creándose así las condiciones para su aplicación generalizada (Potter, 1994). De este modo, la confluencia entre capacidad y oportunidad explica el alcance con que se han puesto en práctica a lo largo de estos años operaciones intensivas en capital y altamente productivas, como drenajes, roturación de tierras marginales, concentración parcelaria, regadíos, monocultivos, desarrollo y aplicación de fertilizantes de síntesis y productos fitosanitarios, etc.

Pero ya desde hace algunos años, la PAC viene siendo considerada, al mismo tiempo, un instrumento esencial para la mejora ambiental de los agroecosistemas europeos y la conservación de sus valores naturales (Baldock *et al.*, 2002). Esta visión alternativa se basa en dos realidades objetivas. Por una parte la PAC afecta directamente a más de un tercio de la superficie de la Unión Europea (unos 160 millones de ha) y consecuentemente a una porción muy

considerable de su biodiversidad (p. ej., más del 50 % de las especies de aves; Sanderson *et al.*, 2005). Además, buena parte de esta riqueza biológica, especialmente las comunidades de aves, ha evolucionado desde hace miles de años en paralelo con la expansión de la agricultura en el continente, por lo que es estrechamente dependiente de las prácticas agrarias configuradoras de los hábitats vitales (Suárez, 2004). Por otra parte, es evidente el creciente peso que las consideraciones de corte ambientalista han ido adquiriendo desde los años 1980 en la formulación de las estrategias de desarrollo de la Unión Europea y, en particular, de la política que aglutina la mayor partida de su presupuesto. Así, ha sido creciente el número de instrumentos de la PAC de obligada aplicación por los Estados miembros que pueden considerarse potencialmente beneficiosos para la conservación de la biodiversidad y los paisajes y la mejora ambiental de los medios agrarios.

Es precisamente en la combinación de ambos papeles, causa última de los impactos ecológicos y soporte de la provisión de bienes públicos ambientales, donde se anclan las expectativas generadas en el marco del proceso iniciado en 2010 para la última reforma de la PAC (Comisión Europea, 2010).

En este capítulo, pretendemos hacer una valoración de los componentes de la nueva PAC de mayor interés para la preservación de la biodiversidad y la mejora ambiental en los agro-ecosistemas europeos. Primeramente, y para poner los cambios en perspectiva, daremos repaso a los principales hitos en la evolución de la PAC hacia una política agraria más integradora de las consideraciones ambientales, experiencia de la que parten las innovaciones ahora introducidas. Seguidamente, describiremos los objetivos y prioridades establecidos para la nueva PAC en el marco de la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década (Estrategia Europa 2020), así como la arquitectura de que ahora se dota para hacer frente a los nuevos retos, en particular los ambientales. Abordaremos entonces un análisis crítico de los instrumentos finalmente aprobados.

## 2. ¿Una nueva PAC?

La nueva PAC profundiza en la evolución iniciada en los años 1980, cuando comienzan a ganar peso los enfoques «integrados», con atención a los aspectos territoriales, frente a los puramente sectoriales o «agraristas». A lo largo de esta evolución han ido consolidándose tanto nuevos objetivos, como nuevos instrumentos y métodos. Consideramos interesante hacer un repaso

de los principales hitos en esta evolución, así como de la respuesta española a los mismos, pues resulta de utilidad no solo para comprender mejor el escenario actual, sino también para perfilar los retos a los que se enfrenta la gestión de nuestros agro-ecosistemas.

A partir de los primeros balbuceos con la introducción de las *Áreas Ambientalmente Sensibles* en 1985 (Art. 19, Reglamento CEE 797/85), las *medidas de extensificación* en 1987 (Reglamento CEE 1760/87) o la *retirada de tierras* de la producción en 1988 (Reglamento CEE 1094/88), la dimensión ambiental de la PAC se consolidó en la *reforma Mac Sharry* de 1992, cuando se instaura una *política agro-ambiental* propiamente dicha (Reglamento CEE 1766/92). La introducción de las *medidas agro-ambientales* constituyó un hito clave, al forzar la aplicación de incentivos de adopción voluntaria por los agricultores para el desarrollo de prácticas de gestión más compatibles con el mantenimiento de los valores naturales del territorio. Las medidas tenían que ser diseñadas por los Estados miembros sobre la base de una serie de líneas que abarcaban las principales dimensiones de la interacción agricultura-medioambiente en Europa.

Con un año de retraso sobre el calendario previsto, a partir de 1994 se puso en marcha en España el primer programa agro-ambiental (MAPA, 1994). A pesar de la inexperiencia previa en la materia, de la falta de convencimiento en el sector, y de las dificultades para coordinar a las distintas comunidades autónomas, el programa se dotó de una interesante estructura que combinaba medidas de carácter horizontal, para ser aplicadas en todo el territorio (como la de «extensificación de la producción de cereal» o la de «agricultura ecológica»), junto con otras de aplicación en áreas específicas. El diseño de estas últimas estaba mejor orientado a los requerimientos agro-ambientales particulares de las zonas de aplicación, como espacios naturales protegidos, zonas de especial protección para las aves (zonas ZEPA), humedales Ramsar y otras zonas designadas por las comunidades autónomas (Suárez *et al.*, 1997).

A pesar de que algunas medidas de este primer programa tuvieron un considerable éxito<sup>1</sup>, muchas otras retrasaron su puesta en práctica y algunas nunca llegaron a hacerlo, resultando en una superficie acogida total de solo el 35 % de la prevista y una ejecución presupuestaria inferior al 25 % (Oñate, 2005). Sin embargo, a pesar de su limitada eficacia, este primer programa

<sup>1</sup> Pueden mencionarse los casos del programa de *Aborro de agua de riego en el entorno de humedales* de Castilla-La Mancha (Rosell y Viladomiu, 1997), el de *Prados comunales* en Asturias (Aguirre *et al.*, 1999), o el de *Estepas cerealistas* en Castilla y León (Oñate y Álvarez, 1997).

agro-ambiental representó un gran avance respecto a la situación previa, ya que consolidó la integración de las cuestiones medioambientales en el sector, con hincapié en el mantenimiento de los sistemas extensivos de cereal, la ganadería con base territorial y los valores agroambientales en las áreas protegidas, incluyendo las ZEPA. No hay que olvidar, sin embargo, que los programas agro-ambientales se plantearon como medidas *de acompañamiento* de la reforma, con un objetivo prioritario de sostenimiento de rentas y solo secundariamente con un objetivo ambiental. Esto puede ayudar a explicar la falta de diligencia oficial con respecto a la preceptiva evaluación de los efectos de las medidas, en especial sobre la biodiversidad, que contemplaba el Reglamento, que en muy pocos países fueron abordados (Kleijn y Sutherland, 2003).

Las nuevas orientaciones de la PAC se vieron reforzadas en 1999 con la introducción del concepto de *multifuncionalidad* en el paquete de reformas de la *Agenda 2000*. Con este paradigma pretendieron reconocerse las funciones no productivas de la agricultura (p.ej., las ligadas a la protección del medioambiente o de la vitalidad de las zonas rurales), que aun siendo deseables socialmente no son remuneradas por el mercado (externalidades positivas). Ciertamente, los paisajes agrarios tradicionales, muchos hábitats seminaturales y buena parte de la biodiversidad asociada, son características distintivas de los ambientes agrarios en muchas zonas de Europa y sobre todo en España (Oñate, 2007) y han evolucionado a lo largo de los siglos junto con las actividades humanas, en particular la producción agrícola y ganadera (Bernáldez, 1991; Monserrat, 1994). Dada la incapacidad de los mercados para recompensar estas funciones, el concepto de multifuncionalidad vendría a justificar la intervención pública para evitar los efectos indeseables (como la pérdida de biodiversidad) que podrían generar la intensificación o el abandono agrarios (Atance y Tió, 2000).

Además de adoptar por vez primera el objetivo ambiental para la PAC, la Agenda 2000 introdujo la arquitectura que ha llegado hasta hoy, con un *Pilar I* dedicado a los pagos directos y otros mecanismos de apoyo (Reglamento CE 1259/99), y un *Pilar II* para la nueva política de desarrollo rural (Reglamento CE 1257/99). Con esta distinción, el desarrollo rural pasó a ser un componente más visible, si bien la distribución presupuestaria entre ambos pilares fue muy desequilibrada a favor del primero, que acaparó más del 90 % del presupuesto (Beaufoy *et al.*, 2002). Además, las medidas del Pilar II precisaban de co-financiación por los Estados miembros, mientras que los



pagos directos del Pilar I continuaron corriendo exclusivamente a cargo del presupuesto comunitario.

Otro elemento novedoso introducido entonces fue la *condicionalidad* sobre los nuevos pagos directos por hectárea o cabeza de ganado del Pilar I, que podían condicionarse al respeto de requisitos ambientales específicos. El nuevo instrumento fue introducido como una opción más junto al refuerzo de las medidas agro-ambientales, lo que sin duda estuvo detrás del limitado alcance con que la condicionalidad fue aplicada en la práctica por la mayoría de Estados miembros (Osterburg *et al.*, 2003). En España, la experiencia previa en materia de condicionalidad se había limitado hasta entonces al «código de buenas prácticas agrarias» requerido por la Directiva Nitratos (CEE/676/91), que no pasó de ser un marco de referencia general de carácter voluntario (Izcara Palacios, 1988). Casi en la misma línea de falta de compromiso con la protección ambiental, los nuevos requisitos de condicionalidad entonces establecidos se limitaron a un listado de actividades generales, pobremente definidas y escasamente relacionadas con la situación de los agro-ecosistemas españoles (Oñate, 2005)<sup>2</sup>.

Por su parte, la política europea de desarrollo rural para el período 2000-2006 se articuló en tres ejes, dedicados respectivamente al aumento de la competitividad de las explotaciones agrícolas (función productiva); a la diversificación y desarrollo global de las zonas rurales (función socio-económica); y al medioambiente, donde se incluyeron los programas agroambientales, los agro-forestales y los de áreas desfavorecidas.

En su aplicación en España, una gran proporción del presupuesto total para desarrollo rural (más del 56 %) se destinó a la modernización de la agricultura e industrias agroalimentarias y la infraestructura asociada, mientras que las medidas de mayor interés medioambiental recibieron asignaciones presupuestarias relativamente limitadas (alrededor del 35 % del total de fondos; Beaufoy *et al.*, 2002). Además el programa agro-ambiental para este periodo (Real Decreto 4/2001) modificó totalmente la estructura del anterior, con tan solo nueve medidas horizontales<sup>3</sup> y una aproximación carente de focalización territorial, en la cual los objetivos de conservación de la naturaleza

<sup>2</sup> Por ejemplo, los requisitos para las actividades agrícolas fueron: no quemar los rastrojos; mantener las tierras retiradas del cultivo; mantener las tierras de barbecho tradicional con mínimo laboreo o manteniendo una cubierta vegetal adecuada; no labrar la tierra en la dirección de la pendiente; efectuar las prácticas de riego de acuerdo con la normativa (Real Decreto 1322/2002).

<sup>3</sup> Las nuevas medidas fueron: 1) extensificación de la producción agraria; 2) variedades autóctonas en riesgo de erosión genética; 3) técnicas de racionalización en el uso de productos químicos; 4) lucha contra la erosión en medios frágiles; 5) protección de flora y fauna en humedales; 6) sistemas especiales de explotación con alto interés medioambiental; 7) uso eficiente del agua y fomento de la extensificación de la producción; 8) protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios; 9) gestión integrada de las explotaciones ganaderas extensivas (Real Decreto 4/2001).

en áreas específicas quedaron desdibujados. Igualmente limitado fue el esfuerzo para la evaluación de los efectos de la aplicación de las medidas, a pesar de las investigaciones independientes ya entonces disponibles que destacaban el importante papel socioeconómico y ambiental de este tipo de programas (Atance *et al.*, 2001; Peco *et al.*, 2001).

Lamentablemente, nunca se dispuso de información recopilada para todo el país y suficientemente detallada acerca del grado de acogida a cada una de las medidas que se aplicaron, ni se abordó la evaluación científica de sus efectos sobre la biodiversidad o la socioeconomía en las zonas de aplicación. En su análisis de las causas de estas deficiencias, Paniagua (2000) puso de relieve tanto factores del propio programa, por ejemplo la competencia que significaba con otras medidas el desarrollo rural, como factores actitudinales en todos los agentes del sector, incluidas las administraciones agrarias, renuentes a aceptar las implicaciones ambientales del mismo. En suma, esta falta de compromiso dificultó hasta el extremo el deseable proceso de aprendizaje a partir de la experiencia por parte de administraciones, agricultores y científicos, marcando una pauta a nuestro entender desafortunada en un dominio, el agro-ambiental, llamado a integrarse definitivamente en la PAC.

Casi recién promulgada la Agenda 2000 comenzó a fraguarse la que se conoció como *Revisión Intermedia de la PAC*, que se extendió entre los años 2003 y 2005 e introdujo dos nuevos fondos financieros, el Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEAGA) para financiar los regímenes de ayudas directas del Pilar I, y el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), para financiar el desarrollo rural o Pilar II. Además, se introdujeron importantes innovaciones en el Pilar I (Reglamento CE 1782/2003), como el *desacoplamiento* de las ayudas, un marco regulatorio para la aplicación obligatoria de la *condicionalidad*, y una *modulación* o recorte de los nuevos pagos de hasta del 5 % a partir de 2007, parte del cual pasaba a engrosar el presupuesto para desarrollo rural del Estado miembro que la aplicara.

Calculado sobre la base de los niveles históricos de producción de cada explotación, el nuevo *pago único* podía percibirse con independencia de las decisiones productivas o niveles de rendimiento de cada explotación. La única restricción se estableció en términos del respeto a una *condicionalidad reforzada* que los Estados miembros habían de definir, ahora obligatoriamente, sobre la base de: a) una serie de requisitos comunitarios en materia ambiental, de seguridad de los alimentos, y de sanidad y bienestar de los animales (Tabla 1); y b) una serie de normas para mantener todas las tierras en buenas condicio-

nes agrarias y medioambientales, relativas a la erosión, la materia orgánica y la estructura del suelo, y el nivel mínimo de mantenimiento para evitar el deterioro de los hábitats.

**Tabla 1. Requisitos legales de gestión relativos a medioambiente**

Directiva 79/409/CEE del Consejo, relativa a la conservación de las aves silvestres	Artículos 3, 4 (1,2,4), 5, 7 y 8
Directiva 80/68/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas	Artículos 4 y 5
Directiva 86/278/CEE del Consejo, relativa a la protección del medioambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura	Artículo 3
Directiva 91/676/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura	Artículos 4 y 5
Directiva 92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres	Artículos 6, 13, 15 y 22 (b)

Fuente: Reglamento CE/1782/2003, de 29 de septiembre (DO L 270, 21 octubre 2003).

Una característica distintiva de la reforma de 2003 fue el incremento notable del número de extremos cuya concreción pasó a ser competencia de los Estados miembros. Por ejemplo, podía optarse por regímenes transitorios de ayudas parcialmente acopladas en sectores sensibles desde el punto de vista de la continuidad de la producción y, por tanto, de la pervivencia de sus valores ambientales (como los cultivos herbáceos más extensivos o la ganadería de ovino y caprino). Los Estados miembros también podían retener hasta un 10 % de los componentes del pago único en un determinado sector para establecer pagos adicionales para tipos específicos de actividades agrarias dentro de ese sector que fueran consideradas importantes para la protección o la mejora del medioambiente o para mejorar la calidad y la comercialización de productos agrícolas (las «medidas del artículo 69» del Reglamento CE 1782/2003). En cuanto a la condicionalidad, se dio autonomía a los Estados miembros para formular las condiciones precisas a respetar por los agricultores y ganaderos sobre la base del esquema general antes mencionado y, si bien se obligaba al establecimiento de un sistema de asesoramiento a los agricultores ligado especialmente al cumplimiento de la condicionalidad y a los aspectos ambientales de la actividad agraria, los Estados miembros podían optar entre un carácter público o privado para las entidades encargadas del asesoramiento. El socavamiento del carácter común de la política *común* por excelencia es llevado hasta el extremo por la nueva PAC, como más adelante veremos.

Esta discrecionalidad pudo haber servido para iniciar en España, de cara al futuro, el diseño de una política agraria y rural de Estado, capaz de hacer frente a los retos de la multifuncionalidad, incluidos los derivados de la existencia de una biodiversidad agraria sin parangón en otros Estados miembros. Por el contrario, la falta de convencimiento en el sector y de voluntad política en las administraciones imposibilitaron el avance hacia estos objetivos, más allá de un mínimo común denominador para mantener el *statu quo* dentro de las posibilidades. Solo muy tímidamente se aprovecharon algunas de las novedades de interés ambiental, como por ejemplo la habilitación de pagos acoplados en el «Programa de fomento de las rotaciones en sistemas de cereal» con barbecho, oleaginosas, proteaginosas y/o leguminosas, o en el «Programa de calidad de las legumbres», que fomentaba la siembra de lenteja, garbanzo o judías. Estas medidas no solo buscaban prevenir el abandono de estas producciones tras la aplicación del desacoplamiento, sino que también podían contribuir a mejorar la fertilidad de los suelos y a diversificar el hábitat para la fauna silvestre ligada a los secanos, particularmente las aves (Suárez, 2004)<sup>4</sup>. Respecto a la condicionalidad, sin embargo, la flexibilidad ofrecida a las comunidades autónomas para formular los requisitos (Real Decreto 2352/2005), generó un heterogéneo, incompleto y globalmente deficiente grado de cobertura efectiva de los requerimientos ambientales y de la biodiversidad (Oñate, en prep.).

Las reformas paralelas del Pilar II de la PAC hubieron de esperar hasta 2005 (Reglamento CE 1698/2005). La programación del desarrollo rural para el periodo 2007-2013 obligó al establecimiento de planes estratégicos nacionales de modo previo a la formulación de los planes de desarrollo rural, con el objeto de conseguir una estrategia coherente para toda la Unión. Los tres ejes temáticos continuaron vigentes, pero la financiación de las medidas para el medioambiente y el entorno rural (Eje II) se reforzó con la obligatoriedad de dedicar al mismo al menos un 25 % del presupuesto total. Como novedad, se extendieron los requisitos de condicionalidad a las medidas de este segundo eje.

Como en periodos de programación anteriores, España se retrasó notablemente (hasta mayo de 2008) en la formulación de todos sus planes de desarrollo rural. El gasto público total presupuestado alcanzó casi 14.000 millones de euros (148.500 millones para el conjunto de la UE), pero el reparto del presupuesto entre ejes y medidas fue nuevamente indicativo de la falta de

<sup>4</sup> Aun así, las superficies de aplicación fueron limitadas, al restringirse a zonas con rendimientos inferiores a 2 t/ha, en total poco más de un millón de hectáreas en el país.

compromiso en nuestro país con la preservación ambiental en los sistemas agrarios más extensivos, más dependientes de las medidas del Eje II (Tabla 2). Todas las medidas para este tipo de agro-sistemas (211, 212, 213, 214 y 216 en el Cuadro 2) recibieron una asignación presupuestaria inferior al promedio comunitario, a pesar de su extensión en el país y de la singularidad y alto valor de conservación de su biodiversidad en el contexto europeo.

**Tabla 2. Reparto porcentual del gasto público total previsto para desarrollo rural en el período 2007/2013 (UE-27 y España)**

	UE-27	España
Eje I: Competitividad de los sectores agrario y forestal	33,46	47,32
Eje II: Medioambiente y entorno rural	45,73	36,62
211 Ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña	7,22	3,52
212 Ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades en zonas distintas de las de montaña	7,50	2,77
213 Ayudas en el marco de Natura 2000 y ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60/CE	0,52	0,10
214 Ayudas agroambientales	23,56	13,76
215 Ayudas relativas al bienestar de los animales	0,43	0,48
216 Ayudas a las inversiones no productivas en el ámbito agrario	0,62	0,30
221 Primera forestación de tierras agrícolas	2,46	4,88
222 Primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas	0,02	0,11
223 Primera forestación de tierras no agrícolas	0,40	1,01
224 Ayudas en el marco de Natura 2000	0,11	0,00
225 Ayudas en favor del medio forestal	0,29	0,59
226 Ayudas para la recuperación del potencial forestal y la implantación de medidas preventivas	1,67	5,64
227 Ayudas a inversiones no productivas en el ámbito forestal	0,93	3,44
Eje III: Calidad de vida y diversificación de la economía rural	12,27	3,76

\* No se recogen en la tabla las previsiones de gasto para el programa LEADER (promedio UE-27: 5,98 %; España: 10,02 %), ni otras partidas menores como asistencia técnica.

Fuente: *Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information, Report 2008*. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2008/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2008/index_en.htm). Elaboración propia.

La nueva política de desarrollo rural también incluyó un marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) para la supervisión de todas las intervenciones a lo largo del período de programación, con indicadores relativos a la situación inicial, la ejecución financiera, la aplicación, el resultado y el impacto de los programas (Tabla 3). Dada la decepcionante experiencia española en esta materia, las determinaciones del MCSE parecieron asegurar la rendición de cuentas de los programas, de modo que se abordara por fin una evaluación

de la consecución de sus objetivos con vistas a mejorar su desempeño en el futuro. No obstante, agotado el periodo de programación y de acuerdo con los últimos datos hechos públicos (MAGRAMA, 2012), en España no se dispone todavía de información para cumplimentar adecuadamente muchos de estos indicadores, particularmente los relativos a las áreas agrarias o forestales de alto valor natural, a la calidad del agua en relación con la contaminación por nitratos y plaguicidas, o al balance bruto de nutrientes.

**Tabla 3. Indicadores de situación e impacto a utilizar en las tareas de programación, seguimiento y evaluación de las medias del Eje II de desarrollo rural, período 2007/2013**

Situación inicial
Índice o tendencia de población de aves de medios agrarios
Áreas agrícolas o forestales de elevado valor natural (ha de SAU)
Composición arbórea (% del total de la superficie forestal)
Calidad del agua: balances brutos de nutrientes (kg/ha)
Calidad del agua: contaminación por nitratos y plaguicidas
Superficie con riesgo de erosión del suelo (t/ha/año)
Agricultura ecológica (ha)
Cambio climático: producción de energías renovables
Cambio climático: SAU dedicada a cultivos energéticos y biomasa (ha)
Cambio climático / calidad del aire: emisiones de gases procedentes de la agricultura
Impacto
Reversión del declive en la biodiversidad (cambio en la tendencia negativa medido a través de la población de especies de aves de tierras agrarias) (%)
Mantenimiento de áreas agrícolas y forestales de alto valor natural (cambio en zonas de alto valor natural en ha)
Mejora en la calidad del agua (cambios en el balance bruto de nutrientes en kg/ha)
Contribución a la lucha contra el cambio climático (incremento en la producción de energía renovable) (kt)

Fuente: Marco Común de Seguimiento y Evaluación. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm).

En el último reajuste de la PAC antes de la actual reforma, llevado a cabo en 2008 y conocido como *chequeo médico*, se introdujeron algunas medidas reforzando las opciones para el medioambiente (Reglamento CE 73/2009), como la flexibilización del régimen de las «medidas del artículo 69», ahora artículo 68, con la posibilidad de recibir transferencias de fondos no gastados de la dotación nacional. También se incrementó hasta el 14 % la modulación sobre los pagos directos, destinándose los fondos obtenidos a reforzar la

financiación de programas de desarrollo rural en determinados ámbitos del medioambiente, entre otros.

Pero al mismo tiempo, el chequeo médico reformuló el sistema de condicionalidad, bajo los argumentos de su «simplificación» y ajuste a aspectos ligados a la «responsabilidad del agricultor». Así, por ejemplo, entre los requisitos legales relativos a la Directiva Aves se eliminaron los ligados al restablecimiento de los biotopos destruidos (artículo 3.2.c.), los que sancionaban las molestias a las aves en periodo reproductor (artículo 5.d), o los que determinaban las especies que pueden ser objeto de caza (artículos 7 y 8). En cuanto a los requisitos relativos a la Directiva Hábitats, se eliminaron aquellos referidos al empleo de venenos y cebos envenenados (artículo 15), y, significativamente, los que limitaban la introducción intencionada en la naturaleza de especies no autóctonas (artículo 22), en un evidente guiño a la implantación de organismos genéticamente modificados. En cuanto a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, algunas normas obligatorias pasaron a ser facultativas, mientras que se añadieron nuevas normas para mejorar la gestión del agua (Tabla 4).

**Tabla 4. Buenas condiciones agrarias y mediambientales**

Cuestión	Normas obligatorias	Normas facultativas
<i>Erosión del suelo:</i> protección del suelo.	Cobertura mínima del suelo. Ordenación mínima de la tierra que refleje las condiciones específicas del lugar.	Terrazas de retención.
<i>Materia orgánica del suelo:</i> mantener los niveles de materia orgánica del suelo.	Gestión de los rastrojos.	Normas para la rotación de cosechas.
<i>Estructura del suelo:</i> mantener la estructura del suelo.		Utilización de maquinaria adecuada.
<i>Nivel mínimo de mantenimiento:</i> garantizar un nivel mínimo de mantenimiento y evitar el deterioro de los hábitats.	Mantenimiento de las particularidades topográficas, incluidos, cuando proceda, setos, estanques, zanjas y árboles en hilera, en grupo o aislados y bordes de los campos. Prevención de la invasión progresiva de las tierras agrarias por vegetación no deseada. Protección de los pastos permanentes.	Índices mínimos de carga ganadera o regímenes apropiados. Establecimiento o mantenimiento de hábitats. Prohibición de arrancar olivos. Mantenimiento de olivares y viñedos en buenas condiciones vegetativas.
<i>Protección y gestión del agua:</i> protección del agua contra la contaminación y las escorrentías y gestión de su uso.	Creación de franjas de protección en las márgenes de los ríos. Cuando el uso de agua para el riego precise autorización, cumplimiento de los procedimientos de autorización.	

Fuente: Reglamento CE 73/2009, de 19 de enero (DO L 30, enero 2009).

En la trasposición que hizo España de estas determinaciones se dio continuidad a las «medidas del artículo 68», con el «Programa de fomento de las rotaciones en sistemas de cereal» y el «Programa de calidad de leguminosas». Además, este tipo de medidas se extendieron al sector del ovino y caprino, donde pudieron redundar en un mantenimiento del uso de los pastizales permanentes (Real Decreto 66/2010). Por otra parte, y como ya sucediera anteriormente, la formulación precisa de la condicionalidad, en especial en lo referido a los requisitos legales de gestión, quedó de nuevo en manos de las comunidades autónomas (Real Decreto 486/2009), sin que exista disponible una recopilación de los detalles al respecto<sup>5</sup>.

Este breve repaso a la evolución de la «ecologización» de la PAC y su aplicación en España nos sirve para ilustrar el escenario en el que se plantea su última reforma. Si bien el peso de las cuestiones ambientales en la PAC ha sido creciente a lo largo del tiempo, también lo ha sido el componente de discrecionalidad con el que los Estados miembros han podido definir y aplicar los instrumentos más interesantes. En España ha sido habitual que las posiciones «productivistas» dominantes en el sector hayan dificultado hasta el extremo el aprovechamiento de las posibilidades que la PAC ha ido ofreciendo para diseñar una política agraria y rural plenamente integradora de las consideraciones ambientales. Lejos de haberse abordado un diagnóstico compartido acerca de las realidades agroambientales en el país y de las oportunidades existentes, ha primado un tratamiento de estos temas completamente subsidiario frente a los intereses y demandas de los subsectores más productivos y dinámicos. Así, la formulación de las normas y requisitos de la condicionalidad relativos a los aspectos ambientales y de biodiversidad ha sido incompleta e injustificadamente heterogénea entre comunidades autónomas; no han sido explotados en todo su potencial para el medioambiente y la biodiversidad otros instrumentos disponibles, como las «medidas del artículo 68»; y han sido habituales los retrasos en la puesta en práctica de los programas agroambientales que han llegado a ver la luz, con diseños en general poco ambiciosos en relación con los requerimientos territoriales, carentes de todo esfuerzo evaluador de los efectos de las medidas que se aplican y, por lo general, infradotados presupuestariamente. En suma, los incumplimientos respecto a las expectativas han sido la tónica en este ámbito, en el que solo se ha ido avanzando tras las sucesivas imposiciones comunitarias, sin que se haya conseguido la articulación necesaria

<sup>5</sup> Un indicador del escaso peso que el tema tiene en nuestro país es la falta de actualización que muestra el «Cuadro Guía» sobre la condicionalidad ofrecido en la página web del Ministerio (ver <http://www.magrama.gob.es/es/agricultura/temas/condicionalidad/cuadroguia.aspx>).



de los instrumentos disponibles mediante enfoques selectivos y adaptados a las realidades ambientales y sociales de los sistemas agrarios en nuestro país. Y todo ello a pesar del altísimo valor de conservación de la biodiversidad asociada a los sistemas agrarios de alto valor natural españoles y del riesgo evidente que enfrenta su preservación de cara al futuro (Oñate y Blanch, 2013).

Es por ello que los compases iniciales de la nueva reforma levantaron expectativas esperanzadoras, al desarrollarse en el marco del esfuerzo planificador de la *Estrategia 2020*, en la que los aspectos de sostenibilidad ambiental alcanzan un peso inusitado y el énfasis en la coordinación de políticas es mayor que nunca.

### 3. La nueva PAC en el marco de la *Estrategia 2020*

La última reforma de la PAC se encuadra en la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década, conocida como *Europa 2020* (COM(2010) 2020 final). Articulada en torno a la triple prioridad de conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador<sup>6</sup>, la estrategia plantea cinco objetivos para el horizonte 2020, que cada país debe traducir en función de su situación y circunstancias, relativos a empleo, inversión en I+D, cambio climático y sostenibilidad energética, educación, y lucha contra la pobreza y la exclusión social<sup>7</sup>.

La Estrategia Europa 2020 propone un sistema de gobernanza económica para coordinar las medidas políticas entre la UE y las administraciones nacionales con el objeto de alcanzar los objetivos planteados. Para ello incide en la importancia de la coordinación entre niveles de gobierno y entre políticas, con el fin de emplear con mayor eficacia los instrumentos disponibles, entre ellos la PAC, y poniendo un énfasis especial en la necesidad de los enfoques integrados y en la importancia del uso de indicadores como herramientas de seguimiento.

Aunque los reglamentos de la nueva PAC se han hecho públicos en diciembre de 2013, la reforma arrancó en 2010 con la publicación de la visión de la Comisión Europea (2010) sobre los retos y objetivos para la PAC en el horizonte 2020:

<sup>6</sup> Ver [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm).

<sup>7</sup> Referidas a estos cinco objetivos, la UE lanzó en 2010 una serie de iniciativas entre las cuales la relativa al uso eficiente de los recursos (COM(2011) 21) es de especial relevancia para los temas que nos ocupan, pues es la que articula propuestas clave para la PAC, la adaptación al cambio climático o la biodiversidad. Ver [http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index_en.htm).

- Retos económicos:
  - Seguridad alimentaria.
  - Variabilidad de los precios.
  - Crisis económica.
- Retos ambientales:
  - Emisiones de gases de efecto invernadero.
  - Degradación de los suelos.
  - Calidad del agua y del aire.
  - Hábitats y biodiversidad.
- Retos territoriales:
  - Vitalidad de las zonas rurales.
  - Diversidad de la agricultura de la UE.

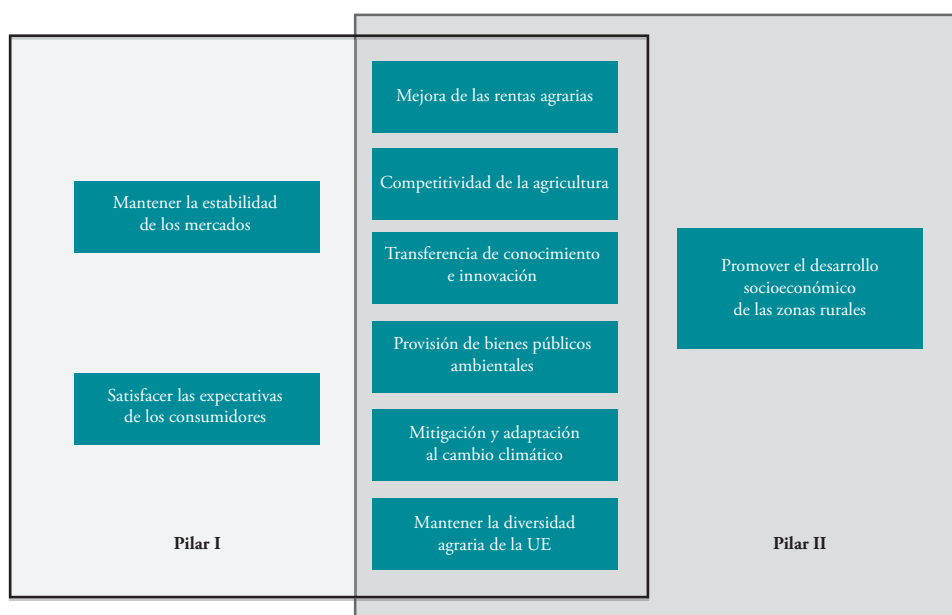
Al asumir estos retos, el marco lógico de intervención para la PAC pretende convertirla en una política de importancia estratégica en relación con tres ambiciosos objetivos generales:

- *Producción alimentaria viable*, que comporta contribuir a la renta agrícola, mejorar la competitividad del sector y compensar dificultades de producción en zonas con limitaciones naturales específicas.
- *Gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima*, incluyendo la garantía de prácticas de producción sostenibles y del suministro de bienes públicos ambientales, el estímulo del crecimiento económico a través de la innovación, y la continuidad de las acciones de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo.
- *Desarrollo territorial equilibrado*, por medio del apoyo al empleo rural y el mantenimiento del tejido social de las zonas rurales, la mejora de la economía rural y la diversificación y el fomento de la diversidad estructural de los sistemas agrícolas

En la nueva PAC continúa vigente la conocida estructura en dos pilares de la actual, con instrumentos obligatorios de aplicación general y carácter

anual en el Pilar I, complementados con medidas de carácter voluntario, programación plurianual y diseño y aplicación más selectivos en el Pilar II. De este modo, los objetivos generales incorporan objetivos específicos tanto para los pagos directos y medidas de mercado (Pilar I), como para el desarrollo rural (Pilar II), siendo algunos de ellos compartidos (Figura 1).

**Figura 1. Objetivos específicos para los pagos directos y medidas de mercado (Pilar I) y el desarrollo rural (Pilar II) en la PAC 2014-2020**



Fuente: página web de la Comisión Europea.

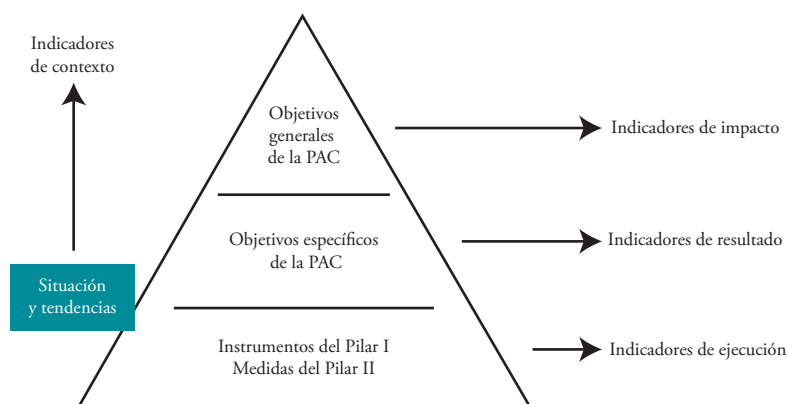
Es decir, se refuerza la consideración de que los pagos y medidas del Pilar I deben promover la producción *también* a través de medidas beneficiosas para el medioambiente y con carácter obligatorio. Y por su parte, las medidas del Pilar II continúan integrando *también* objetivos ligados al mantenimiento de las rentas agrarias y la competitividad y viabilidad de las explotaciones.

Un principio altamente relevante de la nueva PAC es conseguir un sistema de apoyos más eficiente e integrado, para lo que se requiere una aplicación más focalizada, complementaria y coordinada de los instrumentos de ambos

pilares. Esto afecta especialmente a la programación del desarrollo rural, que, además de coordinarse con los instrumentos del Pilar I, debe integrarse ahora en un «Marco Estratégico Común» con los demás fondos comunitarios con incidencia territorial, y con un reforzado enfoque hacia los resultados.

Esta orientación hacia los resultados conlleva un nuevo sistema común para la evaluación y seguimiento del rendimiento del conjunto de la PAC, que permitirá evaluar los avances, la efectividad y la eficiencia de la política en comparación con los objetivos generales y específicos planteados (Figura 2).

**Figura 2. Jerarquía de indicadores en el marco del Sistema Común de Evaluación y Seguimiento de la PAC 2014-2020**



Fuente: página web de la Comisión Europea.

Las listas definitivas de indicadores de contexto, impacto y resultado, así como de indicadores para establecer los objetivos cuantificados de los programas de desarrollo rural, se incluirán en los actos de ejecución de los reglamentos. No obstante, las propuestas al respecto son indicativas del alcance y detalle con que habrán de ser consideradas las cuestiones ambientales en el seguimiento de la aplicación de la nueva PAC (Tabla 5), dando una idea del formidable esfuerzo que todavía queda por hacer en España en esta materia.

**Tabla 5. Indicadores ambientales propuestos para la evaluación y seguimiento de la PAC 2014-2020**

<b>Contexto</b>
Usos del suelo en clases CORINE (% del total)
Áreas desfavorecidas (ha en % de SAU)
Intensidad de uso de insumos agrícolas: (SAU gestionada con intensidad baja/media/alta)
Áreas de pastoreo extensivo (SAU con densidad de ganado <1 UGM/ha)
Territorio dentro de Natura 2000 (SAU y superficie forestal)
Índice o tendencia de población de aves de medios agrarios ( <a href="http://ebcc.info/">http://ebcc.info/</a> )
Estado de conservación de los hábitats agrarios (prados y pastizales) (ha y %)
Agricultura de alto valor natural (ha en % de SAU) <a href="http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=6A6B5D2F-ADF1-0210-3AC3-AD86DFF73554">http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=6A6B5D2F-ADF1-0210-3AC3-AD86DFF73554</a>
Superficie forestal protegida para conservar la biodiversidad y los paisajes ( <a href="http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/timber/publications/2002-guidelines-protected-forest.pdf">http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/timber/publications/2002-guidelines-protected-forest.pdf</a> )
Volumen de agua aplicado con propósitos de regadío (m <sup>3</sup> )
Calidad del agua medida en términos de balance bruto de nutrientes (kg N o P /ha y año) y contaminación por nitratos de aguas superficiales y subterráneas (mg/L y % de sitios)
Contenido en carbono orgánico en suelos arables (g/kg)
Pérdida de suelo por erosión hídrica (t/ha/año)
Producción de energía renovable en la agricultura y el sector forestal (kToe)
Uso directo de energía en la agricultura y sector forestal y en el procesado de alimentos
Emisiones de gases de efecto invernadero (t equ. de CO <sub>2</sub> ) y amoníaco (kilotoneladas de NH <sub>3</sub> )
<b>Impacto</b>
Índice o tendencia de población de aves de medios agrarios ( <a href="http://ebcc.info/">http://ebcc.info/</a> )
Agricultura de alto valor natural
Volumen de agua aplicado con propósitos de regadío
Calidad del agua medida en términos de balance bruto de nutrientes y contaminación por nitratos de aguas superficiales y subterráneas
Contenido en carbono orgánico en suelos arables
Pérdida de suelo por erosión hídrica
Emisiones de gases de efecto invernadero y amoníaco
<b>Resultado Pilar I</b>
Producción ecológica (ha y UGM)
Diversidad de cultivos a nivel de explotación y a nivel regional
Porcentaje de pastos permanentes y superficie de interés ecológico sobre SAU
Emisiones netas de gases de efecto invernadero desde suelos agrícolas
<b>Resultado Pilar II</b>
Superf. agraria y forestal bajo contratos de gestión que contribuya al fomento de la biodiversidad, los paisajes, la mejora de la gestión del agua y del suelo
Superficie de regadío que cambia a técnicas de riego más eficientes
Inversiones totales en eficiencia y ahorro energético
Inversiones totales en producción de energía renovable
UGM y % de SAU bajo contratos de gestión para la reducción de emisiones de N <sub>2</sub> O y metano
Superficie agraria y forestal bajo contratos de gestión para secuestro de carbono en suelos

Fuente: Propuesta de indicadores para el Marco Común de Seguimiento y Evaluación. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/monitoring-evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/monitoring-evaluation/index_en.htm).

## 4. La arquitectura verde de la nueva PAC

La arquitectura de la nueva reforma avanza significativamente en la línea de la integración de las cuestiones medioambientales, al pasar a considerar como un elemento clave la provisión de bienes públicos. De hecho, esta es la justificación más compartida entre los Estados miembros para continuar ofreciendo apoyo a gran escala a la agricultura europea. En este sentido, la reforma pretende reflejar la creciente concienciación acerca de las deficiencias de mercado que rodean la actividad agraria, en términos de la escala que han alcanzado las externalidades negativas que produce (p.ej., contaminación de suelos, aire y agua), y las positivas que pone en riesgo (p.ej., biodiversidad y paisaje). Y por tanto viene a reflejar también la asunción de que la agricultura europea es hoy por hoy ambientalmente insostenible.

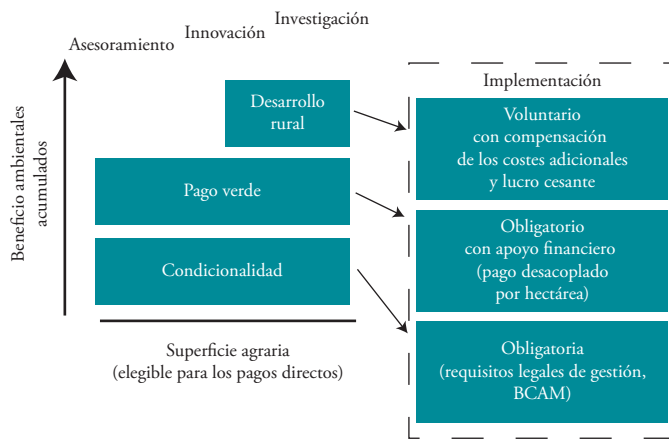
La adopción del concepto de *bienes públicos* no deja de ser un refinamiento del concepto de *multifuncionalidad* introducido por las reformas de la Agenda 2000 como justificación para el apoyo al agricultor europeo<sup>8</sup>. El concepto de bienes públicos constituye desde hace muchos años un fecundo ámbito de trabajo científico en el campo de la economía y es particularmente apropiado para ser aplicado a la agricultura europea, que, recordemos, ocupa cerca de la mitad de la superficie de la Unión ejerciendo una gran influencia en las condiciones del medio rural (ver la revisión de Cooper *et al.*, 2009). Además, los bienes y servicios públicos en juego en el ámbito agrario, como la biodiversidad, los paisajes, la funcionalidad del suelo o la estabilidad climática, cumplen las dos principales características que la teoría exige: no competencia y no exclusión. Es decir, que si el bien es consumido por una persona, ello no reduzca su disponibilidad para las demás (*non-rival goods*) y que si el bien está disponible para una persona, las demás no queden excluidas del acceso al mismo (*non-excludable goods*).

La realidad es que, en general, los mercados no funcionan adecuadamente en lo que respecta a los bienes públicos, ya que no existen incentivos claros para que los individuos paguen por ellos, ni para que quienes los producen sean adecuadamente remunerados. Por tanto, para evitar el riesgo de que sean suministrados de manera insuficiente en relación con la demanda que plantea la sociedad, se requieren políticas públicas que incentiven las acciones necesarias para ajustar el suministro a la demanda. Esto es, incentivos para formas de gestión diferentes a las estrictamente guiadas por los intereses económicos (ENRD, 2010).

<sup>8</sup> También ahora se consideran, junto con los de carácter ambiental, bienes públicos de carácter social a potenciar, como la vitalidad de las áreas rurales y la prevención del abandono.

En definitiva, la reforma asume como principio paradigmático que los agricultores deben ser recompensados por los bienes públicos que pueden proveer a la sociedad, aunque estos no tengan valor de mercado. Y partiendo de que los incentivos solo estarán justificados para actuaciones que vayan más allá de las exigencias de la legislación vigente, la nueva PAC persigue mejoras de la sostenibilidad de la agricultura mediante los efectos combinados y complementarios de varios instrumentos y medidas (Figura 3).

**Figura 3. La arquitectura verde de la nueva PAC**



Fuente: modificado de Overview of CAP Reform 2014-2020. *Agricultural Policy Perspectives Brief*(5); diciembre 2013.

La *condicionalidad* se considera como el nivel básico y obligatorio de requisitos para la percepción de los subsidios. Por encima de este nivel se introduce un nuevo instrumento de carácter obligatorio en el Pilar I, el pago directo verde, que representa el 30 % de la dotación nacional de ayudas directas y recompensa a los agricultores por respetar tres prácticas agrícolas obligatorias, la diversificación de cultivos, el mantenimiento de los pastizales permanentes, y la introducción de superficies de interés ecológico. Sobre la base de estos elementos obligatorios, las medidas de adopción voluntaria del desarrollo rural se refuerzan de cara a la consecución de los objetivos ambientales y contra el cambio climático de la PAC. El objetivo de sostenibilidad es claramente visible en el hecho de que al menos el 30 % del presupuesto de cada programa de desarrollo rural debe reservarse para las medidas (voluntarias) en beneficio del medioambiente y la lucha contra el cambio climático. Y acompañando a estos

instrumentos, se consideran también medidas complementarias para la investigación, innovación y transferencia de conocimientos y la mejora del sistema de asesoramiento a las explotaciones, que deberían ayudar a los agricultores a aplicar soluciones apropiadas para sus situaciones específicas.

Antes de entrar en la descripción y valoración de estos instrumentos mencionaremos que la reforma lleva el *principio de subsidiariedad* mucho más allá que nunca antes, de modo que en aras de otorgar una mayor flexibilidad a los Estados miembros para alcanzar el cumplimiento de los objetivos propuestos amplía el abanico de opciones para la aplicación de los instrumentos de ambos pilares, incluidos los de contenido ambiental. El carácter comunitario de la PAC queda salvaguardado por el marco normativo y presupuestario común, pero la amplia diversidad de condiciones políticas, ambientales y de producción en la Unión Europea hará de la PAC una política realmente poco común. Tal y como vimos más arriba, esta flexibilidad en el diseño y aplicación había sido hasta ahora característica de los instrumentos del desarrollo rural y la condicionalidad, y la experiencia evidencia una atención globalmente deficiente a los aspectos ambientales y de biodiversidad en muchos Estados miembros, entre ellos España.

## 5. Instrumentos y medidas de la nueva reforma

El proceso negociador para la aprobación de los nuevos reglamentos de la PAC ha sido particularmente arduo en esta reforma, en la que por primera vez han participado tres actores, la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo. La realidad es que la ambición de las primeras propuestas legislativas de la Comisión, presentadas en octubre de 2011, ha sido considerablemente rebajada en los textos finalmente aprobados, en los que, si bien se mantienen los principales instrumentos antes comentados, se introducen toda una serie de elementos limitadores de su alcance que pueden llegar a comprometer seriamente la consecución de los objetivos ambientales de la reforma.

El nuevo pago verde se plantea como uno de los elementos clave de la reforma y ha sido con diferencia el componente debatido con mayor intensidad y amplitud en el proceso negociador. Persigue la «ecologización» o «verdeo» del Pilar I, dedicando el 30 % del sobre nacional de pagos directos para tres medidas con gran alcance potencial en relación con la provisión de bienes públicos ambientales. La propuesta de la Comisión planteaba estas medidas con carácter obligatorio para las explotaciones con más de 3 ha que reciban



fondos de la PAC, de modo que al ser de aplicación en la gran mayoría de la superficie agraria europea, el pago verde contribuyera significativamente a la coherencia y credibilidad de la PAC en relación con sus nuevos y ambiciosos objetivos. Así, se imponía con carácter general:

- a) Una diversificación de cultivos, manteniendo tres tipos diferentes (salvo que todas las tierras fueran de arrozal, barbecho, o producción de forraje), con al menos un 5 % de la tierra cultivable para cada uno y ninguno excediendo el 70 %.
- b) El mantenimiento (con un margen del 5 %) de la superficie de pastizales permanentes declarada por cada agricultor en 2014.
- c) Contar con un 7 % de «superficie de interés ecológico» respecto a la superficie elegible total (excluyendo los pastos permanentes), entendiendo por tal la ocupada por barbechos, terrazas, franjas de protección, el arbolado y otros elementos del paisaje.

El objetivo era garantizar un alto nivel de protección ambiental consistente a lo largo y ancho de la agricultura europea, lo cual permitiría abordar diseños más focalizados y ambiciosos que los actuales para las medidas de provisión de bienes públicos en el Pilar II, como las medidas agroambientales, al elevar el nivel ambiental de base establecido en el Pilar I. Consecuentemente, se consideraban en paralelo reformulaciones de la condicionalidad para eliminar requisitos que pasaran a satisfacerse con los efectos del nuevo pago verde que pudieran ser similares.

Publicados los reglamentos definitivos, puede decirse sin embargo que el diseño del pago verde propuesto por la Comisión ha sido desvirtuado gravemente en su paso por el Consejo y el Parlamento, comprometiendo su alcance potencial. Como luego veremos, el debilitamiento del pago verde va acompañado de una complejidad inusitada, con rangos, umbrales, excepciones y salvedades, que no harán sino complicar su aplicación y control, dejando además muchos de los extremos a la interpretación de los Estados miembros sobre la base de actos delegados y de ejecución que todavía están en vías de aprobarse. A pesar del debilitamiento del pago verde, la reformulación de la condicionalidad sí ha salido adelante, con el consecuente riesgo de reducir aún más los efectos ambientales de la reforma. A todo esto hay que añadir los cambios en el Pilar II. El desarrollo rural ya había sufrido mayores recortes en comparación con el Pilar I en el curso de las negociaciones del presupuesto

comunitario del año pasado, en las que además se introdujo la posibilidad para los Estados miembros de transferir fondos entre ambos pilares. Ahora se amplía notablemente el abanico de medidas financiadas, que competirán aun más entre sí por un presupuesto más reducido.

### *5.1. Condicionalidad*

En la medida en que la generalización de las prácticas de pago verde aseguran niveles básicos de protección ambiental en la mayor parte de la superficie agraria de la Unión, las propuestas de la Comisión Europea contemplaban una reformulación de la condicionalidad para eliminar requisitos ambientales que pasaran a satisfacerse con los efectos del nuevo pago verde. Tal reformulación ha sido en efecto llevada a cabo (anexo II, Reglamento (UE) núm. 1306/2013), a pesar de ser altamente dudoso que con las determinaciones del pago verde finalmente aprobado, cuajado de limitaciones, excepciones y modulaciones, puedan alcanzarse niveles equivalentes de protección ambiental.

Los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales de interés aquí quedan agrupados en un único capítulo, dedicado al medioambiente, cambio climático y buena condición agrícola de las tierras, que se desglosa en cuatro aspectos principales relativos al agua, suelo y reserva de carbono, biodiversidad, y paisaje y nivel mínimo de mantenimiento.

Sin duda los recortes más llamativos son la eliminación de la norma obligatoria relativa a la protección de los pastos permanentes, así como de las normas facultativas referidas a la rotación de cultivos, a los índices mínimos de carga ganadera o regímenes apropiados, al establecimiento o mantenimiento de hábitats, y a la prohibición de arrancar olivos. Pero los recortes afectan también a determinados requisitos legales de gestión, y así:

- Se elimina la mención a la Directiva 86/278/CEE, relativa a la utilización de lodos de depuradora en agricultura.
- Se sustituye la referencia expresa a los artículos 4 y 5 de la Directiva 80/68/CEE, de protección de las aguas subterráneas, por una prohibición genérica de vertidos directos y medidas para prevenir su contaminación indirecta por vertidos sobre el suelo. De este modo, ya no es aplicable la obligatoriedad de someter a una investigación previa las acciones de eliminación o de depósito de las sustancias capaces de ocasionar un vertido indirecto.

- Se eliminan las referencias al artículo 5, letras a), b) y d) de la Directiva 2009/147/CE, de aves, relativas a la prohibición de matar o capturar de forma intencionada individuos de las especies protegidas, destruir o dañar sus nidos y sus huevos, perturbarlas durante el período de reproducción y de cría, y retener aves de especies cuya caza y captura no estén permitidas.
- Se elimina la referencia a los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, de hábitats, relativos a la obligatoriedad de evaluar adecuadamente el impacto ambiental de planes o proyectos en los lugares de la Red Natura 2000, así como la referencia al artículo 13 referido a la prohibición de recoger, cortar, arrancar o destruir intencionalmente en la naturaleza ejemplares de especies de plantas protegidas, y poseerlas, transportarlas, comerciar con ellas intercambiarlas u ofertarlas.
- Finalmente no se incluyen referencias a las directivas de aguas (Directiva 2000/60/CE) y de uso de plaguicidas (Directiva 2009/128/CE).

Quizá para compensar el desatino, se extienden a cambio los ámbitos que habrá de cubrir el sistema de asesoramiento a las explotaciones (art. 12 Reglamento 1306/2013), que además de la condicionalidad, abarcará ahora las medidas del pago verde, las de la directiva de aguas, los requisitos establecidos al amparo de la directiva de uso de plaguicidas y, opcionalmente, los requisitos mínimos relativos a la utilización de abonos y productos fitosanitarios establecidos en el derecho nacional, así como información relativa a la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos, la biodiversidad y la protección del agua. No obstante, el foco del asesoramiento también se amplía obligatoriamente a otros temas no ambientales, como las medidas de modernización de las explotaciones, la consolidación de la competitividad, la integración sectorial, la innovación y la orientación al mercado, así como la promoción de la iniciativa empresarial, y opcionalmente al fomento de las conversiones de explotaciones y la diversificación de su actividad económica, y la gestión del riesgo. En definitiva, se trata de un redimensionamiento al alza de los sistemas de asesoramiento, en el que los contenidos ambientales quedan diluidos.

## 5.2. Pago verde

No reproduciremos la literalidad del Reglamento (UE) núm. 1307/2014 en relación con los principios del pago verde, pero recomendamos su consulta al lector interesado, retándole a que alcance a comprender en una primera lectura el alcance detallado de sus determinaciones. Sí comentaremos a continuación los principales elementos moduladores introducidos, que desvirtúan a todas luces el potencial de cara a la mejora ambiental de los agro-ecosistemas que tenía este instrumento.

Primeramente, hay que resaltar la sibilina excepción (permítasenos la expresión) que se hace con los cultivos permanentes en cuanto a las obligaciones sobre diversificación de cultivos y superficies de interés ecológico. La excepción no es explícita, sino restringiendo la aplicación de las condiciones a las «tierras de cultivo», en traducción literal del inglés *arable land*, término con el que se designan a las tierras de cultivos herbáceos en este idioma. El argumento para asignar directamente el componente del pago verde a las explotaciones de cultivos permanentes parece estar relacionado con el papel fijador de carbono de los cultivos leñosos, sin reparar en que la habitual poda anual de los mismos *moviliza* buena parte del carbono incorporado anualmente a la biomasa de cada cepa o árbol. Toda vez que no se establece al mismo tiempo la incorporación obligatoria al suelo de los restos de poda, el papel «secuestrador» de carbono de los cultivos leñosos queda en entredicho. Por otra parte, ante la evidente tendencia expansiva del olivar en muchas zonas que se ha adueñado de todo lo cultivable en los últimos años, la introducción de pequeñas parcelas de herbáceos hubiera sido un imprescindible elemento diversificador del hábitat en estos sistemas, en beneficio de la biodiversidad. Igualmente inexplicable es la exclusión de los cultivos permanentes respecto a la obligatoriedad de introducir «superficies de interés ecológico», dando por bueno que el supuesto papel fijador de carbono compensa el beneficio que estas proporcionarían a la biodiversidad y el paisaje.

En segundo lugar, también se eximen de las obligaciones de diversificación de cultivos y de superficies de interés ecológico a explotaciones que se dediquen en su totalidad o mayoritariamente, según los casos, a cultivos bajo agua durante una parte importante del año, a la producción de pasto (sembrado o natural), al cultivo de leguminosas, o a las que estén en barbecho. Hubiera resultado más adecuado, al igual que con los cultivos permanentes, haber introducido una modulación de las obligaciones para adaptarlas a estos tipos

de explotaciones sin comprometer su rentabilidad productiva, pero obteniendo beneficios ambientales. Más comprensible resulta el reconocimiento *ipso facto* del derecho al pago verde a las explotaciones en agricultura ecológica, así como a los agricultores cuyas explotaciones estén situadas total o parcialmente en zonas cubiertas por las Directivas Aves, Hábitats y Aguas, a condición de que observen las prácticas mencionadas en la medida en que sean compatibles en su explotación con los objetivos de tales Directivas.

En tercer lugar, el Reglamento finalmente aprobado eleva el umbral de superficie de tierras cultivables de la explotación que determina la obligatoriedad de adoptar las medidas de diversificación de cultivos y de introducción de superficies de interés ecológico. En cuanto al primer caso, solo en las explotaciones con una superficie de tierras cultivables entre 10 y 30 ha será obligatorio contar con dos cultivos, mientras que si la superficie es mayor a 30 ha los cultivos habrán de ser tres (el barbecho, los pastos y las forrajeras computarán como «cultivos»). En cuanto al segundo, solo serán las explotaciones con más de 15 ha de tierras cultivables las afectadas por la obligatoriedad de disponer de al menos un 5 % de superficie de interés ecológico, porcentaje que solo se elevará al 7 % en un futuro indeterminado. Considerando que el tamaño medio de las explotaciones en la UE-27 apenas alcanza las 13 ha (22 ha en la UE-15), resulta evidente que un elevado número de explotaciones quedarán eximidas de estos requisitos, perdiéndose el carácter territorialmente generalizado de sus beneficios ambientales. En España, donde cerca de tres millones de hectáreas se encuentran en explotaciones con menos de 15 ha la dilución de los efectos del pago verde es igualmente notoria.

Además de afectar solo en un 5 % y solo a las explotaciones con más de 15 ha de tierras cultivables, los tipos de superficies que podrán computar como de «interés ecológico» incluyen algunos que dudosamente pueden calificarse como tal en algún sentido del término. Así podrán considerarse, sin embargo, las superficies ocupadas con árboles forestales de cultivo corto sin agroquímicos, con cultivos intermedios, con cubiertas vegetales, o con cultivos fijadores de nitrógeno. Dado que no se especifica ninguna condición adicional ni justificación acreditativa alguna para estas inclusiones, solo cabe concluir que el incremento de superficie bajo gestión ambientalmente beneficiosa será muy escaso o nulo en la mayoría de las explotaciones.

En cuarto lugar, es destacable también que la obligatoriedad de mantener la superficie de pastizales permanentes respecto a la superficie agraria total no ha sido obligatoriamente introducida a nivel de explotación como proponía la

Comisión, sino que podrá aplicarse a nivel nacional, regional o sub-regional a discreción de los Estados miembros, tal y como figuraba en la condicionalidad. De este modo, cuando dicho ratio disminuya más de un 5 %, los Estados miembros deberán imponer obligaciones a las explotaciones que hubieran perdido superficie de pastizal permanente. La superficie de referencia la establecerá cada Estado miembro sobre la base de los criterios que la Comisión precisará en el correspondiente acto delegado. En cualquier caso, no queda claro cómo una medida a nivel regional puede ser efectiva a nivel de explotación, ni sobre qué base puede justificar el pago verde individual.

Si bien limitada, una innovación positiva en este terreno ha sido la prohibición, a nivel de explotación, de roturar pastos permanentes que sean considerados medioambientalmente sensibles en los lugares de la Red Natura 2000, y que necesiten protección estricta. Además, los Estados miembros podrán determinar zonas sensibles adicionales situadas fuera de estos lugares a las que extender la prohibición de roturar pastos permanentes, lo cual se hará de acuerdo con una serie de criterios pendientes de aprobación. La información que conocemos por el momento incluiría pastos sobre suelos orgánicos con un alto porcentaje de carbono orgánico, o sobre suelos con alto riesgo de erosión, que sean de gran importancia para especies silvestres de fauna, o que estén en zonas sensibles designadas dentro de la gestión de cuencas hidrográficas.

Un último elemento de preocupación es la posibilidad otorgada a los Estados miembros para adoptar medios nacionales «equivalentes» para alcanzar los mismos resultados que con las medidas del pago verde, sin que hasta el momento se haya establecido cómo se evaluará la equivalencia en términos de los beneficios para el clima y el medioambiente. Las prácticas equivalentes, precisadas en el anexo IX del Reglamento, podrán estar cubiertas por compromisos agroambientales o por regímenes nacionales o regionales de certificación medioambiental, y la Comisión se reserva la evaluación de si dichos compromisos o regímenes incluyen prácticas que se corresponden con las del anexo IX. La complejidad de este procedimiento es mucho mayor de lo que parece, pues tal evaluación, si pretende ser creíble, comporta: a) anticipar el impacto de la medida de superficies de interés ecológico para establecer un nivel de base, y b) demostrar cómo medidas voluntarias (como las agroambientales o la certificación) pueden generar un impacto igualmente efectivo, considerando el nivel de participación de los agricultores, las prácticas y superficies involucradas y los mecanismos de inspección y verificación necesarios. Y todo esto habría que hacerlo de modo previo al reconocimiento de la

medida agroambiental o de certificación que pretende hacerse equivalente, de modo que se eviten revisiones mayores por la Comisión y posibles pérdidas de pagos. Tal y como muestran Hart y Menaude (2013) será necesario poner en práctica procedimientos muy claros y robustos para garantizar que la opción de equivalencia no acabe deteriorando del todo la credibilidad del nuevo pago verde, al facilitar aún más que la mayor parte de las explotaciones cumplan ya *de facto* con sus requisitos.

### 5.3. Desarrollo rural

Desde la óptica ambiental hay que saludar las novedades introducidas en materia de programación del nuevo desarrollo rural. El nuevo Marco Estratégico Común para todos los fondos comunitarios con impacto territorial (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural- FEADER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional- FEDER y Fondo de Cohesión entre otros), establecerá los mecanismos para garantizar la contribución coordinada e integrada de cada fondo a la Estrategia 2020 y hacer frente a los retos territoriales (Reglamento (UE) núm. 1303/2013). Cada Estado miembro deberá preparar un acuerdo de asociación que traduzca los elementos del Marco al contexto y programación nacionales, con un enfoque integrado que dé coherencia a la programación y estableciendo compromisos firmes en relación con los objetivos estratégicos de la UE. Significativamente, para la elaboración del acuerdo habrá de contarse con la participación de las autoridades locales y otras autoridades públicas competentes, los interlocutores económicos y sociales, y los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales y las organizaciones no gubernamentales. Además, se introduce el «desarrollo local participativo», llamado a extender la metodología LEADER a todos los fondos y todos los territorios. Todas estas novedades refuerzan con ambición el enfoque territorial de la política rural, así como la participación de los actores involucrados en hacer frente a los retos existentes. No obstante el desafío es formidable.

Las novedades también se extienden a las medidas financiables, que pasan a organizarse alrededor de 6 prioridades a nivel de la UE (Reglamento (UE) núm. 1305/2013). Entre las de más clara orientación ambiental, se encuentran la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos y el fomento de la adaptación de las economías rurales al cambio climático, así como la restauración, preservación y mejora de los ecosistemas y paisajes agrarios y forestales,

incluyendo la biodiversidad, el agua y el suelo dentro y fuera de los lugares de la Red Natura 2000 y en las zonas de agricultura de alto valor natural.

Las otras cuatro prioridades para el desarrollo rural establecidas a nivel comunitario incorporan medidas ya conocidas ligadas a las mejoras de competitividad, organización de la cadena alimenticia, bienestar animal y diversificación socioeconómica. Como novedad se incluye en la prioridad 3 la gestión del riesgo en la agricultura, que se dota de medidas de ayudas para seguros de cosechas, animales y plantas, fondos mutuales para adversidades climáticas, enfermedades animales y vegetales, infestaciones por plagas e incidentes medioambientales. Aunque quizá el elemento más llamativo sea el «instrumento de estabilización de los ingresos», que compensará a los agricultores por las disminuciones de ingresos anuales que superen determinados porcentajes.

Es obviamente previsible la mayor competencia que se establecerá por unos fondos ya bastante recortados entre todas las medidas financiables contempladas en el Reglamento. Aun así, existen posibilidades claras para reforzar los efectos del desarrollo rural en beneficio del medioambiente y la biodiversidad, al menos, en las siguientes medidas:

- Transferencia de conocimientos y actividades de información, especialmente si estas actividades se orientan a la capacitación y formación profesional en materia ambiental de los agricultores.
- Servicios de asesoramiento de explotaciones agrarias, incluyendo la promoción de la formación de asesores, para todos los temas y ámbitos, especialmente los relacionados con el medioambiente y la biodiversidad.
- Inversión en activos físicos, incluyendo inversiones no productivas vinculadas a mejorar el estado de conservación de la biodiversidad de especies y hábitats, y el refuerzo del carácter de utilidad pública de la Red Natura 2000 u otros sistemas de alto valor natural que se determinen en el programa.
- Reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas.
- Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales, incluyendo la elaboración de planes de protección y gestión de lugares



de la Red Natura 2000 y otras zonas de alto valor natural; y los estudios e inversiones vinculados al mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural de las poblaciones, de los paisajes rurales y de las zonas de alto valor natural, incluidos sus aspectos socioeconómicos, así como las iniciativas de sensibilización ecológica.

- Reforestación y creación de superficies forestales, medida para la cual está prevista la aprobación de un acto delegado detallando los requerimientos ambientales mínimos con que habrán de desarrollarse estas actividades.
- Implantación de sistemas agroforestales.
- Prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes.
- Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales.
- Inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales.
- Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques.
- Agroambiente y clima, medida que reúne las clásicas agroambientales, incluyendo la cría de razas en peligro de extinción y la preservación de recursos genéticos vegetales. Esta medida deberá incluirse obligatoriamente en los programas de desarrollo rural a escala nacional o regional. Como novedad, contempla como beneficiarios también a las agrupaciones de agricultores y a otros gestores de tierras. Los compromisos deberán imponer mayores exigencias que los requisitos de la condicionalidad y los del pago verde al efecto de excluir la doble financiación. También por primera vez se considera la posibilidad de extender los contratos más allá de los cinco o siete años habituales hasta ahora, así como la posibilidad de cubrir los costes de transacción, en especial en el caso de agrupaciones.
- Agricultura ecológica.
- Pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua, donde se incluyen ayudas por hectárea de superficie agrícola o forestal para compensar las desventajas derivadas de requisitos que sean más estrictos que los de la condicionalidad y el pago verde, relacionados con la aplicación de la Red Natura 2000, los planes hidrológicos de

- demarcación y otras zonas naturales protegidas que estén sujetas a restricciones medioambientales.
- Ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, donde como novedad se incluyen criterios para delimitar las zonas de aplicación, incluyendo la necesidad de mantener en ellas la gestión de las tierras para preservar o mejorar el medioambiente o conservar el medio rural.
  - Cooperación, que es una línea novedosa que incluye planteamientos conjuntos entre al menos dos entidades con respecto a proyectos y prácticas medioambientales, incluidas una gestión más eficiente del agua, la utilización de energías renovables y la preservación de los paisajes agrícolas, y que puede financiar los costes de estudios de la zona, costes de actividades de animación, costes de funcionamiento de las actividades, costes directos de proyectos específicos vinculados, y costes de actividades de promoción.
  - Grupos de acción local de LEADER.

Además se establecen detalladas condiciones para los gastos subvencionables en relación con inversiones en instalaciones de riego, no solo relativas a la evaluación del impacto ambiental de la instalación, sino también a su conformidad con el plan hidrológico de demarcación y otros criterios según casos, a los sistemas de medición de uso de agua y a los porcentajes de ahorro de agua a escala de la instalación que deberán contemplarse.

Por último señalaremos que la ponderación positiva de que disfrutaban en términos de la contribución del FEADER las medidas del antiguo Eje II, relacionadas con la mejora medioambiental, se desdibuja en el nuevo Reglamento. Ahora se establece un porcentaje mínimo de contribución total del FEADER al programa de desarrollo rural del 30 %, que habrá de reservarse para medidas ligadas a:

- Inversiones relacionadas con el medioambiente y el clima en el marco de la medida de reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas.
- Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques y servicios silvoambientales.

- Agroambiente y clima.
- Agricultura ecológica.
- Pagos al amparo de Natura 2000, pero no de la Directiva Marco del Agua.
- Ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas

## 6. Conclusiones

El balance general que puede hacerse de la última reforma de la PAC no puede ser positivo desde el punto de vista de los requerimientos del medioambiente y la biodiversidad agrarios.

La racionalidad del planteamiento estratégico para la nueva política, la consistencia del marco lógico de intervención en que se basa, la ambición con que plantea la integración de sus realizaciones territoriales con otras políticas, y la robusta tipología jerárquica de medios que incorpora, generan una sensación de papel mojado cuando se analiza el diseño preciso de los instrumentos que han de ponerla en práctica.

El potencial ambiental de la medida estrella de la reforma, el nuevo pago verde dentro del Pilar I, ha quedado enormemente desvirtuado con la maraña de excepciones, umbrales, condicionantes y salvedades introducidas para modular el alcance de sus tres medidas. La exclusión de un gran número de explotaciones de las medidas de diversificación de cultivos e implantación de superficies de interés ecológico, la reducida extensión exigida a estas últimas, la consideración como tales de elementos y formas de gestión claramente inapropiadas, y falta de exigencia a nivel de explotación para la preservación de los pastos permanentes, socavan gravemente los efectos ecológicos del pago verde. Estos recortes no han sido óbice para haber reformulado a la baja la condicionalidad y haber dejado fuera requisitos esenciales ligados a las Directivas Marco de Aguas y Uso Sostenible de Pesticidas.

Junto a esta limitación de los instrumentos en el Pilar I, cabe esperar una dura competencia por unos presupuestos menguantes entre las variadas medidas de desarrollo rural, oscureciendo aún más el panorama para la mejora ambiental y conservación de la biodiversidad en los territorios rurales europeos.

En definitiva, creemos que puede considerarse fracasada la última oportunidad que han tenido las instituciones europeas para diseñar una política

rural y agraria coherente, creíble y efectiva. La única lógica posible detrás del apoyo financiero público de gran escala a la agricultura en Europa descansa en el argumento de que los fondos públicos se pongan a disposición de la provisión de bienes públicos. Y estos, en el marco de la agricultura europea, son demostrablemente ambientales y ligados a sistemas de baja intensidad (Oppermann *et al.*, 2012).

La incapacidad de las instituciones europeas, en particular el Consejo y el Parlamento, para acordar una PAC capaz de asegurar esos bienes públicos ambientales no puede ser sino el reflejo de la maraña de intereses creados alrededor de la misma, anclados en épocas pretéritas e incapaces de adecuarse a los perentorios retos actuales. Para conseguir romper las resistencias muy probablemente sea necesario un enfoque completamente distinto, y quizá las bases para su génesis estén ya fundadas en la movilización y nuevos planteamientos que a buen seguro habrán de germinar en el marco del futuro desarrollo rural participativo.

## Referencias bibliográficas

- AGUIRRE, J.; MALO, J. E.; OÑATE, J. J.; CUMMINGS, C.; SUÁREZ, F. y PECO, B. (1999): «Programas agroambientales en zonas ganaderas de montaña: el caso de Belmonte de Miranda (Asturias)»; *ITEA* (20); pp. 205-207.
- ATANCE, I.; BARDAJÍ, I. y TIÓ, C. (2001): «Política agrícola y competitividad. Efectos de sistemas alternativos de ayudas»; *Economía Agraria y Recursos Naturales* (2); pp. 111-124.
- ATANCE, I. y TIÓ C. (2000): «La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria»; *Revista Española de Estudios Agro-sociales y Pesqueros* (189); pp. 29-48.
- BALDOCK, D. y CONDER, D., eds. (1985): *Can the CAP fit the environment?* Council for the Protection of Rural England-Institute for European Environmental Policy. Londres.
- BALDOCK, D.; DWYER, J. y SUMPSI, J. M. (2002): *Environmental integration and the CAP*. Institute for European Environmental Policy. Londres.
- BEAUFOY, G.; ATANCE, I. y SUMPSI, J. M. (2002): «Spain»; en: DWYER, J.; BALDOCK, D.; BEAUFOY, G.; BENNETT, H.; LOWE, P. y WARD, N., eds.: *Europe's Rural Futures - The Nature of Rural Development*. Land Use Policy Group-WWF. Londres.

- BERNÁLDEZ, F. G. (1991): «Diversidad biológica, gestión de ecosistemas y nuevas políticas agrarias»; en Pineda, F. D.; Casado, M. A.; De Miguel, J. M. y Montalvo, J., eds.: *Biological Diversity/Diversidad Biológica*. Fundación Areces-WWF Adena-SCOPE. Madrid.
- BUCKWELL, A. y ARMSTRONG-BROWN, S. (2004): «Changes in farming and future prospects – technology and policy»; *Ibis* (146); pp. 14-21.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. COM(2010) 672 final. Bruselas.
- COOPER, T.; HART, K. y BALDOCK, D. (2000): *The provision of public goods through agriculture in the European Union*, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy. Londres.
- ENRD (2010): *Public Goods and Public Intervention*. Thematic Working Group 3 Final Report. European Network for Rural Development (Disponible en [http://enrd.ec.europa.eu/themes/public-goods/es/public-goods\\_es.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/themes/public-goods/es/public-goods_es.cfm)).
- HART, K. y MENADUE, H. (2013): *Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new Common Agricultural Policy*. Institute for European Environmental Policy. Londres.
- IZCARA PALACIOS, S. P. (1998): «Farmers and the implementation of the EU Nitrates Directive in Spain»; *Sociologia Ruralis* (38); pp. 146-162.
- KLEIJN, D. y Sutherland, W. J. (2003): «How effective are agri-environment schemes in maintaining and conserving biodiversity?»; *Journal of Applied Ecology* (40); pp. 947-969.
- MAPA (1994): *Programa de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- MAGRAMA (2012): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*. Versión 3 (23/05/12). Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente. Madrid.
- MONSERRAT, P. (1994): «La Cultura en el paisaje»; *El Campo* (131); pp. 235-249.
- OÑATE, J. J. (2005): «A reformed CAP? Opportunities and threats for the conservation of steppe-birds and the agri-environment»; en BOTA, G.; MORALES, M. B.; MAÑOSA, S. y CAMPRODON, J., eds.: *Ecology and Conservation of Steppe-land Birds*. Lynx Edicions. Barcelona.

- OÑATE, J. J. (2007): «Biodiversidad y actividad agraria»; en GÓMEZ-LIMÓN, J. A. y BARREIRO, J., eds.: *La multifuncionalidad de la agricultura*. Eumedia-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- OÑATE, J. J. y ÁLVAREZ, P. (1997): «El programa de Estepas Cerealistas en Castilla y León»; *Revista Española de Economía Agraria* (179); pp. 297-330.
- OÑATE, J. J. y BLANCH, B. (2013): «Sostenibilidad ambiental y ecológica de la agricultura española»; en GÓMEZ-LIMÓN, J. A. y REIG, E., eds.: *La sostenibilidad de la agricultura española*. Cajamar Caja Rural. Almería.
- OÑATE, J. J. (en prep.): «La condicionalidad ambiental sobre las ayudas de la PAC en España: Implementación y diagnóstico»; en preparación.
- OPPERMANN, R.; BEAUFOY, G. y JONES, G., eds. (2012): *High Nature Value Farming in Europe*. Verlag Regionalkultur. Ubstadt-Weiher, Alemania.
- OSTERBURG, B.; NITSCH, H.; BERGSCHMIDT, A. y Bennett, H. (2003): «Cross-compliance and the CAP: learning from past implementation»; *EU Cross-compliance Newsletter* (1); pp. 3-8.
- PANIAGUA, A. (2000): «Agri-environmental policy in Spain. The agenda of socio-political developments at the national, regional and local levels»; *Journal of Rural Studies* (17); pp. 81-97.
- PECO, B.; OÑATE, J. J. y REQUENA, S. (2001): «Dehesa grasslands: natural values, threats and agri-environmental measures in Spain»; en *VII European Forum for Nature Conservation and Pastoralism: Recognising European Pastoral Farming Systems and Understanding their Ecology*. EFNCP. Ennistymon, Irlanda.
- POTTER, C. (1994): «La reforma medioambiental de la PAC: Análisis y crítica del paquete MacSharry»; *Agricultura y Sociedad* (71); pp. 51-72.
- ROSELL, J. y VILADOMIU, L. (1997): «El Programa de Compensación de Rentas por reducción de regadíos en Mancha Occidental y Campo de Montiel»; *Revista Española de Economía Agraria* (179); pp. 331-350.
- SANDERSON F. J.; DONALD P. F. y BURFIELD I. J. (2005): «Farmland birds in Europe: from policy change to population decline and back again»; en BOTA, G.; MORALES, M. B.; MAÑOSA, S. y CAMPRODON, J., eds.: *Ecology and Conservation of Steppe-land Birds*. Lynx Edicions. Barcelona.
- SUÁREZ, F. (2004): «Aves y agricultura en España peninsular»; en TELLERÍA, J. L., ed.: *La Ornitología Hoy. Homenaje al Profesor Francisco Bernis Madrazo*. Editorial Complutense. Madrid.

- SUÁREZ, F., OÑATE, J. J., MALO, J. E. y PECO, B. (1997): «Las políticas agro-ambientales y la conservación de la naturaleza en España» *Revista Española de Economía Agraria* (179); pp. 267-296.
- VALLADARES, M.A. (1993): «Effects of the EC policy implementation on natural Spanish habitats»; *The Science of the Total Environment* (129); pp. 71-82.





# Mitigación y adaptación al cambio climático. Perspectivas políticas y la nueva PAC

*Isabel Bardají y Ana Iglesias*

CEIGRAM, Universidad Politécnica de Madrid

## 1. Introducción

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC 1992) define este como el cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana (de origen antropogénico) que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables. Esta definición distingue entre cambio ocasionado por la actividad humana, o cambio climático, del que se origina por causas naturales, o variabilidad climática.

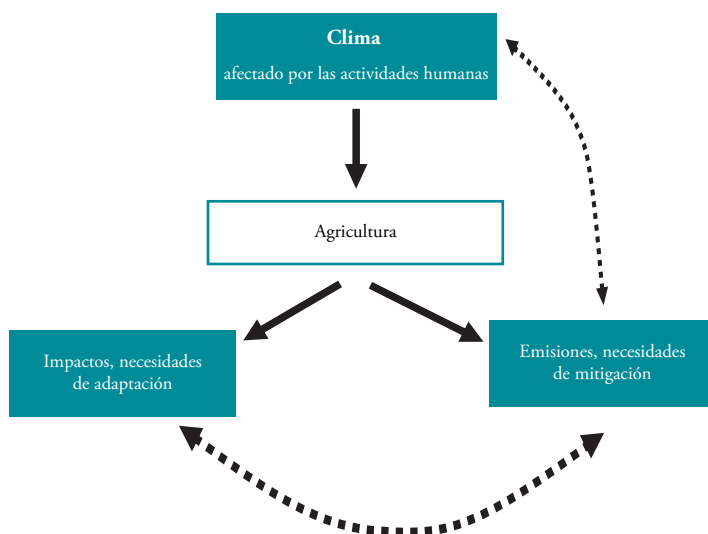
Los gases emitidos por la actividad humana forman una capa en la atmósfera que retiene el calor del sol. Es lo que se conoce como «efecto invernadero», sin el cual no sería posible la actividad humana. Entre estos gases están el dióxido de carbono, el óxido nitroso y el metano, que son liberados por la industria, la agricultura y la combustión de combustibles fósiles. El aumento de estas emisiones es lo que está provocando el calentamiento global.

Cuando hablamos de las relaciones entre la agricultura y cambio climático hay que referirse a dos aspectos (Figura 1). El primero se refiere a los efectos que la agricultura tiene sobre el cambio climático, a través de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y del potencial de sumidero, al absorber carbono de la atmósfera. El segundo a los efectos que el cambio climático tiene sobre la agricultura. La reducción de los primeros se alcanza a través de la mitigación. El segundo requiere la adaptación. Ambas acciones se interrelacionan. Cuanta más mitigación se realice menores serán los efectos y por tanto menos necesaria será la adaptación. Además algunas acciones de adaptación también contribuyen a la mitigación

El clima futuro dependerá en parte de la concentración de GEI que haya en la atmósfera, que está definida por el crecimiento de la población, el uso de la tierra, y el crecimiento económico que define las emisiones causadas por

las actividades humanas. Los modelos actuales, aunque todavía imperfectos, hacen una representación de las condiciones futuras que es ciertamente más acertada que el considerar que las condiciones son invariables.

**Figura 1. Relaciones entre agricultura y clima**



Existen dos tipos de intervenciones políticas frente al cambio climático: control de las emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación) y ajustes a las consecuencias del cambio (adaptación). El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (UNFCCC 1992) impone reducciones de las emisiones de GEI a los países que lo ratifican. Hasta muy recientemente, las negociaciones del UNFCCC se han basado fundamentalmente en la mitigación, pero ahora está claro que los objetivos de sostenibilidad futura tienen que incluir también políticas de adaptación.

La adaptación al cambio climático es un objetivo complejo que requiere una coordinación importante en distintos niveles (local, regional, nacional) y considerables esfuerzos para generar conocimientos suficientes en materia de evaluación de impactos y vulnerabilidad de los distintos sistemas productivos. Esta complejidad ha hecho que se incorpore a la agenda política con posterioridad a la mitigación, reconociendo la existencia de importantes sinergias entre ambos objetivos.

En la Unión Europea, la política europea de adaptación ha culminado con la aprobación en abril del 2013 de la Estrategia Europea de Adaptación al

cambio climático, que incluye entre sus objetivos la promoción de acciones de adaptación facilitadas por la PAC. En España, el Tercer Programa de Trabajo 2014-2020<sup>1</sup>, del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático recoge los objetivos de esta estrategia europea.

La incorporación de objetivos climáticos en la acción política requiere comprender y cuantificar las respuestas al cambio climático puesto que son la base de las consecuencias para la sociedad. Ciscar *et al.* (2011) argumentan que a finales del siglo XXI, el coste económico total que supone el cambio climático puede representar la pérdida de un 2 % del producto interior bruto (PIB) en Europa. A pesar de que estos resultados se desarrollan con modelos imperfectos y tienen gran incertidumbre, el análisis contribuye a un diálogo público sobre el coste que la sociedad está dispuesta a asumir (coste de no actuar) y elimina cualquier duda posible sobre la necesidad de adaptarse al cambio climático (beneficio de actuar).

Este capítulo trata de las consecuencias del cambio climático para la agricultura que tiene que adaptarse a un clima diferente y que a la vez tiene que reducir su contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero o de aumentar la capacidad para secuestrar dióxido de carbono, es decir, de mitigación del cambio climático (sección 2) y se presentan las medidas potenciales para responder a las necesidades de adaptación y mitigación (sección 3). A continuación se analizan los instrumentos de la política agraria para hacer frente a la necesidad de adaptación y mitigación (secciones 4 y 5) y se establecen algunos aspectos necesarios para la implementación de las acciones o que la dificultan (sección 6). Finalmente, se presentan algunas recomendaciones para el futuro (sección 7).

## 2. Los efectos de la agricultura sobre el clima y su respuesta

### 2.1. Algunos conceptos

Lo primero que hay que distinguir es entre acciones que requieren un apoyo de la política de otras que no lo requieren. Muchas acciones se producen de forma natural por parte de los agricultores. Por ejemplo, los cambios en los ciclos de cultivo pueden llevar a modificaciones en las fechas de siembra y recolección. El incremento de plagas y enfermedades provocado por

<sup>1</sup> [http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/3PT-PNACC-enero-2014\\_tcm7-316456.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/3PT-PNACC-enero-2014_tcm7-316456.pdf) (acceso el 4/3/2014)

el aumento de las temperaturas, puede requerir nuevos métodos de gestión integrada de plagas o cambios en la utilización de fitosanitarios.

Pero hay muchas otras acciones que requieren un apoyo y una acción política, y esta puede incidir en numerosos aspectos.

La mitigación suele requerir incentivos y mandatos. Se trata de actuaciones dirigidas a limitar la actividad o a remunerar la provisión de bienes públicos y por tanto es difícil que se realicen de forma autónoma por los productores o que sean remunerados adecuadamente por el mercado.

En la adaptación caben distintas actuaciones. Se trata de ajustes que buscan moderar el daño o aprovechar las oportunidades y pueden demandar inversiones que superan la capacidad de los agricultores. Por otra parte pueden requerir emprender de forma activa acciones o inversiones, o mejorar la capacidad de adaptación de los sistemas. El objetivo puede ser reducir la vulnerabilidad y esto se puede realizar de muchas formas. La vulnerabilidad es función de la exposición, la sensibilidad y la capacidad adaptativa, y a través de estas se puede incidir en aquella.

Por ejemplo, consideremos la posibilidad de realizar una plantación de viñedo. Las distintas variedades presentan diferente sensibilidad a las temperaturas y precipitaciones, y por tanto al cambio climático, de forma que su elección permite incidir sobre esta dimensión de la vulnerabilidad. La orientación de la plantación, la forma de conducción o la parcela, modifican la exposición al cambio climático, y por tanto también a la vulnerabilidad. Finalmente, los agricultores tienen distintas capacidades para adaptarse, y a través de los servicios de asesoramiento, la formación o la información pueden modificar la capacidad adaptativa y por tanto la vulnerabilidad. En definitiva las acciones para disminuir la vulnerabilidad son variadas.

Un término que se utiliza mucho es el de resiliencia. Se relaciona con la capacidad de los sistemas para absorber las perturbaciones y no modificar su estructura y funcionamiento. Está directamente relacionado con la magnitud de la perturbación que un sistema es capaz de absorber antes de cambiar radicalmente. Cuanto más resiliente sea un sistema menos vulnerable también será.

Finalmente está atrayendo mucho interés la mala adaptación, sobre todo la causada por incentivos políticos. En ocasiones el objetivo de una política no es la adaptación al cambio climático, pero las inversiones realizadas pueden, de forma indirecta, aumentar la vulnerabilidad de los sistemas. Por ejemplo, si en el caso anterior del viñedo, la reestructuración de plantaciones se realiza

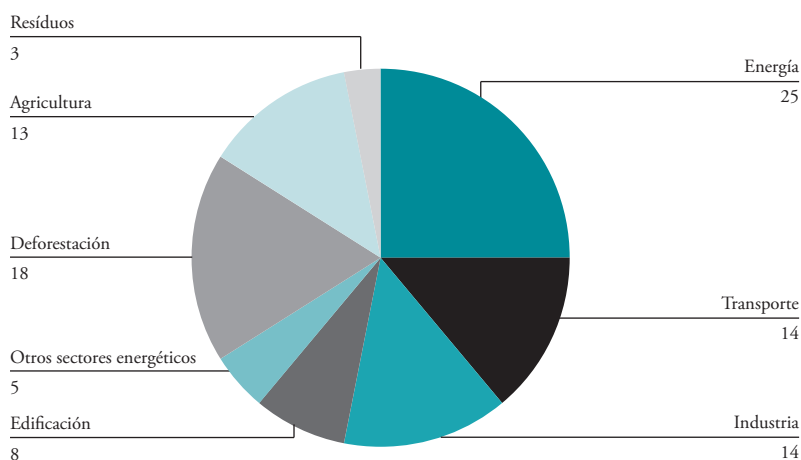
con variedades más sensibles a las altas temperaturas, y eso es lo que predicen los modelos climáticos que ocurrirá en la zona donde se realiza la nueva plantación, el sistema será más vulnerable al cambio climático, y por tanto se habrá producido una mala adaptación, en este caso apoyada por una ayuda pública.

## 2.2. Los efectos de la agricultura sobre el cambio climático

Comenzando por los efectos de la agricultura sobre el cambio climático, los datos del IPCC<sup>2</sup> la señalan como una de las principales fuentes de emisión de GEI, principalmente metano, óxido nitroso y anhídrido carbónico.

Si se considera de forma aislada, la agricultura representa el 13 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) (Gráfico 1) y cerca del 60 % de las emisiones distintas del dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), 50 % de las emisiones globales de metano (CH<sub>4</sub>) y 60-80 % de las emisiones de óxido nitroso (N<sub>2</sub>O).

**Gráfico 1. Emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global. En porcentaje**



Fuente: EEA (2012). Elaboración propia.

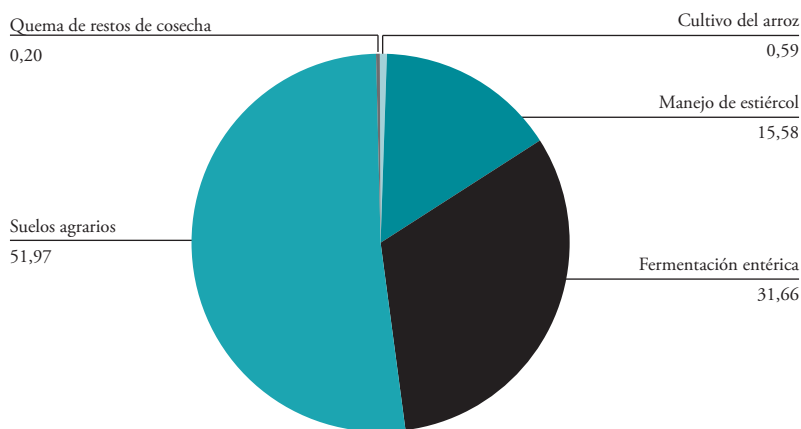
Sin embargo, esta proporción aumenta si consideramos el sistema alimentario de forma global. En los países desarrollados se estima que puede representar hasta el 28 % de las emisiones totales.

<sup>2</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change

Y también aumenta si se consideran los impactos indirectos, consecuencia de los cambios en el uso de suelo y la deforestación. Con esto la contribución de la agricultura a las emisiones totales puede llegar al 30 %. La OCDE estima que un tercio de las emisiones totales tienen un origen agrario.

En la Unión Europea estas cifras son más reducidas, alcanzándose una cifra global de emisiones próxima al 9 % (EEA 2013) (la distribución se muestra en el Gráfico 2). Desde 1990 se ha constatado una importante reducción como consecuencia directa de la disminución de explotaciones ganaderas (sobre todo de vacuno) y de cambios en el tipo de fertilización aplicada a los cultivos junto con la aplicación de nuevas técnicas de fertilizantes orgánicos. Los objetivos actuales se centran en seguir desarrollando estas medidas así como en contabilizar la capacidad de los cultivos para convertir dióxido de carbono en materia orgánica y por tanto actuar como sumideros de CO<sub>2</sub>.

**Gráfico 2. Distribución de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector agrario en la Unión Europea. En porcentaje**



\* Emisiones totales del sector agrario: 9 % del total de las emisiones en la UE.

Fuente: EEA (2012). Elaboración propia.

Dependiendo de la importancia relativa de la agricultura, de las condiciones medioambientales y climáticas, y de los sistemas de producción dominantes, la contribución de la agricultura al total de las emisiones puede ser considerablemente mayor en algunos Estados miembros. Por ejemplo, en Irlanda

la agricultura contribuye con un 26 % de las emisiones, en Letonia y Lituania con un 18 %, mientras que la agricultura en España representa menos de un 10 % de las emisiones totales (EEA 2013).

La mayor parte de la contribución de la agricultura a las emisiones está constituida por dos gases con fuerte efecto invernadero –el óxido nitroso y el metano–. En la Unión Europea la agricultura emite el 67 % de las emisiones globales de óxido nitroso y el 50 % de las de metano. El óxido nitroso se deriva fundamentalmente del laboreo del suelo y de la aplicación de fertilizantes minerales y orgánicos, mientras que las emisiones de metano se derivan de la digestión del ganado y de las pérdidas durante el almacenamiento de fertilizantes orgánicos.

Pero además la agricultura tiene efectos beneficiosos a través de la captación de carbono por el suelo y por las plantas que ejercen un efecto sumidero.

El objetivo entonces sería claro en principio. Si hay que reducir las emisiones, habría que limitar las acciones que emiten estos gases y favorecer la captación de carbono. Sin embargo, esto no es tan fácil, ya que las relaciones entre agricultura y clima son complejas y abarcan muchas actividades desde la producción, la transformación, la distribución y el consumo que están interrelacionadas, y por tanto las medidas deben ser consideradas en un ámbito global.

Si nos centramos únicamente en producir con un mínimo impacto y no se consideran los aspectos globales, se pueden estar produciendo de forma indirecta mayores emisiones en otro lugar de la cadena. Son problemas complejos que obligan a considerar múltiples aspectos.

La sociedad se enfrenta a un desafío importante. Se necesita aumentar la producción de alimentos de una forma sostenible. Es necesario converger la producción de alimentos y la conservación, reforzando la seguridad alimentaria y la ambiental.

Los efectos de la agricultura sobre el cambio climático son consecuencia de los efectos de la intensificación productiva en algunas zonas y del abandono en otras, de la degradación del medio natural y de la relación entre las actividades productivas y su entorno. Es necesario por tanto potenciar la sostenibilidad de la agricultura y de las actividades humanas. Todas aquellas actuaciones que aumenten la sostenibilidad de la agricultura, contribuirán a la mitigación del cambio climático.

### 2.3. Efectos del cambio climático en la agricultura

La agricultura es uno de los sectores más vulnerables a los impactos del cambio climático. Una modificación de las características climáticas actuales afecta directamente a la distribución de cultivos, puesto que la radiación solar, la temperatura y el agua controlan a los cultivos, pastos y otros agro-ecosistemas. Por otra parte, la vegetación responde directamente a un incremento en la concentración de dióxido de carbono atmosférico (CO<sub>2</sub>) aumentando –en teoría– su biomasa y su eficiencia en el uso del agua. Sin embargo estudios recientes cuestionan hasta qué punto estos efectos directos del CO<sub>2</sub> se manifiestan en condiciones de cultivo donde la planta está sometida a condiciones limitantes de otros factores que influyen en el crecimiento. Al mismo tiempo, los cambios en variables climáticas también influyen en la agricultura indirectamente, modificando los factores clave para la producción agraria, tales como la calidad del suelo y del agua y la incidencia de plagas y enfermedades, con costes para la salud pública.

El cambio climático puede suponer oportunidades y riesgos para distintas zonas de producción, dependiendo de las características del clima y de los cultivos actuales y de los cambios potenciales. La mayoría de los estudios están de acuerdo en la distribución espacial de los efectos (Iglesias *et al.*, 2012; Iglesias *et al.*, 2011; EEA, 212). En general hay un gran contraste entre los impactos negativos potenciales en las regiones tropicales y subtropicales y ventajas potenciales en regiones de clima templado.

Las variaciones climáticas pueden tener efectos positivos o negativos para la producción de cultivos (Tabla 1). En la región Mediterránea, en general, los modelos climáticos predicen aumentos de las temperaturas junto con disminución de las precipitaciones totales anuales, lo que resulta en un aumento de los periodos de sequía. Esto supone una disminución general del agua disponible para la agricultura y por tanto una necesidad de redefinir su uso (Iglesias *et al.*, 2012a; CEDEX 2011; García de Jalón *et al.*, 2013). Pero al mismo tiempo, la disminución de precipitación no es uniforme, e incluso se observan aumentos estacionales en algunas regiones, lo que puede resultar en condiciones más favorables para algunos cultivos a nivel local. Todas las proyecciones coinciden en un gran aumento de la variabilidad climática.



**Tabla 1. Posibles efectos positivos y negativos del clima en la producción de cultivos**

Factor de cambio	Posibles beneficios	Posibles efectos negativos
Aumento de temperaturas	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Periodos de crecimiento más largos.</li> <li>•Periodos de crecimiento más rápidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aumento del estrés térmico por las temperaturas ambientales.</li> <li>•Aumento de malas hierbas, plagas y enfermedades.</li> </ul>
Variación de la precipitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aumento de la productividad de los cultivos.</li> <li>•Disminución de la demanda de agua.</li> <li>•Aumento de las garantías de abastecimiento de agua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aumento de inundaciones y salinización.</li> <li>•Aumento de la frecuencia de sequías.</li> <li>•Aumento de malas hierbas, plagas y enfermedades.</li> <li>•Aumento de la erosión.</li> </ul>
Aumento de gases de efecto invernadero	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Incremento de la fertilización por la mayor concentración de CO<sub>2</sub> atmosférico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Efectos negativos de otros gases.</li> </ul>

Fuente: Iglesias *et al.* (2012a).

El riesgo al que están sometidos algunos aspectos de la producción agraria tiene un nivel elevado de incertidumbre. Por ejemplo, la alteración de los ciclos de carbono y nitrógeno puede tener importantes consecuencias para la erosión del suelo, la calidad del agua y los ecosistemas. El cambio climático puede suponer una necesidad de incrementar el uso de productos fitosanitarios que tienen un riesgo asociado para la salud pública, el medioambiente, y los gastos económicos de las explotaciones debido a un aumento de la vulnerabilidad de los cultivos y la producción animal a las plagas y enfermedades (Iglesias *et al.*, 2012a).

La realización de estos cambios potenciales depende en gran parte del manejo de los cultivos y de las limitaciones o incentivos de las políticas agrarias en cada zona. La Tabla 2 resume los riesgos y oportunidades para cultivos mediterráneos. Es evidente que los agricultores habrán de enfrentarse a una planificación más complicada sea cual sea la combinación de estos efectos en una región determinada, la incertidumbre o las acciones de adaptación que haya que desarrollar para anticiparse a los cambios esperados.

**Tabla 2. Riesgos y oportunidades del cambio climático en algunos grupos de cultivos mediterráneos**

Cultivos	Riesgos y oportunidades del cambio climático
Cereales de primavera y forrajes	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Beneficios potenciales al incrementarse el periodo libre de heladas.</li> <li>•Daños por estrés térmico y sequía en primavera.</li> </ul>
Cereales de invierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Daños en la vernalización por incremento de temperaturas en invierno.</li> <li>•Daños por estrés térmico y sequía en primavera.</li> </ul>
Hortícolas	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Incremento de las necesidades de riego.</li> <li>•Aumento de plagas y enfermedades durante todo el ciclo.</li> </ul>
Hortícolas protegidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Disminución del apoyo de calefacción y posibilidad de ampliar calendarios y gama de productos.</li> </ul>
Viñedo	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Variación de la calidad y del grado alcohólico para vinificación.</li> <li>•Necesidad de introducir nuevas variedades.</li> <li>•Necesidad de intensificar la superficie regada y el volumen de agua por superficie.</li> </ul>

### 3. Potencial de las prácticas agrarias para responder al cambio climático

#### 3.1. Acciones para la mitigación

Smith *et al.* (2008) han evaluado el potencial de mitigación de una serie de prácticas agrarias. Sus resultados son la base de la evaluación de la contribución de la agricultura al cambio climático realizado por el IPCC en 2014, así como de los informes de FAO (2010). La Tabla 3 resume el potencial de mitigación de algunas prácticas agrarias de especial interés para el desarrollo de políticas agrarias en casi todas las regiones. También se han evaluado los posibles efectos adicionales positivos y negativos para el medioambiente derivados de la implementación a gran escala de estas prácticas agrarias (Iglesias y Medina, 2009; Smith *et al.*, 2008). En la mayoría de los casos, además de reducir las emisiones, las prácticas seleccionadas tienen efectos positivos significativos sobre el control de la erosión, la contaminación difusa, y el medioambiente en general. Los beneficios medioambientales derivados de la implantación de este tipo de medidas incluyen efectos positivos sobre la biodiversidad, reducción de la erosión del suelo, incremento de la precipitación

efectiva y disminución de la pérdida de minerales, entre otros. Algunas medidas pueden tener ciertos efectos negativos sobre el medioambiente, como por ejemplo el incremento del gasto energético que supone el proceso de picado e incorporación al suelo de los restos de cosecha o poda, o el potencial contaminante de una mala gestión de los estiércoles en producción animal entre otros.

**Tabla 3. Potencial mitigador de las distintas técnicas agrarias**

Medida	Media (t CO <sub>2</sub> eq / ha y año)	Rango (t CO <sub>2</sub> eq / ha y año)
Cubiertas vegetales	0,33	-0,21 a -1,05
Laboreo reducido	0,17	-0,52 a -0,86
Gestión de restos de cosecha/poda	0,17	-0,52 a -0,86
Optimización uso fertilizantes	0,33	-0,21 a -1,05
Rotación de cultivos	0,39	+0,07 a -0,71
Asociación con leguminosas	0,39	+0,07 a -0,71
Agroforestación	0,17	-0,52 a -0,86

Fuente: Iglesias y Medina (2009).

La gestión del suelo, con el objetivo de favorecer la conservación de materia orgánica y mejorar su estructura, es la que ofrece un mayor potencial (Smith, 2008). Prácticas como el laboreo mínimo, el mantenimiento de cubiertas vegetales, técnicas de gestión integrada de nutrientes, rotaciones de cultivo o mantenimiento de prados permanentes contribuyen a este objetivo.

Por otra parte, muchas medidas son costosas y difíciles de adoptar por los agricultores, por lo que el apoyo público resulta imprescindible. Domingo *et al* (2014) analizan la idoneidad de algunas medidas de mitigación susceptibles de ser consideradas en la nueva PAC, evaluando su potencial de reducción de GEI, sus costes de implementación y la dificultad de ser adoptadas por los agricultores, entre otras cuestiones. Un resumen de algunos de estos aspectos se recoge en la Tabla 4.

**Tabla 4. Medidas de mitigación en explotaciones agrarias**

Medida	Potencial de reducción GEI	Coste de Implementación	Dificultad para los agricultores
Balance de nitrógeno	Alto	Neutral/Negativo	Fácil
Introducción leguminosas	Medio	Bajo/Neutral	Media
Agricultura de conservación	Alto	Bajo/Medio	Elevada
Cubiertas vegetales	Alto	Bajo/Medio	Alta
Almacenamiento estiércol	Bajo	Bajo/Medio	Media/elevada
Esparcimiento estiércol	Bajo	Bajo	Fácil
Biogas	Alto	Medio/Alto	Elevada
Biomasa	Bajo	Medio	Media
Instalaciones fotovoltaicas	Medio	Medio/Alto	Fácil
Reducción carburantes	Medio	Medio/Alto	Fácil
Reducción electricidad	Bajo	Bajo	Fácil
Programa de Carbono reducido en la explotación	Alto	Bajo	Fácil

Fuente: Domingo *et al.* (2014).

### 3.2. Acciones para la adaptación

La adaptación a los efectos del cambio climático supone la adopción de medidas destinadas a reducir los impactos, el riesgo de daños o la vulnerabilidad ante el mismo. Hay muchos tipos de acciones y una primera distinción de interés para la política, como ya se ha mencionado, es entre aquellas que pueden ser realizadas de forma natural por los agricultores de las que no pueden serlo y que requieren un apoyo. Ejemplos de las primeras son modificaciones de las fechas de siembra o de recolección o cambios a cultivos menos demandantes de agua. Entre las segundas la realización de algunas inversiones, las acciones de capacitación destinadas a mejorar la capacidad de adaptación o los seguros agrarios

La tipología de las acciones de adaptación es diversa y afecta a numerosos aspectos. Pueden reducir la vulnerabilidad a través de la reducción de la exposición o del aumento de la capacidad adaptativa. Pueden realizarse en la explotación agraria o de forma colectiva, a corto o medio plazo, basadas en la tecnología o en la gestión y/o el comportamiento. En cualquier caso, el apoyo requiere un análisis de los efectos del cambio climático a nivel local.

Por otra parte, en ocasiones es difícil distinguir entre medidas de adaptación y de mitigación, en el sentido que contribuyen a ambos efectos. El tema de la sinergia entre las prácticas adecuadas para la mitigación y la adaptación al cambio climático está muy poco desarrollado. Aguilera *et al.* (2013) analizan las relaciones entre las prácticas agrarias de mitigación y adaptación en la región mediterránea. Estos autores proponen unas estrategias de adaptación de la agricultura, que también son relevantes para la mitigación. Las estrategias incluyen: medidas que reducen la erosión del suelo; medidas que reducen la contaminación difusa por nitratos y fósforo; medidas que ayudan a la conservación de la humedad del suelo; estrategias de diversificación y rotación de cultivos con selección de variedades y especies adecuadas; modificación del micro-clima para reducir los extremos térmicos; y cambio en el uso de la tierra incluyendo el abandono de tierras de cultivo y la extensificación de las tierras actualmente cultivadas. Está claro que hay que considerar seriamente las estrategias que incrementan la resistencia de los agro-ecosistemas a las perturbaciones climáticas y a la variación de la humedad del suelo y que por tanto previenen la erosión (Lal, 2008). El estudio de Aguilera *et al.* también identifica una serie de consecuencias negativas de algunas técnicas de mitigación. Por ejemplo las cubiertas vegetales que ayudan a la retención del carbono en el suelo, consumen agua que puede ser crucial en condiciones de cambio climático. Otros ejemplos de efectos negativos son el uso de residuos (*mulching*) en plantaciones de frutales que actúan como aislantes térmicos y pueden aumentar los daños de heladas y de sobre-calentamiento. La realización de este tipo de estudios prácticos es fundamental para definir las prácticas agrarias que pueden estar sujetas a incentivos en la nueva PAC.

## 4. Los instrumentos de la política agraria frente al cambio climático

### 4.1. Cuestiones relevantes para la PAC

Teniendo en cuenta todo lo anterior, son varias las cuestiones relevantes a las que tiene que dar respuesta la PAC, en cuanto a la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático:

- ¿Cómo contribuir a la disminución de GEI?
- ¿Cómo aumentar la captación de carbono?

- ¿Cómo fortalecer la capacidad de adaptación de los productores a corto y largo plazo a los efectos del cambio climático?
- ¿Cómo incentivar la adopción de medidas que no pueden ser afrontadas por los productores sin apoyo?
- ¿Cómo evitar los posibles efectos negativos de acciones emprendidas como consecuencia de la orientación a los mercados?

Las dos primeras se refieren a la mitigación. Las dos siguientes a las acciones de adaptación, y la última trataría de evitar la mala adaptación. Vamos a tratar ahora en qué medida la nueva PAC para el periodo 2014/2020 responde a estas preguntas.

#### *4.2. Posibilidades de introducir la acción climática en la PAC*

La nueva PAC ha dado mayor visibilidad a los objetivos climáticos, tanto en el primer pilar como en el segundo, reforzándose en su actuación. Dentro del Pilar I se incluyen acciones destinadas a establecer unas condiciones mínimas, en relación básicamente a la gestión del suelo, a partir de las cuales se pueden implementar medidas diseñadas a escala más local, propias del Pilar II e incluidas en el Reglamento de Desarrollo Rural. De forma concreta, la nueva PAC combina tres actuaciones destinadas específicamente a la mitigación o a la adaptación al cambio climático:

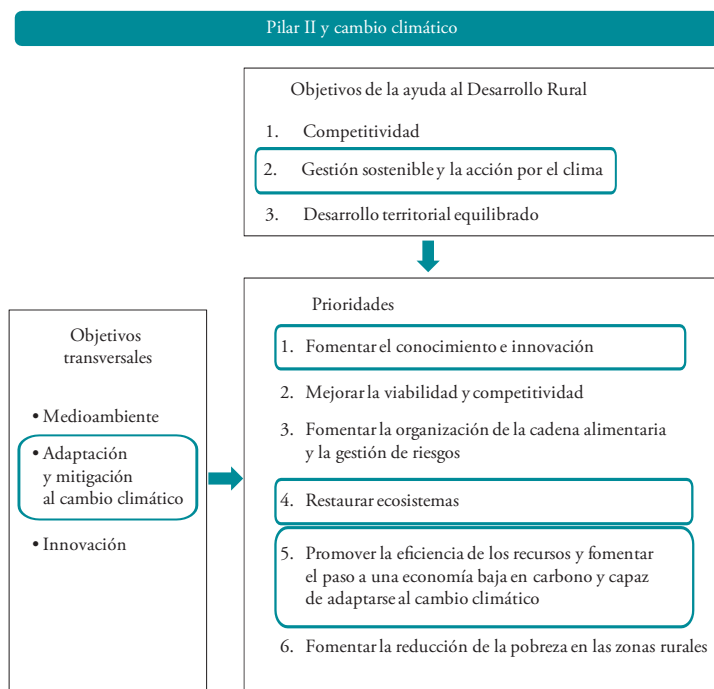
1. Reforzamiento y simplificación de la condicionalidad, incluyendo medidas específicas de gestión de suelos.
2. Inclusión de un componente ecológico o pago verde en el nuevo sistema de pagos directos.
3. Programas específicos para el ambiente y el clima dentro del Reglamento de Desarrollo Rural.

Mientras que las dos primeras se incluyen como condiciones de obligado cumplimiento para percibir el pago básico o una parte del mismo, las últimas representan acciones que, de forma voluntaria, son emprendidas por los agricultores mediante mecanismos contractuales plurianuales. Su realización, al ser medidas cofinanciadas por los Estados miembros, tienen, además de menor presupuesto, mayores restricciones financieras y dependen más de la voluntad de las distintas administraciones agrarias.

Por otra parte, no son las únicas medidas que pueden considerarse con efectos potenciales en el clima, ya que muchas otras afectan directa o indirectamente, tanto favoreciendo la mitigación, como la mejora de la capacidad adaptativa o la adaptación.

La lucha contra el cambio climático es también un objetivo importante que afecta globalmente al Pilar II. Los Programas de Desarrollo Rural deben afrontar al menos 4 de las 6 prioridades que contribuyen al logro de la Estrategia 2020, abordándose a través de medidas que contribuyen al logro de tres objetivos transversales: 1) medioambiente, 2) adaptación y mitigación al cambio climático y 3) innovación. De las 6 prioridades, tres están relacionadas directamente con la lucha contra el cambio climático (Figura 2). En definitiva, es necesario demostrar que se integra un planteamiento adecuado para realizar las prioridades en materia de mitigación y adaptación al cambio climático en los Programas de Desarrollo Rural.

**Figura 2. El apoyo a la mitigación y la adaptación en el Pilar II**



Reflejo de esta voluntad de dar un apoyo importante a la acción climática y ambiental, es la obligación de destinar al menos el 30 % de la contribución del FEADER de los Programas de Desarrollo Rural a estas acciones, incluyendo de forma específica las siguientes:

1. Ayudas a las inversiones relacionadas con el medioambiente y el clima.
2. Pagos agroambientales y climáticos.
3. Agricultura ecológica.
4. Ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.
5. Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques.

Además, dentro del Pilar II se contempla la posibilidad de incluir dentro de los Programas de Desarrollo Rural, subprogramas temáticos entre los que se consideran los destinados a la mitigación del cambio climático, adaptación al mismo y biodiversidad. En estos programas se pueden incluir, además de las medidas anteriores, otras como la transferencia de conocimientos, los servicios de asesoramiento o la cooperación. La ventaja de estos subprogramas es que se puede acceder a un 10 % adicional de cofinanciación del FEADER. En una situación de restricciones económicas en las haciendas regionales esto supone un reto y una oportunidad para coordinar un conjunto de medidas y dar mayor visibilidad a los objetivos climáticos.

## 5. Las acciones climáticas en la nueva PAC

### *5.1. El apoyo a acciones de mitigación*

Las medidas más directamente relacionadas con la mitigación se encuentran en el Pilar I, ligadas al nuevo sistema de pagos directos, tanto en lo referente a la condicionalidad como al pago verde. En ambos casos, se trata fundamentalmente de medidas ligadas a la gestión de los suelos.

La nueva PAC ha reforzado y simplificado la condicionalidad agrupando las medidas relacionadas con el medioambiente, el cambio climático y las buenas condiciones agrarias de la tierra, e incluyendo nuevas medidas relacionadas con la gestión de los suelos, favoreciendo el mantenimiento de la materia orgánica y los suelos ricos en carbono. Esta simplificación se ha hecho atendiendo al principio de que el nuevo pago verde contribuye a elevar el nivel ambiental de base de los sistemas agrarios, aunque como se detalla



en otro capítulo de este libro, esto resulta bastante discutible atendiendo al diseño de los pagos finalmente aprobado. Por otra parte, el Reglamento aprobado incluye las normas generales a partir de las cuales, los Estados miembros adoptan las normas nacionales en función de las características específicas de cada zona. Habrá que esperar al desarrollo del Reglamento en España para valorar hasta qué punto representa un avance o un retroceso en relación a la situación actual. En cualquier caso, la condicionalidad supone un nivel muy básico de gestión de los suelos, solo afecta a los beneficiarios del pago único y su incumplimiento puede suponer únicamente la retención parcial del pago, lo que limita su eficacia.

Además de mantener la condicionalidad, el nuevo pago se estructura en componentes, uno de los cuales se liga a la realización de medidas obligatorias beneficiosas para el clima y el medioambiente, con un objetivo más relacionado con la mitigación. Es lo que se conoce como el pago verde, y que afecta únicamente a las tierras de cultivo. Son tres las medidas consideradas para la percepción de este pago: a) diversificación de cultivos, b) mantenimiento de pastos permanentes y c) superficies de interés ecológico, ya comentadas también en otro capítulo de este libro.

Además, el Reglamento contempla la posibilidad que este pago pueda ser percibido por la realización de prácticas equivalentes, estableciéndose estas como prácticas similares que rindan un beneficio para el clima y medioambiente equivalente o superior. Entre estas se incluyen las medidas agroambientales y climáticas de los Programas de Desarrollo Rural, evitando la doble financiación, y la acogida a sistemas de certificación ambiental realizados por instituciones acreditadas. Domingo *et al.* (2014), señalan la posibilidad de considerar la siembra directa combinada con cubiertas vegetales y rotaciones de cultivo como prácticas equivalentes, con un elevado potencial de reducción de emisiones.

De forma general, el objetivo de este pago es que las explotaciones agrarias aporten beneficios ambientales y climáticos a través de la retención de carbono en el suelo. Se trata de medidas que pueden contribuir a una mejor gestión del suelo, aumentando la capacidad de retención del agua y proporcionando una cubierta vegetal que favorece el aumento de carbono en el suelo. Se evita la conversión de pastos permanentes en tierras arables. El pago se extiende también a la agricultura ecológica.

Varias cuestiones surgen al plantearse la eficacia de estas medidas para la mitigación del cambio climático. Para que sean efectivas y eficaces deben estar

bien diseñadas, deben ser obligatorias, afectar a todos los agricultores y deben incluir un sistema de sanción efectivo en caso de no cumplimiento. En cuanto al diseño:

- En el primer criterio, se optó por la *diversificación* de cultivos en lugar de la rotación de cultivos, más eficaz, debido a la imposibilidad de incluir en el Pilar I medidas con implicaciones presupuestarias plurianuales. Además, debido a las exigencias de la caja verde de la OMC, la diversificación no requiere cultivos específicos beneficiosos para el medioambiente, como las leguminosas, aunque en algunos sistemas de cultivo de secano pueden ser la única alternativa.

La diversificación es buena para mantener la materia orgánica del suelo y reducir la erosión. Permite una mejor gestión de nutrientes y reducir la aplicación de fertilizantes y fitosanitarios. Una mayor diversidad de cultivos tiene efectos positivos sobre los hábitats.

Por otra parte, el establecimiento de tramos, en función del tamaño de la explotación y la exención para las pequeñas explotaciones, limitan los posibles beneficios de esta medida.

- Los *prados permanentes* permiten el almacenamiento de carbono en el suelo. La obligación de mantener una proporción en relación a la superficie total declarada por los agricultores restringe la posibilidad de conversión en tierras de cultivo, una de las prácticas que más contribuyen a la emisión de GEI, aunque esta disposición solo afecta a la superficie que recibe pago único y están exentas también las pequeñas explotaciones. Por otra parte, esta obligación ya existía anteriormente y, aunque no se ha conseguido establecerla a nivel de las explotaciones, se han endurecido las penalizaciones. A partir de ahora si la relación disminuye más de un 5 %, se puede obligar a las explotaciones a reconvertir las tierras en prados permanentes. Además los prados situados en zonas Natura 2000 o ZEPA, o en zonas sensibles adicionales que pueden establecer los Estados miembros no se pueden reconvertir.
- El mantenimiento de *superficies de interés ecológico* tiene beneficios para la biodiversidad, la gestión de los suelos y el control de la erosión (barbechos y terrazas) y para el almacenamiento de carbono en el suelo (cubiertas vegetales, superficies forestales, superficies con cultivos fijadores de nitrógeno).

- La *eficacia del pago* se ve limitada al afectar únicamente a los agricultores que perciben el pago único y que tienen tierras de cultivo, ya que los cultivos permanentes reciben el pago verde sin medidas adicionales. Además quedan exentos los que se benefician del régimen de pequeños productores.

El objetivo ambiental es más visible con estos pagos que con la condicionalidad, la aplicación más uniforme y la penalización mayor, aunque también la eficacia se ve limitada al afectar únicamente a este tramo del pago y no a su totalidad.

Una de las críticas que se hace también en relación a su eficacia es que se trata de una medida no relacionada con objetivos y metas de cumplimiento. De hecho la evaluación de impacto realizada por la Comisión tan solo incluye el posible impacto en la renta de las explotaciones, no relacionándolo con objetivos ambientales o climáticos.

El apoyo a las medidas de mitigación no se limita a las incluidas en el Pilar I, incluyéndose también algunas de gran importancia en el Pilar II. Entre ellas, la adopción de medidas como cubiertas vegetales en cultivos permanentes o la inclusión de leguminosas en las rotaciones de cultivo que podrían beneficiarse de pagos agroambientales y climáticos. Algunas medidas, como la agricultura de conservación o la mitigación en explotaciones ganaderas, requieren importantes inversiones en adquisición de maquinaria o instalaciones, que podrían beneficiarse también de apoyos a las inversiones en activos fijos. Y también un conjunto de medidas destinadas a la mejora y conservación de la superficie forestal, como el apoyo a las inversiones en el desarrollo de zonas forestales, la reforestación y creación de superficies forestales o la implantación de sistemas agroforestales, contribuyen a la mitigación, fundamentalmente por su contribución a la captación de carbono.

Finalmente, la realización de muchas prácticas de mitigación requiere un conocimiento técnico que debe ser aportado por los servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias. En el nuevo Reglamento se establece de forma específica que estos deben cubrir las obligaciones derivadas de la condicionalidad y las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medioambiente.

## 5.2. *El apoyo a acciones de adaptación*

Los agricultores disponen de distintas opciones de adaptación al cambio climático, variando el coste, la escala (explotación, local, regional) o el periodo de implementación (corto, medio o largo plazo). Algunas opciones son complejas o requieren importantes inversiones o avances tecnológicos y otras, por el contrario, son sencillas de implementar. El nuevo Reglamento de Desarrollo Rural incluye numerosas opciones para apoyar estas acciones.

Existen muchas tipologías para clasificar las acciones de adaptación. Iglesias *et al.* (2012b), las clasifican en técnicas, de gestión e infraestructurales, resultando una clasificación útil para establecer algunos de los instrumentos disponibles.

En general, las grandes inversiones en infraestructuras son abordadas por los gobiernos regionales e incluidas en los Programas Regionales de Desarrollo Rural. También, en un ámbito regional de actuación, se contempla de forma específica la posibilidad de implantar medidas preventivas para paliar las consecuencias negativas de desastres naturales, adversidades climáticas y probables catástrofes.

En cuanto a las medidas de adaptación emprendidas por los agricultores existen dos instrumentos fundamentales. El apoyo a las inversiones en activos fijos y los programas agroambientales y climáticos ya mencionados anteriormente, y que incluyen medidas que pueden ser adoptadas de forma voluntaria por los agricultores y que implican la adquisición de compromisos plurianuales. Acciones como la instalación de sistemas de refrigeración en naves ganaderas, la sustitución de variedades por otra más resistentes a las adversidades climáticas, la implantación de métodos integrados de plagas o programas de mejora en la eficiencia en el uso del agua podrían beneficiarse de estas ayudas. Uno de los problemas de los programas agroambientales y climáticos es que los efectos dependen de la reducida escala en que se aplican, en función de la acogida y de las restricciones presupuestarias. Aunque las restricciones presupuestarias continuarán limitando los efectos potenciales de la medida, la posibilidad de aumentar la cofinanciación en inversiones colectivas puede favorecer el aumento de los beneficios obtenidos al ampliar la escala de implementación.

Un aspecto importante, que puede ser incluido también de forma específica en los Programas de Desarrollo Rural, es la mejora de la capacidad de adaptación de los agricultores mediante acciones de sensibilización, difusión de información adecuada o asesoría en materia de gestión de explotación.

Además de las ayudas a través de programas de transferencia de conocimientos y difusión de resultados, el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural potencia el papel de servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias en el ámbito del cambio climático, como ya se ha mencionado.

Aunque hay medidas que pueden ser adoptadas en una escala regional, muchas otras requieren una implantación adaptada a las condiciones locales y un enfoque innovador. El potencial del nuevo instrumento que supone las Asociaciones Europeas de Innovación (AEI), que incluyen entre sus objetivos el de mejorar los procesos encaminados a la protección del medioambiente, la adaptación al cambio climático y su atenuación, es muy elevado. Como se analiza en otro capítulo de este libro se trata de apoyar la transferencia de conocimientos y acercar la investigación a la realidad agraria, apoyando la realización, por grupos operativos, de proyectos innovadores, de investigación aplicada o proyectos piloto. Los grupos operativos formados por agricultores, empresas, asesores e investigadores serán los responsables de la realización de estos proyectos. Esta medida supone un desafío importante para determinar e implementar medidas innovadoras adaptadas a las condiciones locales. En este nuevo enfoque se potencia también el intercambio de experiencias y de buenas prácticas a través de la creación de una Red de AEI que facilitará el flujo de información.

A través de las ayudas para la cooperación se apoya la creación de grupos y redes y se pueden incrementar los beneficios ambientales o climáticos mediante la realización de acciones conjuntas para mitigar o adaptarse al cambio climático. Esta medida se ve reforzada por el reconocimiento de las Organizaciones de Productores, incluido en el Reglamento de la OCM única, ampliándose los criterios para que puedan ser reconocidas, e incluyendo dos nuevos:

1. Promover la ayuda técnica y prestar esta para la utilización de prácticas de cultivo y técnicas de producción respetuosas con el medioambiente.
2. Contribuir a un uso sostenible de los recursos naturales y a la lucha contra el cambio climático.

La realización de actuaciones por agrupaciones de agricultores amplía y refuerza los efectos de lucha contra el cambio climático. Estas agrupaciones pueden beneficiarse de las ayudas contempladas en el Reglamento de Desarrollo Rural para la cooperación en la realización de proyectos piloto o dentro de los programas agroambientales y climáticos, como ya se ha mencionado.

### **5.3. Acciones para evitar la mala adaptación**

En los últimos tiempos, está adquiriendo relevancia el análisis de la mala adaptación con el objetivo de evitarla, especialmente en los casos en que se produce por inversiones realizadas con apoyo público.

Los procesos de toma de decisiones de los agricultores son complejos y en la mayoría de las ocasiones obedecen a respuestas a las condiciones de mercado. Estas pueden condicionar la capacidad adaptativa a medio o largo plazo, debido a la realización de inversiones que afectan a la vulnerabilidad, a través por ejemplo, de aumentar la exposición a probables daños.

En gran medida, la mala adaptación obedece a desconocimiento, falta de información o ausencia de evaluación de impacto.

Aunque en la nueva PAC no se contempla evitar la mala adaptación como un objetivo específico y ni siquiera se menciona, las posibilidades existen tanto en las medidas del Pilar I como del Pilar II. Dentro del Pilar I se incluyen actuaciones en los sectores vitivinícola y de frutas y hortalizas, que a través de los Programas Nacionales de Apoyo, en el primer caso, y de los Programas Operativos, en el segundo, contemplan inversiones y actuaciones sectoriales que facilitan la orientación y la respuesta de los productores a los mercados y que no introducen objetivos climáticos, aunque si ambientales en el caso de las frutas y hortalizas. Se podría plantear en ambos casos, si el apoyo a algunas inversiones, como las realizadas en plantaciones o en determinadas infraestructuras, podría requerir acciones encaminadas a evitar la mala-adaptación. Entre estas un análisis de impactos o el establecimiento de criterios o condiciones de elegibilidad.

## **6. Barreras e incentivos**

La nueva PAC introduce numerosos instrumentos con potencial para luchar de una forma eficaz contra los efectos del cambio climático. Sin embargo, para que esto sea posible es necesario no solo disponer de los instrumentos e incentivos adecuados, sino también enfrentarse a las barreras institucionales, técnicas, sociales o económicas que impiden esta acción. La resolución de estas dificultades va a influir decisivamente en el logro de los objetivos ambientales y climáticos planteados.

Un primer obstáculo se encuentra en el ámbito político e institucional. La falta de voluntad política y las resistencias al cambio impiden muchas ve-

ces emprender políticas novedosas, independientemente de sus necesidades. A esto además se suma la dificultad de coordinar y articular la actuación de las distintas administraciones –nacionales y regionales– y agentes sectoriales –organizaciones profesionales, técnicos, organizaciones de productores– para la consecución de objetivos comunes.

Importantes también son las barreras técnicas y sobre todo de falta de conocimiento. Aunque es necesario investigar, existe tecnología que puede ser aplicada en la lucha contra el cambio climático. Pero muchas veces, esta tecnología es desconocida, no solo por los productores sino también por los técnicos y responsables de los servicios de asesoramiento. El diseño de programas adecuados de transferencia de conocimientos y actividades de información, financiados en los Programas de Desarrollo Rural puede contribuir a aumentar la eficacia de las medidas climáticas. Estos programas pueden además aumentar la percepción social de la necesidad de emprender acciones, priorizando la acción ambiental y climática.

Finalmente, la escasez de recursos presupuestarios hace que no sean buenos momentos para emprender nuevas políticas, a lo que contribuye también el desconocimiento de los costes y beneficios de la mitigación y la adaptación y la ausencia de evaluación de riesgos locales y de la efectividad de muchas medidas.

## 7. Conclusiones

La mitigación y adaptación al cambio climático representa un importante desafío para la sociedad y para el sector agrario. En respuesta a esto, la última reforma de la PAC ha dado un papel relevante a estas cuestiones, dando mucha mayor visibilidad a los objetivos climáticos, tanto en el Pilar I como en el Pilar II. Esto en sí mismo, es positivo. Hoy en día, la política agraria europea probablemente sea una de las más comprometidas con la sostenibilidad del medio natural y con la lucha contra el cambio climático y un número considerable de instrumentos están relacionados con estos objetivos. Sin embargo, algunos aspectos, y en especial el elevado grado de subsidiariedad en su aplicación, hacen que sus efectos sean todavía limitados, cuestionando su efectividad.

El diseño de las condiciones del pago verde es lo suficientemente poco restrictivo para que la mayor parte de la superficie pueda beneficiarse de él, sin apenas modificar las prácticas de cultivo, lo que no es óbice para valorar positivamente su introducción en los pagos directos.

Por otra parte, la mayor parte de los instrumentos con mayor potencial de acción se sitúan en el Pilar II, que es el que ha sufrido mayores recortes y que, por su carácter de política cofinanciada, es el que más depende de la voluntad política y de las disponibilidades presupuestarias de las administraciones regionales.

A pesar de ello, hay oportunidades que no deberían ser desaprovechadas para incluir en los programas de desarrollo rural medidas que contribuyan a la mitigación y adaptación al cambio climático. En particular, dos acciones deberían recibir un apoyo efectivo. La primera es el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de las explotaciones agrarias, mediante programas de formación e información o servicios de asesoría. La segunda apoyando el diseño de programas específicos con medidas adaptadas a las condiciones locales, para lo cual las Asociaciones Europeas para la Innovación, introducidas en esta reforma, pueden jugar un papel importante, al facilitar la transferencia de conocimientos y la adopción de tecnologías adaptadas a las condiciones locales.

## Referencias bibliográficas

- CEDEX (2011): «Evaluación del Impacto del Cambio Climático en los Recursos Hídricos en Régimen Natural [Evaluation of the Impact of Climate Change in Water Resources under Natural Regime]»; *Centre of Public Works Studies and Experimentation*, CEDEX, Madrid, Spain.
- CISCAR, J. C.; IGLESIAS, A.; FEYEN, L.; SZABÓ, L.; VAN REGEMORTER, D.; AMELUNG B.; NICHOLLS, R.; WATKISS, P.; CHRISTENSEN, O. B.; DANKERS, R.; GARROTE, L.; GOODESS, C. M.; HUNT, A.; MORENO, A.; RICHARDS, J. y SORIA, A. (2011): «Physical and economic consequences of climate change in Europe»; *Proceedings of the National Accademy of Sciences (PNAS)* (108); pp. 2678-2683. Doi: 10.1073/pnas.1011612108; [www.pnas.org/cgi/content/short/1011612108](http://www.pnas.org/cgi/content/short/1011612108).
- DOMINGO, J.; DE MIGUEL, E.; HURTADO, B.; MÉTAYER, N.; BOCHU, J. L. y POINTEREAU, P. (2014): «Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture»; Note 1. European Parliament. Policy Department B. IP/B/AGRI/IC/2013-154, PE513.997.
- EEA (2012) EUROPEAN ENVIRONEMENT AGENCY (2012): *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012. An indicator-based report*; EEA Report No 12/2012, ISSN 1725-9177. A. Iglesias, contributor to the report.



- EEA (2012) EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2013): *The European environment, State and outlook 2010; State of the environment report*. European Environment Agency, Copenhagen.
- FAO (2010): *Food and Agriculture Organisation of the United Nations. Climate Change Report*. Roma.
- GARCÍA DE JALÓN, S.; IGLESIAS, A.; QUIROGA, S. y BARDAJÍ, I. (2013): «Exploring public support for climate change adaptation policies in the Mediterranean region: A case study in Southern Spain»; *Environmental Science and Policy* (29); pp. 1-11.
- IGLESIAS, A.; GARROTE, L.; QUIROGA, S. y MONEO, M. (2012a): «A regional comparison of the effects of climate change on agricultural crops in Europe»; *Clim Change* (112); pp. 29-46.
- IGLESIAS, A.; GARROTE, L.; QUIROGA, S. y MONEO, M. (2012b): «From climate change impacts to the development of adaptation strategies: challenges for agriculture in Europe»; *Clim Change* (112); pp. 143-168.
- IGLESIAS, A. y MEDINA, F. (2009): «Consecuencias del cambio climático para la agricultura: un problema de hoy o del futuro?»; *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* (221); pp. 45-70.
- IPCC (2014): «Intergovernmental Panel on Climate Change»; *Fifth Assessment Report*. Génova.
- Lal, R. (2008): «Carbon sequestration in dryland ecosystems»; *Environ Manage* 33(4); pp. 528-544.
- SMITH, P.; MARTINO, D.; CAI, Z.; GWARY, D.; JANZEN, H.; KUMAR, P.; MCCARL, B.; OGLE, S.; O'MARA, F.; RICE, C.; SCHOLES, B.; SIROTENKO, O.; HOWDEN, M.; MCALLISTER, T.; PAN, G.; ROMANENKOV, V.; DCHNEIDER, U.; TOWPRAYOON, S.; WATTENBACH, M. y SMITH, J. (2008): «Greenhouse gas mitigation in agriculture»; *Phil Trans R Soc B* 363(1492); pp. 789-813.
- UNFCCC (2008): «Challenges and opportunities for mitigation in the agricultural sector: technical paper»; *United Nation Framework Convention on Climate Change*. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2008/tp/08.pdf>. Cited 17 Mar 2013.



# Los seguros agrarios y el apoyo a la gestión de riesgos

*Alberto Garrido<sup>a</sup>, Camino Arroyo<sup>b</sup> y Gonzalo Eiriz<sup>b</sup>*

<sup>a</sup>CEIGRAM, Universidad Politécnica de Madrid

y <sup>b</sup>Entidad Estatal de Seguros Agrarios, MAGRAMA

## 1. Introducción

Todos los gobiernos del mundo, en la medida de sus posibilidades, protegen a sus agricultores de las catástrofes, peligros o amenazas extremas. Por su exposición a los sucesos climáticos extremos, la agricultura y la ganadería sufren variaciones de la producción que no son comunes en los demás sectores de la economía. Dejado al albur de los accidentes del clima, un productor no asumiría ciertos riesgos, e invertiría menos de lo socialmente deseable en su explotación. Además, cuando acaece una catástrofe o evento extremo con consecuencias negativas para una explotación agraria, es preciso que el productor reciba auxilio lo antes posible para que pueda reanudar su producción y sustituir el capital productivo perdido.

Los sucesos climáticos extremos son, por definición, improbables e impredecibles en el medio y largo plazo. De ahí que todo sistema público de apoyo a la gestión de riesgos deba asegurar que los fondos necesarios estén disponibles en el momento y en las cuantías adecuadas para proporcionar una red de seguridad eficiente. La variabilidad del clima tiene, pues, asociada una variabilidad paralela o subordinada de los recursos económicos necesarios para compensar una pérdida y auxiliar a quienes sufren las consecuencias. Cualquier previsión que se haga puede ser insuficiente a no ser que los riesgos se dispersen o compensen con otros de diferente naturaleza o se transfieran fuera del ámbito sectorial. Este es el principio básico y fundamental de un sistema de seguros.

Este capítulo revisa el marco de gestión de riesgos de la nueva PAC, analiza el enfoque español de los seguros agrarios y gestión de riesgos en la agricultura y repasa someramente el marco de gestión de riesgos de otros países de la UE (Francia y Países Bajos) y de fuera de la UE (Australia, Canadá y EEUU).

## 2. La gestión de riesgos en la nueva PAC

### *Antecedentes*

Desde el año 2007 en el que se introduce por primera vez en el sector de las frutas y hortalizas<sup>1</sup>, el apoyo público a las medidas de gestión del riesgo en la agricultura ha ido adquiriendo un protagonismo cada vez más relevante en el acervo agrario comunitario de ayudas de la Política Agrícola Común (PAC).

Si bien bajo la presidencia sueca en el año 2001 se abordó por vez primera en foros europeos sobre la PAC, un análisis de los instrumentos de gestión de riesgos, fue la presidencia española en 2002 la que dio un impulso a los seguros agrarios como herramienta para la gestión del riesgo. El año 2003 constituye un punto de inflexión para la UE sobre el papel del seguro y la gestión de riesgos en la agricultura.

Lo iniciado en el año 2003 como una revisión a medio plazo del funcionamiento de los acuerdos agrícolas adoptados en la Agenda 2000 se convierte en la mayor reforma de la PAC hasta entonces conocida desde su creación allá por 1962. La implantación del régimen de pago único da un giro radical al modelo comunitario de ayudas que quedan desvinculadas de la producción y ligadas directamente al productor y su historial productivo y de ayudas.

Este nuevo régimen permitió a los agricultores orientar sus decisiones de producción a las demandas del mercado pero al mismo tiempo les obligó a asumir responsabilidades ante riesgos y crisis cuyos efectos eran absorbidos antes por las políticas de apoyo a mercados y a precios.

La puesta en marcha del nuevo modelo de ayudas desacopladas llevaba aparejada, por tanto, la necesidad del desarrollo paralelo de herramientas que permitiesen a agricultores y ganaderos gestionar sus riesgos. Esta necesidad se concretó en el año 2005 en la publicación de la «*Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la gestión de riesgos y crisis en la agricultura*»<sup>2</sup> en la que la Comisión reconoce tres tipos concretos de mecanismos para la gestión del riesgo: los seguros contra las catástrofes naturales, el apoyo a las mutualidades y la prestación de una cobertura básica contra las crisis de ingresos.

A lo largo del primer semestre de 2007, bajo presidencia alemana, se aborda la reforma del sector de las frutas y hortalizas. Para el subsector de transformados el eje principal de la reforma lo constituye la integración en el

<sup>1</sup> Reglamento (CE) 1182/2007 del Consejo, de 26 de septiembre de 2007, por el que se establecen disposiciones específicas con respecto al sector de las frutas y hortalizas.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la gestión de riesgos y crisis en la agricultura [SEC (2005) 320].

régimen de pago único de las ayudas directas. En lo que respecta al subsector de los frescos, la reforma trató de dar respuesta a la necesidad del sector de continuar avanzando en la organización de la oferta frente a una demanda cada vez más concentrada. Con ese objetivo, se reforzó la figura de las organizaciones de productores como el instrumento más adecuado para fortalecer la posición de los productores en el mercado.

El de las frutas y hortalizas frescas es un subsector con ingresos muy variables y dependientes del mercado, y la Comisión no perdió la oportunidad para incorporar por primera vez en sus propuestas legislativas de la PAC herramientas para la gestión del riesgo. Los ministros de agricultura de los entonces Estados miembros de la Unión Europea valoraron positivamente esta iniciativa de forma que la reforma del sector de las frutas y hortalizas contempló la introducción de la prevención y gestión de crisis como objetivo de los programas operativos de las organizaciones de productores. Los seguros de las cosechas y las ayudas para paliar los costes administrativos derivados de la constitución de mutualidades quedaron recogidos como medidas concretas para alcanzarlo. El sector de las frutas y hortalizas frescas se convirtió así en la puerta de entrada de los seguros agrarios como herramientas de la PAC en los programas operativos.

Dando continuidad al camino iniciado en el sector hortofrutícola, los ministros de agricultura de la UE adoptaron en diciembre de 2007 el acuerdo político que constituye la reforma del sector del vino. Convinieron que instrumentos preventivos como los seguros de las cosechas, las mutualidades y las cosechas en verde pudieran acogerse a los programas de apoyo con el fin de fomentar un planteamiento responsable para las situaciones de crisis.

Para la incorporación de los seguros de cosecha como herramienta de gestión del riesgo, las disposiciones comunitarias en los sectores hortofrutícola y vitícola recurren al único acervo comunitario entonces existente en la materia, haciéndose eco de lo establecido para estas medidas en la normativa sobre ayudas estatales a la agricultura.

Los proyectos pioneros en la PAC para frutas y hortalizas y vino se hacen extensivos a la totalidad de sectores con la reforma de 2009. El chequeo médico de la PAC dota a los Estados miembros con herramientas para la financiación, a través del fondo FEAGA<sup>3</sup>, de políticas nacionales para poder

<sup>3</sup> Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria (FEAGA). Creado por el Reglamento (CE) 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común, tiene como misión dar cobertura financiera a las medidas puestas en marcha en el marco del «primer pilar de la PAC» heredando así las funciones del anterior fondo FEOGA en su sección Garantía.

actuar (bajo ciertas premisas) en aquellos campos en los que sus especificidades nacionales lo requieran. Aparece en este punto el conocido «artículo 68» sobre ayudas específicas, denominado así por correspondencia con la numeración dispositiva del Reglamento sobre ayudas directas de la PAC de dicho paquete legislativo<sup>4</sup>. Dicho artículo permite a los Estados miembros que así lo deseen establecer mecanismos de apoyo a los seguros de cosecha y a los fondos mutuales. Sin embargo, a diferencia de lo contemplado para los sectores hortofrutícola y vitícola, el apoyo queda limitado a seguros o fondos mutuales destinados a hacer frente a fenómenos climatológicos adversos, enfermedades animales y vegetales o plagas que destruyan más del 30 % de la producción media anual del agricultor. Es decir, la medida queda limitada a la definición que, para seguros de cosechas, hace el Anexo 2 del Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay del GATT, quedando así enmarcada entre las ayudas consideradas no distorsionantes del comercio y que quedan por tanto exentas de los compromisos de reducción de ayuda interna adquiridos por la Unión Europea y sus Estados miembros en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

En efecto, el artículo 7 del Anexo 2 contempla la Participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos, de forma que:

- a) El derecho a percibir estos pagos se determinará en función de que haya una pérdida de ingresos –teniendo en cuenta únicamente los ingresos derivados de la agricultura– superior al 30 % de los ingresos brutos medios o su equivalente en ingresos netos (con exclusión de cualesquiera pagos obtenidos de los mismos planes o de otros similares) del trienio anterior o de un promedio trienal de los cinco años precedentes de los que se hayan excluido el de mayores y el de menores ingresos. Todo productor que cumpla esta condición tendrá derecho a recibir los pagos.
- b) La cuantía de estos pagos compensará al menos el 70 % de la pérdida de ingresos del productor en el año en que este tenga derecho a recibir esta asistencia.

<sup>4</sup> Reglamento (CE) Núm. 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 1290/2005, (CE) núm. 247/2006, (CE) núm. 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1782/2003.

- c) La cuantía de todo pago de este tipo estará relacionada únicamente con los ingresos; no estará relacionada con el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor; ni con los precios, internos o internacionales, aplicables a tal producción; ni con los factores de producción empleados.
- d) Cuando un productor reciba en el mismo año pagos en virtud de lo dispuesto en el presente párrafo y en el párrafo 8 (socorro en casos de desastres naturales), el total de tales pagos será inferior al 100 % de la pérdida total del productor.

Mientras que el artículo 8 contempla «Pagos (efectuados directamente o a través de la participación financiera del gobierno en planes de seguro de las cosechas) en concepto de socorro en casos de desastres naturales», considerando:

- a) El derecho a percibir estos pagos se originará únicamente previo reconocimiento oficial por las autoridades gubernamentales de que ha ocurrido o está ocurriendo un desastre natural u otro fenómeno similar (por ejemplo, brotes de enfermedades, infestación por plagas, accidentes nucleares o guerra en el territorio del Miembro de que se trate) y vendrá determinado por una pérdida de producción superior al 30 % de la producción media del trienio anterior o de un promedio trienal de los cinco años precedentes de los que se hayan excluido el de mayor y el de menor producción.
- b) Los pagos efectuados a raíz de un desastre se aplicarán únicamente con respecto a las pérdidas de ingresos, cabezas de ganado (incluidos los pagos relacionados con el tratamiento veterinario de los animales), tierras u otros factores de producción debidas al desastre natural de que se trate.
- c) Los pagos no compensarán más del costo total de sustitución de dichas pérdidas y no se impondrá ni especificará el tipo o cantidad de la futura producción.
- d) Los pagos efectuados durante un desastre no excederán del nivel necesario para prevenir o aliviar ulteriores pérdidas de las definidas en el criterio enunciado en el apartado b) supra.

- e) Cuando un productor reciba en el mismo año pagos en virtud de lo dispuesto en el presente párrafo y en el párrafo 7 (programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos), el total de tales pagos será inferior al 100 % de la pérdida total del productor.

## 2.1. PAC Horizonte 2020

Con el escenario descrito en el apartado anterior en materia de medidas de gestión del riesgo, se afronta la reforma de la PAC amparada en la Comunicación de la Comisión «*La PAC en el Horizonte 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*»<sup>5</sup>.

Por primera vez, los textos legislativos dan a los Estados miembros la posibilidad de ofrecer a sus agricultores y ganaderos medidas para la gestión del riesgo tanto desde la política de apoyo a los mercados, en el primer pilar de la PAC, como desde la política de desarrollo rural, segundo pilar de la PAC.

Con la adopción de estos textos, el Parlamento Europeo, institución que se estrena en esta reforma como colegisladora en materia de PAC, y el Consejo, convierten a la PAC-Horizonte 2020 en la primera política agraria en la que las medidas de gestión del riesgo podrán abordarse tanto desde el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) como desde el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Así, en el marco de la política de mercados, los sectores de frutas y hortalizas y vitícola mantienen las posibilidades de apoyo a través de los programas operativos de las organizaciones de productores en el primer caso y del programa de apoyo al sector del vino en el segundo. Las medidas para la gestión del riesgo, contempladas en el artículo 68 del Reglamento de ayudas directas tras el *chequeo médico de la PAC* y mencionadas en el punto anterior, pasan a articularse en el marco del Reglamento del Desarrollo Rural.

El nuevo instrumento de estabilización de rentas constituye así la novedad de esta reforma en materia de gestión del riesgo.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La PAC en el Horizonte 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario. COM(2010) 672/5. Bruselas.



## ***2.2. Las medidas para la gestión del riesgo en el Primer Pilar de la PAC-Horizonte 2020***

El Reglamento comunitario por el que se crea la OCM de los productos agrarios<sup>6</sup> vigente para el periodo 2014-2020 mantiene para el sector de las frutas y hortalizas la prevención y gestión de crisis como uno de los objetivos a contemplar entre aquellos que deben ser objeto de los programas operativos de las organizaciones de productores. Entre las medidas que pueden ser objeto de financiación comunitaria en el marco de los programas operativos, y que tienen el objetivo de prevenir las crisis, se contemplan las ayudas para paliar los costes administrativos derivados de la constitución de fondos mutuales y los seguros de cosechas.

De la misma manera, el apoyo comunitario al sector vitivinícola mantiene la articulación de los fondos financieros comunitarios a través de programas nacionales de apoyo quinquenales para financiar medidas de apoyo específicas destinadas al sector. Dentro de las medidas que los Estados miembros pueden incluir en sus programas de apoyo se encuentran los fondos mutuales y los seguros de cosechas.

En ambos sectores:

- El apoyo para el establecimiento de fondos mutuales se traducirá en la concesión de ayudas a los productores que deseen asegurarse contra las fluctuaciones del mercado. Se trata de ayudas temporales decrecientes destinadas a sufragar los costes administrativos correspondientes.
- El apoyo a los seguros de cosecha contribuirá a salvaguardar las rentas de los productores que se vean afectados por catástrofes naturales, fenómenos climáticos adversos, enfermedades o infestaciones parasitarias. Los contratos de seguros dispondrán que los beneficiarios se comprometan a tomar medidas necesarias de prevención de riesgos.

En el caso del sector del vino, el propio Reglamento de base desarrolla las condiciones de apoyo al seguro de cosecha estableciéndose, al igual que en la legislación vigente, un importe máximo de contribución financiera de la Unión:

<sup>6</sup> Reglamento (UE) núm. 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) núm. 922/72, (CEE) núm. 234/79, (CE) núm. 1037/2001 y (CE) núm. 1234/2007.

- Del 80 % del coste de las primas del seguro pagadas por los productores en concepto de seguro contra pérdidas debidas a fenómenos climáticos adversos asimilables a catástrofes naturales.
- Del 50 % en el caso en el que se ofrezca cobertura a otras pérdidas causadas por fenómenos climáticos adversos y/o pérdidas causadas por animales, enfermedades de las plantas o por infestaciones parasitarias.

El apoyo al seguro de cosecha solo podrá concederse si los importes de los seguros de que se trate no suponen para los productores una compensación superior al 100 % de la pérdida de renta sufrida teniendo en cuenta todas las compensaciones que puedan haber recibido los productores de otros regímenes de ayuda vinculados al riesgo asegurado. Además, el apoyo al seguro de cosecha no deberá distorsionar la competencia en el mercado de seguros.

En el caso del sector de las frutas y hortalizas estas disposiciones se han dejado para el acto delegado de la Comisión, y si bien este aún no ha sido adoptado, los borradores manejados y el desarrollo de los debates apuntan a que se definirá en los mismos términos.

Finalmente, para concluir con las medidas de gestión del riesgo en el primer pilar de la PAC merece la pena destacar que, en el caso de las frutas y hortalizas, el límite de contribución comunitaria al fondo operativo del 4,1 % del valor de la producción comercializada puede incrementarse al 4,6 % en caso de organizaciones de productores y al 4,7 % en caso de asociaciones de organizaciones de productores siempre y cuando el diferencial entre ambas cuantías se destine únicamente a alguna de las medidas de prevención y gestión de crisis.

### *2.3. Las medidas para la gestión del riesgo en el Segundo Pilar de la PAC-Horizonte 2020*

La reforma de la PAC Horizonte 2020 traslada los instrumentos de gestión del riesgo recogidos en el Chequeo Médico de la PAC de 2009 en el reglamento de pagos directos, de aplicación a la totalidad de sectores agrícolas y ganaderos a decisión de los Estados miembros, al segundo pilar de la PAC<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

Las novedades son la creación del nuevo instrumento de estabilización de rentas y la aceptación de índices, biológicos o meteorológicos, como herramientas posibles para la determinación de los daños.

El Reglamento FEADER contempla dos tipos de contribuciones financieras orientadas a paliar las pérdidas económicas causadas por adversidades climáticas, enfermedades animales o vegetales, plagas o incidentes medioambientales: a las primas del seguro y a los fondos mutuales.

Los costes subvencionables para estas medidas serán:

- En lo que respecta a los seguros de cosecha, el coste de la póliza.
- En lo que respecta a los fondos mutuales, por un lado, los costes administrativos de creación del fondo repartidos a lo largo de un periodo máximo de tres años de forma decreciente, y por otro, los importes abonados en concepto de compensación financiera a los agricultores en caso de crisis incluidos los préstamos comerciales contraídos por la mutualidad para pagar dicha compensación financiera a los agricultores en caso de crisis. No se podrá contribuir al capital social inicial con fondos públicos.

En ambos casos la ayuda se limitará al máximo del 65 % de los costes subvencionables descritos. En coherencia con el principio de no sobrecompensación, se encomienda a los Estados miembros velar por que la combinación de estas medidas con otros instrumentos de ayuda nacionales o de la Unión o con regímenes de seguros privados no den como resultado una excesiva compensación.

Como novedad se permitirá el uso de índices para el cálculo de la producción anual de los agricultores siempre que el método de cálculo utilizado permita determinar la pérdida real de cada agricultor particular en un año dado.

Las instituciones europeas reconocen la importancia creciente para los agricultores de una gestión eficaz de riesgos en un contexto de mayor exposición a riesgos económicos y ambientales como consecuencia del cambio climático y del incremento de la volatilidad de los precios. En este contexto el reglamento establece la creación de un instrumento de estabilización de rentas en forma de fondo mutual.

Al igual que el resto de medidas bajo el amparo del Reglamento FEADER, el instrumento de estabilización de rentas queda enmarcado en la caja verde en términos OMC, pudiéndose conceder compensaciones únicamente cuando la disminución de los ingresos supere el 30 % de los ingresos anuales medios del agricultor en el trienio anterior o de sus ingresos medios trienales respecto del periodo quinquenal anterior, excluidos los valores mayor y menor de la serie. Se entiende por ingresos la suma de los que el productor obtenga del mercado incluido todo tipo de ayuda pública y excluidos los costes de los insumos. Los pagos de los fondos mutuales a los agricultores compensarán menos de un 70 % de las pérdidas de ingresos en el año en que el productor adquiera el derecho a percibir esa ayuda. Hay que decir que estos umbrales pueden resultar demasiado restrictivos para los productores, proporcionando una red de seguridad demasiado limitada. De hecho, el Gobierno francés (ver el detalle más adelante) calculó que con los pagos *ad-hoc* de su fondo de solidaridad ante catástrofes naturales, solo estaba otorgando ayudas a los productores que sufrían catástrofes naturales en cuantías equivalentes al 30 % de las pérdidas, razón por la cual Francia está potenciando el seguro agrario como medida alternativa.

En todo caso los costes subvencionables del instrumento de estabilización de rentas son los mismos que los establecidos para los fondos mutuales siendo también el límite máximo de ayuda el 65 % de estos costes subvencionables.

**Tabla 1. Comparación de la normativa vigente comunitaria de apoyo a los seguros agrarios y las disposiciones aprobadas o en fase de debate para el próximo escenario 2014-2020**

Legislación vigente					Propuestas 2014-2020				
Base jurídica			Nivel de daños (%)	Umbral de apoyo (%)	Base jurídica			Nivel de daños (%)	Umbral de apoyo (%)
Primer pilar de la PAC	OCM única	PO de OPFH	> 30	hasta 80	Primer pilar de la PAC	OCM única	PO de OPFH	Pendiente de reglamentación de desarrollo	
			< 30	hasta 50				PA Vino	> 30
		> 30	hasta 80	< 30			hasta 50		
		< 30	hasta 50	Se elimina esta posibilidad					
	Pagos directos	Ayudas específicas	> 30	hasta 65		Pagos directos	Se elimina esta posibilidad		
Segundo pilar de la PAC			No se considera		Segundo pilar de la PAC			> 30	hasta 65

**Tabla 1 (cont.). Comparación de la normativa vigente comunitaria de apoyo a los seguros agrarios y las disposiciones aprobadas o en fase de debate para el próximo escenario 2014-2020**

Legislación vigente			Propuestas 2014-2020		
Base jurídica	Nivel de daños (%)	Umbral de apoyo (%)	Base jurídica	Nivel de daños (%)	Umbral de apoyo (%)
Ayudas del Estado (sistema utilizado en España)	> 30	hasta 80	Ayudas del Estado (sistema utilizado en España)	Cualquiera	hasta 65 (100 retirada y 75 destrucc.)
	< 30	hasta 50			
	Retirada y destrucc.	100 retirada y 75 destrucc.			

La Tabla 1 refleja la comparativa entre la normativa vigente comunitaria de apoyo a los seguros agrarios y las disposiciones aprobadas o en fase de debate para el próximo escenario 2014-2020, cuya aplicación no ha sido en ningún caso anterior al 1 de julio de 2014.

Se aprecia que el sistema utilizado en España para apoyar el seguro agrario es el de ayudas de Estado, y que en el período 2014-2020 se fija un nivel de apoyo homogéneo del 65 % sea cual sea el nivel de daños, y del 100 y del 75 %, respectivamente, en la retirada y destrucción de cadáveres.

#### *2.4. Las medidas para la gestión del riesgo. Valoración de la reforma*

La reforma de la PAC-Horizonte 2020 ha resultado finalmente bastante continuista en lo que a medidas para la gestión del riesgo se refiere. Si bien en los primeros debates sobre el tema, la Comisión Europea puso mucho énfasis en el interés de reforzar este tipo de instrumentos, el resultado de las negociaciones ha culminado en una reforma poco ambiciosa.

Los primeros estudios desarrollados por la Comisión para el establecimiento de un sistema comunitario para la gestión del riesgo, tuvieron como resultado estimaciones presupuestarias difícilmente abordables en el marco del marco financiero plurianual comunitario (European Commission, 2009). Al fuerte volumen de fondos necesarios para poner en marcha una medida de gestión del riesgo de dimensión comunitaria, se unía la gran heterogeneidad del territorio de la Unión en lo que a probabilidades de acaecimiento de riesgos se refiere. Sin duda, lo segundo resultaría determinante en el supuesto reparto de fondos de una hipotética medida comunitaria, dibujándose un

nuevo mapa de sobres nacionales que tendría pocas probabilidades de obtener los necesarios apoyos políticos para salir adelante con éxito en el marco de una política en la que casi lo único inamovible son los porcentajes que sobre el presupuesto PAC recibe cada Estado miembro.

Con todo ello, unas medidas inicialmente pensadas para poder desarrollarse en el marco del primer pilar de la PAC, con la totalidad del territorio comunitario como ámbito de aplicación y bajo el marco de una medida común, pasaron a buscar su encaje en el seno de un reglamento diseñado para que sea cada Estado miembro quien decida desarrollar o no las medidas planteadas.

Por otro lado, la puesta en marcha del instrumento de estabilización de rentas ha quedado también muy lejos de las expectativas creadas. Finalmente, y pese a la petición del Parlamento Europeo y de algunos Estados miembros, entre ellos España, solicitando la apertura de este instrumento a un modelo asegurador, el instrumento solo queda amparado con fondos comunitarios FEADER a través de mutualidades. Lo que ha constituido la primera oportunidad europea de hacer uso de las medidas de seguros de ingresos contempladas en el Anexo 2 del Acuerdo de Agricultura del GATT de las que ya disfrutaban algunos de nuestros competidores mundiales como EEUU, ha quedado pospuesta para futuras reformas. Así, de momento, continuarán sin poder financiarse con fondos PAC las pólizas de seguros suscritas por agricultores y ganaderos que tengan por finalidad proteger sus rentas frente a las variaciones y volatilidad de los mercados agrarios.

Respecto a las medidas sí adoptadas, el principal escollo del encaje en el marco del desarrollo rural de medidas de gestión del riesgo, como las propuestas, radica en la dimensión regional del texto legislativo. Frente al carácter común que ofrecen las medidas enmarcadas en los Reglamentos FEAGA, el Reglamento FEADER está diseñado para programas de carácter regional. Cuando se habla de gestión del riesgo, lograr un volumen suficiente de riesgos cubiertos e idealmente correlacionados negativamente, resulta necesario para una eficaz dispersión de este. A mayor dimensión de la medida, mayor heterogeneidad de riesgos y producciones, mayor dispersión de siniestros y efectos, y, en consecuencia, mayor eficacia y garantía de éxito de las medidas aplicadas.

En lo que respecta a las posibilidades de aplicación del apoyo FEADER a los fondos mutuales, la premisa vuelve a ser la misma. Las mutualidades agrarias en la UE suelen englobar a productores de un mismo sector en zonas geográficas homogéneas. Con las debidas y muy honrosas excepciones existentes,

la fuerte concentración de riesgo que se da en las mutualidades ha resultado a lo largo de la historia un factor determinante para su escaso éxito en materia de gestión del riesgo (ver el caso holandés, comentado posteriormente).

Por lo anteriormente expuesto, el grado de aplicabilidad de las medidas es diferente en función del grado de centralización o descentralización de los Estados miembros. Así, las probabilidades de desarrollo exitoso de estas medidas en los Programas de Desarrollo Rural (PDR) son directamente proporcionales al grado de centralización del Estado miembro. Cuanto más regional o local sea el PDR, más similares serán los riesgos y sectores cubiertos por la medida, menor la dispersión del riesgo y, por tanto, más difícil sus posibilidades de sostenibilidad a largo plazo.

Esta premisa es, entre otras, una de las razones por las que se ha defendido a lo largo de las negociaciones la necesaria convivencia de programas regionales de desarrollo rural con programas nacionales. Porque, si bien la mayor parte de las medidas enmarcadas en el reglamento comunitario de desarrollo rural requieren de un margen de subsidiariedad suficiente para que sean los órganos regionales de decisión los que con unas directrices estatales comunes apliquen aquellas medidas que resulten de interés en cada territorio, el mismo reglamento desarrolla en esta reforma algunas medidas, como son las de gestión del riesgo, en las que precisamente el ámbito más regional supone un lastre para su desarrollo.

### **3. El enfoque en España**

#### **3.1. Seguros**

##### **3.1.1. Elemento intrínseco de la actividad agraria**

Como cualquier agente económico, los agricultores y ganaderos utilizan cualquier herramienta a su disposición para reducir su exposición a los riesgos que pongan en peligro la sostenibilidad de su empresa agropecuaria. Esto se traduce en la posibilidad de evitar completamente el riesgo, reducir su impacto o transferir el riesgo remanente.

En el caso de los riesgos relacionados con el clima, los agricultores, por lo general, tienden a sembrar especies adaptadas a la zona que eviten los riesgos por completo, o a elegir diferentes cultivos, ciclos de cultivo o parcelas dentro de su explotación, que les permitan diversificar el riesgo.

Además de las condiciones climáticas, los productores se enfrentan a situaciones relativamente nuevas, en las que las políticas públicas han redefinido su apoyo a la estabilización de mercados agrarios (Capitanio *et al.*, 2013) y por tanto se está más expuesto a los mercados internacionales. También, ha coincidido que, en los últimos años, se ha producido un incremento de la variabilidad en los fenómenos climáticos extremos (Stutley, 2012) y en los precios de los productos alimentarios (FAO, 2011).

La producción agropecuaria, tal y como lo explican Oelsen y Bindi (2002), está en el interfaz entre la sociedad y los ecosistemas y, por tanto, es una actividad económica que depende en gran medida de las condiciones en las que se desarrollan estos últimos. Son actividades biológicas, condicionadas por elementos sobre los que el productor tiene una influencia limitada.

De forma complementaria a las estrategias citadas, los productores tienen la posibilidad de transferir su riesgo mediante el autoseguro, la mutualización de riesgos o mediante una póliza de seguro y, esto último, es lo que se ha venido haciendo en España de forma continua y sistemática durante los últimos 35 años.

Adicionalmente, con objeto de asegurar la sostenibilidad de su explotación, tradicionalmente se habla de que un agricultor dispone siempre de tres cosechas: una en el campo, una en el almacén y una en el banco. Sin embargo, se están produciendo fenómenos que hasta ahora no eran frecuentes y que están afectando la forma de enfocar estos riesgos. Por una parte la volatilidad de los precios aumenta la incertidumbre sobre el valor de la cosecha del campo y la almacenada, y por otra el sector agropecuario, que venía siendo un sector muy cumplidor con sus deudas financieras, con tasas de cobros dudosos ligeramente por encima del 1 %, ha aumentado a niveles de mora por encima del 13 % en el último trimestre de 2013.

La Península Ibérica se caracteriza agroclimáticamente por su extrema heterogeneidad. Años de sequías extremas se ven sucedidos por años lluviosos o extremadamente fríos que hacen que las producciones agrícolas tengan como constante una alta variabilidad. Así, campañas de cosechas récord se ven sucedidas por otras con pequeños rendimientos productivos.

La puesta en regadío y la práctica del barbecho agronómico, además de las estrategias ya citadas, han sido dos de las principales herramientas utilizadas para dar respuesta técnica a estas particulares condiciones productivas españolas, además de otras más específicas como la construcción de invernaderos, el empleo de estufas y cohetes antihelada, mallas antigranizo, etc.



Frente a los pagos compensatorios para paliar los daños, herramienta de difícil gestión presupuestaria ante grandes variabilidades productivas, los seguros agrarios han sido la respuesta económica, garantizando una cierta estabilidad a las rentas de quienes los suscriben convirtiéndoles en corresponsables de su propia situación y en protagonistas en la gestión de su propio riesgo.

El interés de ofrecer al sector productor agrario español una cierta estabilidad de rentas frente a condiciones productivas tan variables mediante la técnica aseguradora data de principios del siglo XX. El desarrollo del primer sistema de seguros agrarios tutelado por la Administración comenzó en 1902 y no fue hasta 1919 cuando se publicó el Decreto de 9 de septiembre que define este primer sistema (Burgaz *et al.*, 1996).

Tras diversas vicisitudes, el sistema actual nació con la promulgación el 28 de diciembre de 1978 de la primera ley de la democracia, la Ley 87/1978 de Seguros Agrarios Combinados. Fue el producto del acuerdo político de los Pactos de la Moncloa de 1977 (Ministerio de la Presidencia, 2012) que, en su capítulo agrario, reclamaba la creación de seguros agrarios para proteger al agricultor de las consecuencias derivadas de acaecimientos catastróficos. La Ley anterior de 1953 no consiguió el objetivo entre ingresos y gastos que pretendía<sup>8</sup> y la Ley de 1978 apostó por los seguros como herramienta de gestión preferencial ante daños catastróficos.

Se creó así un modelo de seguros que sigue vigente a día de hoy habiéndose especializado y desarrollado desde entonces hasta nuestros días. Partiendo de cinco líneas agrícolas en el primer Plan de Seguros de 1980, se llegó en la actualidad a ofrecer cobertura a la totalidad de las producciones agrícolas y casi todas las ganaderas.

### 3.1.2. El modelo del sistema de seguros

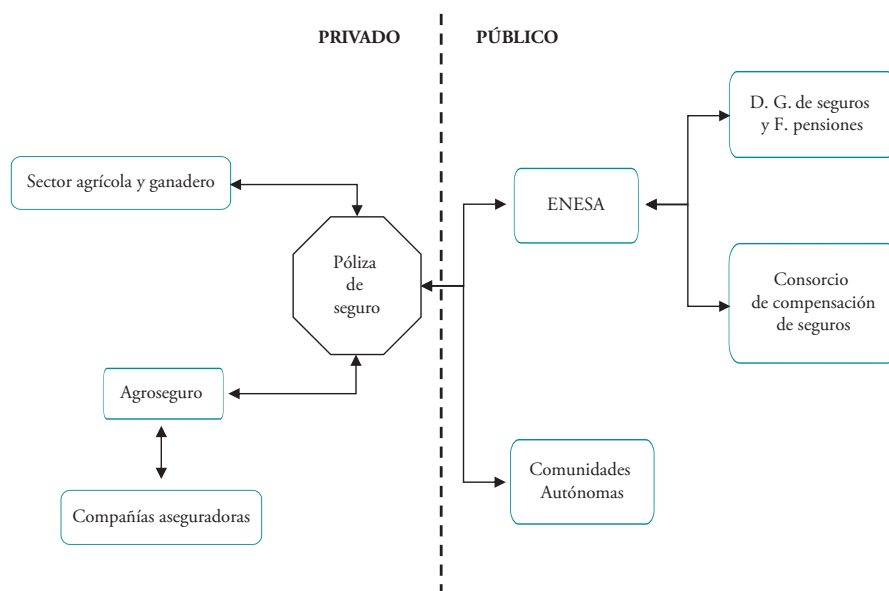
En líneas generales, el sistema de gestión de riesgos agrícolas está dominado por el seguro público-privado (Antón y Kimura, 2011) constituyéndose en una herramienta fundamental de gestión de riesgos climáticos y de enfermedades en el sector agropecuario. Como en la mayor parte de los casos, la sostenibilidad de este sistema de seguros agrarios pasa por el apoyo público (Enjolras y Sentis, 2008) y, en el caso español, se consigue mediante un apoyo promedio de más del 39 % del valor neto de las pólizas.

<sup>8</sup> Preámbulo de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados. BOE núm. 11, de 12/01/1979.

El apoyo público al modelo español se traduce en una dotación presupuestaria anual específica destinada a subvencionar las pólizas de seguro efectivamente suscritas con objeto de abaratar el coste de estas en la búsqueda de su universalización.

Este modelo se basa en un sistema público-privado de relaciones institucionales en las que la Administración General del Estado, a través de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)<sup>9</sup> ejerce una labor de coordinación, dinamización y apoyo económico, central para su funcionamiento (Figura 1). Parte del éxito del sistema se debe a la existencia de un reaseguro público estabilizador, a través del Consorcio de Compensación de Seguros, que permite a las empresas aseguradoras, todas ellas privadas y agrupadas en Agroseguro<sup>10</sup>, asumir un sistema en el que están obligadas a contratar las pólizas y compartir riesgos en líneas consolidadas y estables, así como en líneas experimentales con mayores grados de incertidumbre.

**Figura 1. Estructura simplificada del sistema público-privado del seguro agrario en España**



<sup>9</sup> Organismo autónomo dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente creado por la Ley 87/1978 del Seguro Agrario en su artículo 17.

<sup>10</sup> Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados SA.

Una de las características que hacen de este sistema único es el hecho de que está en permanente evolución gracias a la participación y al consenso de los actores implicados en él. Cada Plan de Seguros Agrarios se diseña con la participación de los representantes de los agricultores a través de las Organizaciones Profesionales Agrarias y las Cooperativas Agroalimentarias en Comisiones Territoriales en las que las comunidades autónomas tienen un papel principal, en grupos de trabajo nacionales y en grupos de normativa en los que se define el diseño final de cada línea.

Las pólizas se contratan de forma voluntaria y, en el momento de la contratación, se les deduce la subvención de ENESA, por lo que tienen acceso a una cobertura técnica y financieramente viable, a precios razonables, que permite a los productores hacer frente a los riesgos imprevisibles y no controlables. Estas pólizas, si bien tienen características asociadas a la zona de producción, propias del riesgo, tienen carácter nacional, tanto en la gestión como en la distribución de fondos, lo que permite una dispersión del riesgo y un equilibrio territorial fundamental para la sostenibilidad del sistema.

### **3.1.3. Encuadre administrativo en la Unión Europea**

En 1986 España ingresa en la entonces Comunidad Económica Europea. Es en ese año cuando la CEE reconoce las ayudas al régimen de seguros agrarios como ayudas de Estado compatibles con el mercado interior. Si bien las ayudas concedidas en el marco de la PAC suponen más del 90 % del apoyo público de las administraciones al sector productor agrario, la legislación comunitaria contempla otros mecanismos de apoyo financiero al sector, entre ellos las ayudas de Estado.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea atribuye el carácter de compatibles con el mercado las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma que se destinen a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. Así mismo, contempla que podrán considerarse compatibles con el mercado común aquellas ayudas concedidas por los Estados miembros que determine el Consejo a propuesta de la Comisión.

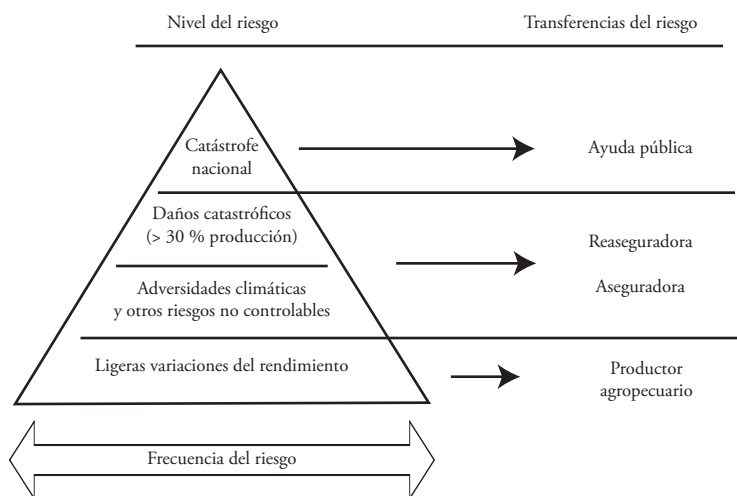
El desarrollo del marco jurídico para la aplicación de este principio considera compatibles con el mercado comunitario las ayudas concedidas por los Estados miembros para determinadas medidas de gestión de riesgos y crisis. De esta forma el sistema español de seguros agrarios combinados encuentra

su encaje legislativo en el ámbito europeo en las Directrices Comunitarias de Ayudas de Estado al sector agrario y forestal y en el Reglamento que regula las ayudas estatales a las pymes agrarias<sup>11</sup>.

Por lo tanto, se trata de una de las principales políticas agrarias españolas financiadas con fondos exclusivamente nacionales. Se desarrolla así la doble vía de actuación disponible para los Estados miembros para el tratamiento de los daños producidos por fenómenos climáticos adversos, enfermedades, plagas y otras adversidades no controlables por nuestros productores: las ayudas compensatorias de un lado y los seguros agrarios por otro (Figura 2).

Las ayudas compensatorias vienen a cubrir la pérdida económica sufrida tras la ocurrencia del siniestro. Las ayudas a la contratación de pólizas de seguros agrarios vienen a hacer a los productores corresponsables de estas pérdidas al tener que asumir parte del coste. Por lo tanto, son la compañía aseguradora y el modelo general de seguros los que se hacen cargo de la compensación de daños en caso de siniestro a través de la indemnización, constituyendo en sí mismas por tanto una herramienta de gestión del riesgo.

**Figura 2. Esquema de la responsabilidad de la gestión del riesgo según el nivel de daños**

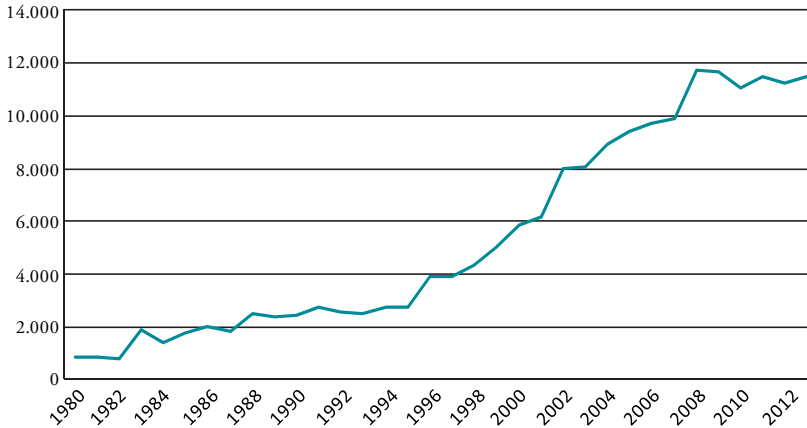


<sup>11</sup> Reglamento (CE) núm. 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas y por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 70/2001.

La variabilidad a que se encuentra sometida la producción agraria española determinó la dificultad de poder abordar los daños con ayudas compensatorias y determinó la apuesta española por la gestión del riesgo y por el seguro agrario.

El seguro contra incidencias climatológicas y algunas enfermedades y patologías vegetales y animales da cobertura a 11.500 millones de euros de capital productivo agrario (Gráfico 1), lo que representa cerca del 40 % de las producciones agrícolas y del 15 % de las ganaderas. Si bien la Administración Central, a través de ENESA, llegó a superar los 280 millones de euros anuales de subvención a la contratación de pólizas, el sistema se ha estabilizado en los últimos años en torno a los 200 millones de euros anuales que benefician a cerca de 400.000 agricultores y ganaderos suscriptores de seguros. Por su parte, la mayor parte de las comunidades autónomas otorgan subvenciones complementarias con distintos regímenes, que llegaron a estar por encima de los 140 millones de euros pero que se han visto reducidas sustancialmente en los últimos años.

**Gráfico 1. Evolución del capital asegurado en el sistema español de seguros agrarios combinados (1980-2013). En millones de euros**



Fuente: ENESA.

### *3.2. Medidas específicas: ayudas por catástrofes, deducciones fiscales, y otras*

Pese a su variabilidad, las condiciones agroclimáticas de España la dotan de un potencial productivo excepcional, como lo atestiguan los valores de la producción final agraria y de las exportaciones de productos agropecuarios.

España tiene, como país de clima mediterráneo, unas condiciones que le hacen padecer fenómenos naturales adversos con frecuencia, aunque, afortunadamente, no se encuentra entre las localizaciones del globo más afectadas por desastres naturales. Es posible que muchos recuerden el reciente terremoto de Lorca de 2011 (El País, 2011) o tengan referencia de movimientos sísmicos más antiguos pero, la causa principal de daños catastróficos en España son las inundaciones, que son causa de casi el 70 % de las indemnizaciones pagadas por el Consorcio de Compensación de Seguros entre 1987 y 2013, en la que las inundaciones del País Vasco de 1983 mantienen la marca de mayor indemnización por un único evento en 808 millones de euros (CCS, 2014).

Por tanto, en España podemos esperar fenómenos adversos, pero no «catástrofes o calamidades nacionales» que quedarían fuera de la cobertura del seguro agrario según se describe en el RD 2329/1979<sup>12</sup> en su artículo 20. Esta situación no se ha dado en los últimos 35 años de funcionamiento del sistema de seguros.

En todo caso, debido a la importancia que se da a los efectos adversos que causan la climatología y otras manifestaciones ambientales en el sector agrario, pesquero y medioambiental, el MAGRAMA dispone de la Comisión permanente para situaciones de adversidad climática o medioambiental (COPAC), regulada por la Orden AAA/2272/2013, de 27 de noviembre, que deroga la Orden APA/3056/2003. Sus objetivos prioritarios son la centralización, promoción, desarrollo, coordinación y seguimiento de las medidas adoptadas en el ámbito de los sectores agrario, pesquero, forestal y medioambiental, en situaciones de adversidad climática o medioambiental, inesperadas e inusitadas en cuanto a su duración, intensidad o extensión territorial, para conseguir la mayor eficacia en su aplicación y su adecuación a la magnitud de los daños ocasionados (COPAC, 2014). Incluso, en caso de catástrofes de gran magnitud, la COPAC podría solicitar fondos comunitarios para paliar los daños catastróficos, mediante la activación del Fondo de Solidaridad de la UE<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados.

<sup>13</sup> Reglamento (CE) 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002. Ver una explicación de su funcionamiento en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/g24217\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24217_es.htm).

### 3.2.1. Reales Decretos de medidas urgentes de carácter extraordinario

Una de las formas de aplicar medidas específicas para catástrofes son las medidas urgentes de carácter extraordinario aprobadas mediante Reales Decretos. Este tipo de apoyo ante pérdidas extraordinarias se desencadena tras la ocurrencia de un evento extremo y se basa en una batería de acciones paliativas y reparadoras coordinadas entre distintos Ministerios, bajo el principio constitucional de solidaridad y que se aplicarán según los precedentes que existieran a tal efecto.

Estas ayudas que se conceden al sector agropecuario están amparadas bajo el mismo reglamento que las subvenciones al seguro agrario. Concretamente, se corresponden con las ayudas a las pérdidas por fenómenos climáticos adversos desarrolladas en el artículo 11 del citado Reglamento 1857/2006 de la Comisión. Estas ayudas también aparecen contempladas en los documentos de trabajo para la modificación del Reglamento que le sustituya.

El objetivo último de las medidas deberá ser el restablecimiento de los servicios, la reparación de los daños producidos y la vuelta a la normalidad de las zonas siniestradas. Como norma general, los reales decretos definen el ámbito geográfico, los daños que serán compensados y el periodo concreto en el que ocurrieron los fenómenos desencadenantes de las pérdidas, y las medidas que contempla. Por lo general contemplan ayudas directas para paliar daños personales y materiales, en función de las pérdidas sufridas. Se otorgan a empresas y personas y son financiados por un crédito ampliable del Ministerio del Interior.

### 3.2.2. Ayudas a las producciones agrarias

Es muy importante destacar el caso específico de los daños sobre las producciones agrarias. Dado que existe la posibilidad de haber contratado un seguro agrario, apoyado económicamente por el Estado y, en muchos casos, por las comunidades autónomas, no parece que tenga sentido que se pueda indemnizar adicionalmente a los agricultores a través de estos Reales Decretos extraordinarios.

Es por esta razón que en los Planes de seguros agrarios combinados<sup>14</sup> se señala que «la Administración General del Estado no concederá ayudas, o beneficios de carácter extraordinario, para paliar las consecuencias de los daños

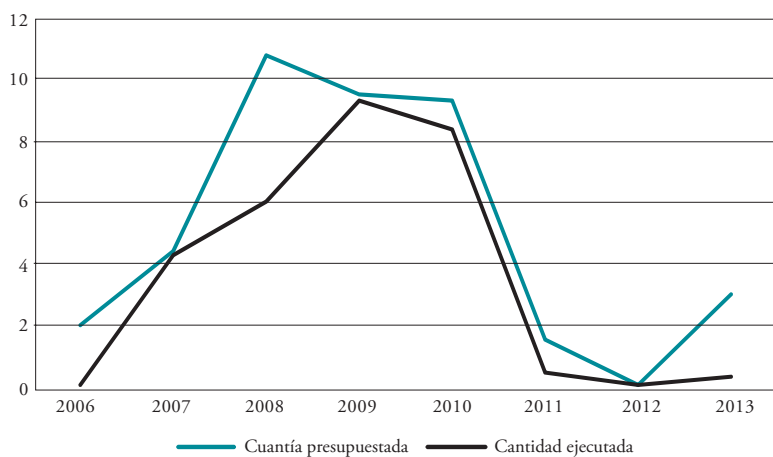
<sup>14</sup> Resolución de 27 de diciembre de 2013, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2013, que aprueba el Plan de Seguros Agrarios Combinados para el ejercicio 2014. BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 2013.

ocasionados por los riesgos contemplados en el presente Plan sobre las producciones asegurables.», lo que tradicionalmente se traduce por «lo asegurable no es indemnizable».

Dado que se cubren todas las producciones agrícolas y la mayor parte de las producciones ganaderas, y se contemplan los riesgos catastróficos comunes en ellas, este apartado limita enormemente las posibles indemnizaciones a las producciones agrarias. En la práctica, la mayor parte de las indemnizaciones que, aún así, se siguen concediendo, se corresponden a productores no asegurados que, habiendo asegurado el año anterior, hubieran sufrido el siniestro mientras todavía el período de suscripción del seguro estuviera abierto, y se le concede la presunción de que iban a renovarlo para la siguiente campaña. Todas estas ayudas se hacen con fondos nacionales al amparo del artículo 11 del Reglamento 1857/2006 ya citado.

Si se analiza la evolución de los últimos años, se puede apreciar que solo en casos puntuales se sobrepasa la cifra de gasto de los 6 millones de euros anuales (Gráfico 2). Estas cantidades dependen mucho de la naturaleza de los daños, y del número de fenómenos catastróficos acontecidos. Por ejemplo en 2008, con 5,9 millones de euros pagados, se sumaron tres Reales Decretos distintos para compensar inundaciones del Ebro en marzo, tormentas y vientos también en marzo e incendios forestales en verano.

**Gráfico 2. Evolución de las ayudas concedidas por Reales Decretos de medidas urgentes (2006-2013). En millones de euros**

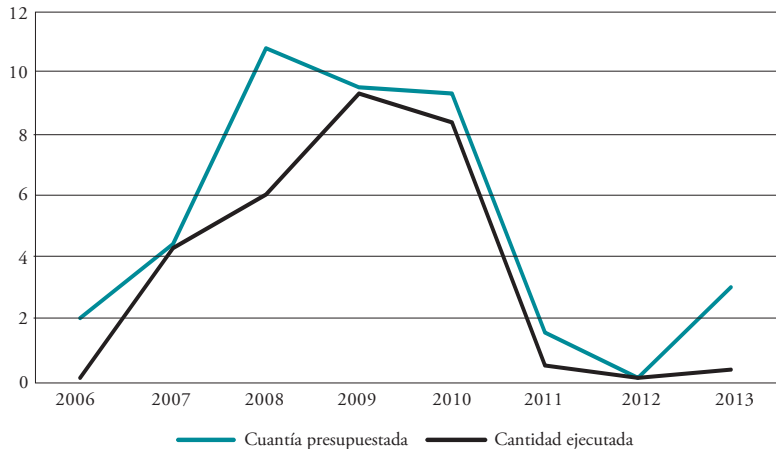


Fuente: ENESA.



Con una media de 3,5 millones de euros resulta una cifra anual inferior al 1 % del valor las indemnizaciones recibidas por los asegurados agrarios como consecuencia de los siniestros comunicados, para ese periodo.

**Gráfico 2. Evolución de las ayudas concedidas por Reales Decretos de medidas urgentes (2006-2013). En millones de euros**



Fuente: ENESA.

### 3.2.3. Medidas fiscales y económicas

Este tipo de medidas se incorporan en los Reales Decretos extraordinarios en diversas formas: como moratorias en intereses de créditos oficiales o en pagos de contribuciones; como exenciones fiscales para el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), reducción en el Impuesto sobre Actividades Económicas, exención de tasas de tramitación de bajas de vehículos siniestrados, o la exención en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de las ayudas excepcionales por daños personales ya citadas.

En el caso de las actividades agrarias, en ocasiones se permite, de forma excepcional, la denominada «reducción de módulos» que se tratará de forma independiente más adelante.

### 3.2.4. Medidas en torno a la seguridad social

Otro grupo de medidas, que tampoco tienen que ver con fondos comunitarios, tienen como objetivo aliviar las cargas económicas creadas por la existencia de personal contratado en la explotación, en caso de un siniestro debido a eventos climáticos catastróficos. En estos casos, se pueden contemplar reducciones o moratorias del pago de las cotizaciones a la seguridad social, o incluso, exenciones al empresario de las cuotas a la Seguridad Social para expedientes de regulación de empleo como consecuencia del siniestro.

### 3.2.5. Créditos en condiciones especiales

En momentos en los que las circunstancias externas a las explotaciones agropecuarias ponen en peligro su sostenibilidad, el Estado puede poner a disposición de agricultores y ganaderos créditos en condiciones especiales para inversiones o circulante. Los riesgos a los que se puede hacer frente con estas medidas pueden ser múltiples, y se ha hecho uso de ellas en casos tanto para la reparación o reposición de instalaciones, materiales o equipos que hayan sido dañados por causa de un siniestro extraordinario, como para hacer frente a la falta de acceso al crédito o a la volatilidad de precios de insumos.

Si bien los métodos y herramientas utilizadas pueden variar, es común actuar sobre los créditos en curso, apoyando la ampliación de la vida de los préstamos o la financiación de una carencia especial, o sobre créditos nuevos. En este segundo caso, se puede trabajar sobre las líneas de mediación de crédito que pone a disposición de los empresarios el Instituto de Crédito Oficial<sup>15</sup>, financiando parte de los intereses, asumiendo parte del riesgo de la operación o subvencionando parte del coste del aval de la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA<sup>16</sup>). El objeto social de SAECA, sociedad 100 % estatal participada por SEPI y el MAGRAMA, es la prestación de avales para inversiones en los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero, de la industria agroalimentaria y de mejora del medio rural.

<sup>15</sup> Ver una explicación pormenorizada de la mediación del ICO a través de las Entidades de Créditos para dar acceso a los empresarios a la financiación: <http://www.ico.es/web/ico/lineas-ico>.

<sup>16</sup> <http://www.sacca.es/>.

### 3.2.6. Reducción de módulos fiscales

La mayor parte de los agricultores y ganaderos tributan por el régimen de estimación objetiva agraria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), también conocido como el régimen de módulos, que cuenta con más de un millón de declarantes. Cada año, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (HAP) publica una Orden que fija los signos, índices o módulos aplicables a las actividades agrícolas, ganaderas y forestales que decidan tributar por este método<sup>17</sup>. El Reglamento del IRPF<sup>18</sup> ya establece que, cuando se den circunstancias excepcionales como incendios o inundaciones, el Ministerio de HAP podría ordenar la reducción de esos signos, índices o módulos.

La reducción de los módulos consiste en disminuir las cargas tributarias sobre los productores agrícolas y ganaderos afectados, mediante la reducción de los índices de rendimiento neto (módulos). Esta reducción de índices conlleva una reducción de la base imponible resultado de la actividad agraria y, por tanto, una reducción del resultado de la declaración de la renta.

La reducción de módulos es el producto del diálogo entre la Administración y los representantes de los productores agropecuarios, a través del MAGRAMA, que analiza la información existente y propone al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (HAP) una serie de reducciones para distintas producciones en ámbitos geográficos concretos.

Incluso se puede dar el caso, como ocurrió en 2011, que la Orden Ministerial de HAP concedía una reducción global del 5 % de forma horizontal a todos los agricultores y ganaderos, independientemente de la producción realizada o de la ubicación de su explotación. Además de los módulos, también se pueden realizar ajustes sobre el índice corrector<sup>19</sup> por piensos adquiridos a terceros para reducir la base imponible del IRPF. Esta medida se aplica a las explotaciones cuyo coste de consumo de piensos y otros productos provenientes de fuera de la explotación supere la mitad de todos los consumidos.

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, la Orden HAP/2206/2013, de 26 de noviembre, por la que se desarrollan para el año 2014 el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido.

<sup>18</sup> Artículo 37.4.1. del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo.

<sup>19</sup> El índice corrector viene definido en la Orden del Ministerio de HAP que cada año desarrolla el método de estimación objetiva del IRPF.

## 4. Enfoque en otros países: Francia, Holanda, Australia, Canadá, EEUU

La mayoría de los países desarrollados cuentan con seguros agrarios u otros sistemas que protegen a los productores frente a los sucesos extremos. En este epígrafe presentamos los de algunos países, que han optado por modelos más o menos diferentes del español. Solo nos detendremos en resaltar aspectos significativos de sus políticas, obviando el objetivo de presentarlas de manera exhaustiva, lo que requeriría un tratamiento más elaborado y extenso.

### 4.1. EEUU

El *Farm Bill* de 2014 tiene las siguientes novedades referentes a la gestión de riesgos: a) elimina los Pagos Directos y refiere a las herramientas de gestión de riesgos la protección necesaria en caso de pérdidas importantes; b) refuerza los seguros agrarios, considerándolos como un partenariado público-privado que asegura que los productores inviertan en su propio modelo de gestión de riesgos; c) sustituye las políticas del sector lácteo, consideradas como obsoletas e ineficientes, ofreciendo a cambio a los ganaderos un programa voluntario de protección del margen de producción, sin imponer medidas de control de oferta; d) restablece y refuerza el auxilio ante desastres del sector ganadero.

En concreto, el modelo de seguros, al reforzar la protección contra la caída de ingresos, sustituye en parte el programa ACRE (Average Crop Revenue Enhancement Program). El productor podrá ahora elegir entre: a) la cobertura de pérdida de precio (*price loss coverage*) que proporciona pagos cuando el precio cae por debajo del nivel de referencia o b) la protección contra el riesgo agrario (*agriculture risk protection*) que da lugar a pagos cuando el ingreso del conjunto de los cultivos de la explotación o el ingreso equivalente del Condado (*County*) es inferior al 86 % del nivel de referencia. El modelo de aseguramiento queda pues reforzado para el quinquenio 2014-2019, dando un nuevo impulso al sistema que ya había experimentado un gran crecimiento en los años anteriores. El modelo norteamericano cubre cosechas por un valor de 123.000 millones de dólares y recibe subvenciones del Gobierno Federal de unos 12.000 millones. Ha habido otros cambios en el modelo americano del *Farm Bill* que son de detalle, pero lo fundamental es que el sistema de apoyo está menos basado en transferencias de renta y más en un modelo de seguros. En 2013 se alcanzó el récord en superficie asegurada con casi 120 millones de

hectáreas. El porcentaje de penetración del seguro supera ya el 80 % en cebada, maíz, algodón, sorgo, cacahuets, patata, arroz, soja, tabaco y trigo. Maíz, soja y trigo concentran el 78 % del capital asegurado, y lo que es más llamativo, el 80,7 % del valor total de las primas se concentra en seguros de ingresos.

#### 4.2. Canadá

El programa «Avanzando en el Crecimiento» (*Growing Forward*) es una política de apoyo a la agricultura y el sector agro-alimentario canadiense. En la versión *Growing Forward 2*, vigente en 2014, hay un conjunto de programas entre los que se incluye *AgriInsurance* y *AgriRecovery*. El primero tiene la finalidad de estabilizar las rentas de los productores, contemplando pagos que compensan las pérdidas de producción o calidad debidas a causas naturales. Cofinanciado por las administraciones federal (36 %) y provincial (24 %), la póliza se calcula actuarialmente con los riesgos zonales e individuales. En 2009 el sistema tenía 81.409 productores, casi 27 millones de hectáreas, llegando a niveles de penetración del 65-70 % de la superficie cultivada y el 50-55 % de los productores. (Pikor, 2010; Antón y Kimura, 2011). *AgriRecovery* proporciona protección a los productores contra desastres, en el supuesto de que no reciban ayuda o auxilio de otras políticas públicas.

El programa *AgriStability* proporciona protección contra descensos acusados de la renta de las explotaciones causados por caídas en los precios de los productos, precios elevados de los insumos y por pérdidas de producción. Desde 2013, los Gobiernos federal y provincial ofrecen ayuda cuando el margen del productor cae por debajo del 70 % de la media olímpica de los cinco anteriores. La tasa que el productor debe pagar es de 315 dólares por 100.000 dólares de margen de referencia.

Finalmente, *AgriInvest* contempla ayudas ante caídas de la renta y apoya inversiones que ayudan a mitigar los riesgos, funcionando como una cuenta individual. Los productores pueden aportar hasta el 100 % de sus Ventas Netas Elegibles (*Allowable Net Sales*, ANS), que se complementa con el 1 % aportado por los Gobiernos hasta 15.000 dólares anuales. Las cuentas pueden tener un máximo del 400 % de la media histórica de ANS, y la rentabilidad del fondo está exenta de impuestos hasta que se producen retiradas.

Por último, el Programa de Pagos Anticipados (*Advance Payments Program*, APP) se articula en préstamos a bajo interés con objeto de proporcionar flexibilidad a los productores en su plan de comercialización.

### 4.3. Francia

Francia mantiene el *Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles* (FNGCA) como el principal fondo de cobertura para el pago de compensaciones ante eventos climáticos extremos (Ménard, 2004; Lefebvre, 2011).

Para que un productor pueda ser compensado, sus pérdidas deben ser al menos el 30 % de la renta esperada del cultivo afectado y el 13 % de la renta esperada de la explotación. De estas pérdidas, solo se compensa el 30 %. Como el cociente entre las indemnizaciones y las pérdidas es como media el 30 %, el sistema del FNGCA ha sido progresivamente reemplazado por un sistema de seguros privado pero subvencionado por el estado (Enjolras *et al.*, 2008; Erdlenbruch *et al.*, 2009). El porcentaje de subvenciones puede alcanzar el 65 %, con franquicias que dependen del tipo de explotación y el cultivo afectado. El enfoque seguido en Francia es proporcionar seguros multi-riesgo, que llegan a cubrir reducciones de rendimiento incluso cuando estas están causadas por reducciones impuestas por el estado en los volúmenes de agua utilizados para el riego en el caso de sequías. Solo cuando los cultivos sufren daños causados por eventos o riesgos no asegurables pueden los productores percibir ayudas adicionales del *FNGCA* (Enjolras *et al.*, 2008).

### 4.4. Australia

Desde 2008, la protección contra riesgos excepcionales en Australia se articula en una serie de programas: Ayudas a la Economía Familiar de los Productores (*Farm Household Allowance*, FHA); Depósitos de Gestión de Explotaciones (*Farm Management Deposit*, FMD) y medidas fiscales; formación empresarial de los productores; servicios sociales; herramientas y tecnologías que ayudan en la toma de decisiones de los productores. Tras la sequía que concluyó en 2009, el Gobierno Federal (*Commonwealth*) cambió las prioridades en las formas de apoyo a los productores, poniendo más énfasis en la gestión de riesgos, en la preparación y prevención de riesgos, en la formación y finalmente en el apoyo económico.

El FMD funciona como un fondo de estabilización individual que permite hacer aportaciones y realizar retiradas, estimulado por un tratamiento fiscal favorable. En 2014 había 41.979 cuentas individuales con 3.128 millones de dólares, 76.000 dólares de media por cuenta (*Australian Government*, 2014). El uso del FMD está limitado a productores que tengan menos de

65.000 dólares de renta fuera de la explotación, que aporten al menos 1.000 dólares, no acumulen más de 400.000 dólares y que mantengan la cuenta al menos 12 meses para obtener las ventajas fiscales.

Mediante el FHA los productores que atraviesan dificultades financieras reciben ayudas con las que afrontar los pagos de sus créditos a cambio de realizar actividades orientadas a mejorar su situación y preparación como el seguimiento de cursos, el asesoramiento técnico y profesional, la búsqueda de fuentes alternativas de renta, la planificación de la sucesión de la explotación y el apoyo social y a la salud. Por ejemplo, ante los impactos económicos causados por una sequía el Gobierno ofrece préstamos de hasta 1 millón de dólares o el 50 % de la deuda de la explotación (*Australian Government, 2014*).

En la actualidad no existen seguros multi-riesgo en Australia, pero se está estudiando su viabilidad (NRAC, 2012; Hatt *et al.*, 2012), salvo en Western Australia cuyos productores pueden contratar seguros contra el pedrisco, incendio y otros eventos climáticos extremos, excluida la sequía (Khuu y Weber, 2012).

En el caso de catástrofes como las inundaciones, el Marco de Apoyo y Auxilio ante Desastres Naturales (*Natural Disaster Relief and Recovery Arrangements* (NDRRA) (*Australian Government Disaster Assist, 2012*) constituye la principal política y marco de apoyo financiero para facilitar ayuda y potenciar la recuperación. El Gobierno australiano ofrece ayudas para compensar los gastos de los Estados relacionados con los desastres, llegando a cubrir hasta el 75 % de las ayudas a productores y comunidades. Una condición del NDRRA es que el Estado haya desarrollado y puesto en práctica una estrategia de mitigación contra los desastres más probables y recurrentes.

#### **4.5. Países Bajos**

Este país es tal vez el que más experiencia ha adquirido con los fondos mutuales, cuya creación en parte ha estado propiciada por la retirada del apoyo económico del Estado para apoyar a los productores castigados por desastres. Las mutuas tienen mucha tradición en los Países Bajos y desde el siglo XIX han cubierto riesgos asegurables como el pedrisco, y posteriormente desde mitad del XX empezaron a cubrir riesgos correlacionados como enfermedades.

El tipo de riesgos cubiertos por las mutuas es bastante amplio, extendiendo la protección contra enfermedades ganaderas, plagas en cultivos, riesgos climáticos (helada, lluvias excesivas, pedrisco) (Meuwissen *et al.*, 2013). En

general las mutuas reciben dos tipos de apoyos: aportación del capital inicial (*start-up capital*), apoyo a las primas de las mutuas (con apoyo de la UE (75 %) y del presupuesto nacional (25 %) y el reaseguro, financiado por el Estado.

En 2012 el Gobierno holandés empezó a subvencionar las primas de seguros multiriesgo, haciendo uso de las opciones que ofrece la PAC con las ayudas estatales e incluso con fondos europeos. Desde 2004 se ofrecían seguros contra lluvias excesivas, y en 2007 se amplió la cobertura a la helada. Se desarrolló una póliza para cubrir los impactos de la crisis de precios causada por la gripe aviar, pero debido al desacuerdo, entre los miembros de la mutua que la iba ofrecer, sobre los términos exactos de la póliza no llegó a comercializarse.

El hecho cierto es que algunas mutuas se disolvieron en los últimos años por diversas razones, la primera de las cuales fue la retirada de sus miembros, reduciéndose así el potencial de dispersión de riesgos (Meuwissen *et al.*, 2013). Otros factores como la falta de diversificación, la desconfianza de los miembros en la viabilidad de las mutuas o sus costes económicos pueden explicar la desaparición de alguna mutua. En consecuencia el modelo neerlandés es mixto y plural.

## 5. Conclusiones

La nueva PAC pone más acento en la gestión de los riesgos ofreciendo a los Estados miembros la posibilidad de financiar fondos mutuales y subvencionar las primas de seguros con recursos del segundo Pilar. Además, ofrece a los Estados miembros apoyar con cargo a su sobre del primer Pilar seguros en frutas y hortalizas en el marco de sus programas operativos y seguros contra adversidades climáticas y otros riesgos productivos para el viñedo en sus programas quinquenales.

Tal vez, la complejidad de un sistema de seguros, en el cual la participación del sector privado asegurador y reasegurador son imprescindibles, ha motivado que la Comisión, el Consejo y el Parlamento hayan optado por la prudencia a la hora de pensar en un marco de seguros agrarios de ámbito europeo.

La nueva PAC mantiene un fuerte nivel de apoyo a la agricultura europea. Pero no proporciona de manera decidida herramientas para afrontar riesgos de adversidades climáticas, plagas o enfermedades, y crisis de mercado, salvo en los sectores del vino y frutas y hortalizas, o en todos los sectores mediante apoyos a fondos mutuales, que tienen poco desarrollo y muy reducida capa-



cidad para dispersar riesgos. Esto propicia que cada Estado miembro haya desarrollado una política diferente de gestión de riesgos para la agricultura.

En el caso de España, el sistema de seguros mantiene su prestigio y valoración en todos los ámbitos del sector agrario, pero la reducción del montante total de subvenciones a las primas ha requerido realizar ajustes importantes. Todas las partes del sistema, Estado y Gobiernos autonómicos, sector asegurador y organizaciones profesionales y cooperativas trabajan estrechamente por encontrar fórmulas que permitan reducir al mínimo los descensos del nivel de penetración del seguro y del capital asegurado.

Los enfoques de EEUU, Australia y Canadá son diferentes entre sí. En el caso de EEUU, la apuesta por el seguro de rentas se ha reforzado en el *Farm Bill* recién aprobado, apostando por un sistema que protege tanto contra las variaciones de producción como de precio. Se refuerzan también los instrumentos de estabilidad del margen de las explotaciones tanto en las ganaderas como de frutas y hortalizas. Canadá ofrece un marco integrado de protección y estabilización de la renta de las explotaciones, en las que el seguro es un componente, como también lo son sus cuentas individuales de ahorro. Australia emplea cuentas de depósitos de ahorro y medidas de protección a las explotaciones ante catástrofes. Su experiencia negativa con los pagos económicos ante sequías le ha llevado a desarrollar políticas de seguros.

Es difícil valorar hasta qué punto los programas estadounidense y canadiense encajan con las exigencias de medidas de caja verde. Pese a ello, no cabe duda que los gobiernos federales y estatales (provinciales en Canadá) siguen apoyando estos programas y reforzándolos con fuertes asignaciones presupuestarias. Ni la UE, ni ningún Estado miembro, salvo Suecia que ofrece a las explotaciones un marco de fiscalidad plurianual, consideran por el momento estos enfoques como vías futuras de apoyo.

## Referencias bibliográficas

- ANTÓN, J. y KIMURA, S. (2011): «Risk Management in Agriculture in Spain»; *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers* (43). OECD Publishing.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2014): *Farm Management Deposits Scheme Statistics - January 2014*. Department of Agriculture, Australian Government. Disponible en [http://www.daff.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/2371612/fmd-stats-jan14.pdf](http://www.daff.gov.au/__data/assets/pdf_file/0004/2371612/fmd-stats-jan14.pdf).

- AUSTRALIAN GOVERNMENT DISASTER ASSIST (2012): *NDRRA Determination Version 1*. Australian Government.
- BURGAZ, F. J. y PÉREZ-MORALES, M. M. (1996): «1902-1992. 90 años de seguros agrarios en España»; *Serie Estudios*. MAPA.
- CAPITANIO, F.; ADINOLFI, F.; PASQUALE, J. D.; y CONTÒ, F. (2013): «¿Cuáles son los determinantes de la demanda de seguros agrícolas en Italia?»; *Economía Agraria y Recursos Naturales* 13(1); pp. 5-25. doi:10.7201/earn.v13i1.22108.
- EL PAÍS (2011): «Dos terremotos sacuden Lorca y causan ocho muertos»; *ElPais.com* (11/05/2011). [http://elpais.com/elpais/2011/05/11/actualidad/1305101854\\_850215.htm](http://elpais.com/elpais/2011/05/11/actualidad/1305101854_850215.htm).
- CCS (2014): «La cobertura de los riesgos extraordinarios en España»; *Consortio de Compensación de Seguros* (Febrero de 2014). Ministerio de Economía y Competitividad.
- COPAC (2014): «Protocolo de actuación ante adversidades climáticas o medioambientales»; MAGRAMA Revisión Marzo 2014. [http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/\(Protocolo\\_actuaci %C3 %93N\\_ante\\_adversidades\\_clim %C3 %81Ticas\\_marzo\\_2014\\_\\_2\\_\)\\_tcm7-321890.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/(Protocolo_actuaci%C3%93N_ante_adversidades_clim%C3%81Ticas_marzo_2014__2_)_tcm7-321890.pdf)
- ENJOLRAS, G.; ERDLENBRUCH, K.; GRELOT, F.; KASTAND, R. y THOYER, S. (2008): «Flood management at the basin level in France: sustainability of local risk-sharing policies»; World Water Congress, Montpellier 2008.
- ENJOLRAS, G. y SENTIS, P. (2008): «The Main Determinants of Insurance Purchase : An Empirical Study on Crop insurance Policies in France»; *2008 International Congress* Núm. DR núm. 2008-06); pp. 26-29. Ghent, Bélgica 44395. European Association of Agricultural Economists. Montpellier.
- FAO (2011). «Opciones en materia de políticas para hacer frente a la volatilidad y los altos precios»; *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*; pp. 35-49.
- ERDLENBRUCH, K.; THOYER, S.; GRELOT, F.; KAST, R. y ENJOLRAS, G. (2009): «Risk-sharing policies in the context of the French Flood Prevention Action Programmes»; *Munich Personal RePEc Archive*, paper Núm. 20187. Disponible en <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/20187/>.

- EUROPEAN COMMISSION (2009): «Income variability and potential cost of income insurance for EU»; *AGRI L.1/L.3/ D(2009)*. Directorate-General for Agriculture and Rural Development, European Commission. Bruselas, Bélgica. [http://ec.europa.eu/agriculture/rca/pdf/hc0102\\_income.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rca/pdf/hc0102_income.pdf).
- KHUU, A. y WEBER, E. J. (2012): «How Australian farmers deal with risk»; Business School University of Western Australia. Discussion paper 12.07.
- HATT, M.; HEYHOE, E. y WHITTLE, L. (2012): «Options for insuring Australian agriculture»; *Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences*. Department of Agriculture, Fisheries and Forestry. Australian Government.
- LEFEBVRE, M. (2011): «Irrigation water allocation mechanisms and drought risk management in agriculture»; Thesis University of Montpellier I.
- MÉNARD, C. (2004): «Gestion des risques climatiques en agriculture : Engager une nouvelle dynamique»; Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.
- MEUWISSEN, M. P. M.; TAYE ASEFA, T. y ASSELDONK M. A. P. M. (2013): «Supporting Insurance in European Agriculture: Experience of Mutuals in the Netherlands»; *EuroChoices* 12(3); pp. 10-16.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2012): «Los Pactos de la Moncloa: texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político: Madrid, 8-27 octubre 1977»; *Colección Informe* (17). Libro Electrónico.
- NRAC (NATIONAL RURAL ADVISORY COUNCIL) (2012): *Feasibility of agricultural insurance products in Australia for weather-related production risks*. September 2012, Australia.
- OLESEN, J. E. y BINDI, M. (2002): «Consequences of climate change for European agricultural productivity, land use and policy»; *European Journal of Agronomy* 16(4); pp. 239-262. doi:10.1016/S1161-0301(02)00004-7.
- PIKOR, G. (2010): «Programas canadienses para la gestión de riesgos empresariales en el sector agrícola»; *International Conference Los seguros agrarios y la garantía de rentas*. Madrid, mayo 2010.
- STUTLEY, C. J. (2012): «Promoting Food Security in a Volatile Climate : The Role of Agricultural Insurance»; *Financial sector symposium: Insurance for development*; pp. 1-38. KwF-BMZ. Berlín.



# La PAC 2014-2020, las cadenas alimentarias y la organización de los productores

*Raúl Compés López*

Universitat Politècnica de València

## 1. Introducción

Por primera vez en la historia de las reformas de la Política Agrícola Común (PAC), uno de los objetivos de la última, aprobada en 2013, ha sido mejorar el poder de los agricultores dentro de la cadena alimentaria, promoviendo para ello una mejor organización del sector primario. La idea se recogía en la Comunicación de la Comisión Europea de noviembre de 2010 que dio el pistoletazo de salida a la reforma, y que en el Objetivo 1 (Producción alimentaria viable) mencionaba la necesidad de «mejorar la competitividad del sector agrícola y aumentar su cuota de valor en la cadena alimentaria, ya que el sector agrícola está más disperso que otros sectores de la cadena alimentaria que están mejor organizados y tienen, por tanto, más capacidad de negociación» (Comisión Europea, 2010).

El resultado final de las negociaciones en este capítulo ha sido incorporar a la regulación comunitaria un conjunto de medidas, tanto en la Organización Común de Mercado (OCM) Única del Pilar I (Reglamento (CE) núm. 1308/2013) –la mayoría– como en el Pilar II (Reglamento (UE) núm. 1305/2013), que básicamente consisten en: i) reconocer Organizaciones de Productores (OP) y Organizaciones Interprofesionales (OI) en todos los sectores, ii) conceder ayudas para promover la creación de estas organizaciones con fondos del desarrollo rural, iii) integrar en la OCM Única los aspectos del «paquete lácteo» del 2012 destinados a fortalecer la posición de los productores y establecer reglas sobre negociación contractual colectiva en algunos sectores, iv) mantener las condiciones para que los productores que no son miembros de OP y OI sean sometidos a las mismas reglas que sus miembros cuando estas organizaciones tomen medidas que afecten a los mercados, v) permitir a los Estados miembros establecer la obligación de utilizar contratos escritos entre las partes y vi) revisar la relación entre la PAC y la política de competencia, dado que las mencionadas disposiciones pueden, en algunos casos, desviarse de las reglas generales.

Al margen de la valoración de este resultado, lo primero que hay que señalar es que ha sido un éxito para los agricultores haber logrado que los problemas derivados de su debilidad estructural se hayan convertido en un asunto central de la agenda política comunitaria. Es un gran mérito, porque llevaban tiempo denunciando abusos, prácticas comerciales dudosas y otras distorsiones en los mercados con poco éxito<sup>1</sup>. Sus quejas venían avaladas por análisis académicos diversos sobre el pobre desempeño de los mercados agrarios en aspectos críticos como la gestión de la volatilidad de los precios (Von Braun y Tadesse, 2012), el deterioro de la relación real de intercambio de los productores, los desequilibrios derivados de las asimetrías en la transmisión de precios a lo largo de la cadena alimentaria (Vavra y Goodwin, 2005) y el incremento de poder de los compradores (Rogers y Sexton, 1994; Clarke, 2002 y Dobson *et al.*, 2003)<sup>2</sup>.

Sin embargo, el acontecimiento que precipitó una nueva actitud ante estos problemas por parte de las autoridades comunitarias fue la grave crisis de los alimentos de 2008 (Piesse y Thirtle, 2009). Su desarrollo reveló un comportamiento anómalo de la transmisión de los precios a través de la cadena alimentaria, en el sentido de que primero se produjo un incremento de los precios de las materias primas agrícolas que se trasladó al consumidor; pero después, cuando los precios en origen comenzaron a bajar, los precios pagados por los consumidores no reflejaron esa caída. A raíz de ese episodio se multiplicaron las iniciativas para investigar las causas de un comportamiento que perjudicaba a los consumidores y no beneficiaba a los productores (Comisión Europea, 2008; Comisión Europea, 2009b y Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, 2010).

La conclusión quedó plasmada en el Documento de la Comisión del 2010 donde se afirmaba que «las perspectivas a largo plazo de la agricultura no mejorarán si los agricultores no pueden invertir la tendencia constante de disminución de su parte del valor añadido generado por la cadena alimentaria... mientras que aumenta la parte de la industria alimentaria, de la venta al por mayor y del sector de la distribución». En definitiva, lo que esto significaba era que la PAC debía abordar explícitamente y de forma generalizada para toda

<sup>1</sup> A título de ejemplo, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo ha sido el marco en el que se han presentado y analizado algunas de las quejas de organizaciones profesionales agrarias contra cadenas de distribución por prácticas abusivas y distorsión de las leyes de competencia. Un caso paradigmático es el de las entidades españolas AVA y la Unió en relación con los precios percibidos por los productores de cítricos en 2006. Hay que señalar que, en general, el Parlamento Europeo ha sido muy sensible a esta problemática.

<sup>2</sup> El 77 % del mercado de la alimentación de la UE-27 está controlado por tan solo quince cadenas comerciales (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo. Diario Oficial de la Unión Europea. C 191/116, 29.6.2012).

la agricultura europea el áspero problema de los conflictos asociados al poder de mercado y los aspectos redistributivos en el seno de la cadena alimentaria.

Si bien la crisis del 2008 puede considerarse el detonante, existen tres factores institucionales que explican la debilidad creciente de los agricultores comunitarios para enfrentarse a los *shocks* internos o externos. En primer lugar, las sucesivas reformas de la PAC desde 1992 han tenido una naturaleza asimétrica, dado que han puesto más énfasis en la desregulación de los mercados que en la reestructuración agraria, dejando en una situación cada vez más precaria a los productores más pequeños y peor organizados. En segundo lugar, la aplicación del Derecho de la Competencia al sector agrario no se ha adaptado a la nueva situación, y ha castigado con dureza cualquier intento de reacción por parte de los agricultores, como si las estrategias de los productores pudieran ser las mismas cuando los mercados son imperfectos, pero están altamente intervenidos, que cuando siguen siendo imperfectos y se encuentran altamente desregulados. En tercer lugar, se ha hecho evidente que los instrumentos nacionales clásicos para hacer frente a los problemas estructurales del sector agrario son insuficientes para ayudar a los agricultores a responder, con la velocidad e intensidad requerida, a los cambios incesantes y acelerados de la cadena alimentaria (Young y Hobbs, 2002).

Por lo que respecta al proceso de reformas de la PAC iniciado en 1992, se ha caracterizado por el desmantelamiento progresivo de la mayor parte de las medidas de intervención pública en los mercados y su sustitución por un sistema de ayudas que va virando hacia la provisión de bienes públicos por parte de la agricultura. Este nuevo modelo de política agraria, unido a una reducción del nivel de apoyo, ha marcado una creciente orientación al mercado de la actividad agraria. Sin embargo, no se ha actuado con el mismo énfasis en la adaptación del sector primario a este nuevo marco, ni en el primer ni en el segundo pilar.

En lo que respecta al segundo, en principio el más adecuado para afrontar los problemas estructurales, hay que señalar que siempre han existido medidas orientadas a facilitar los procesos de reestructuración, y que también se ha visto afectado por el ciclo de reformas que han modificado radicalmente la PAC desde 1992. Sin embargo, aunque se ha conservado un núcleo centrado en la mejora de la competitividad de las explotaciones, el énfasis de los cambios se ha dirigido a mejorar la protección del medioambiente e impulsar la diversificación de las actividades en el medio rural.

En lo que respecta al primero, dedicado tradicionalmente a las medidas de precios y mercados, solo se ha actuado en dos sectores: uno, clásico, el de frutas y hortalizas y otro, reciente, el lácteo<sup>3</sup>. En el primero, por la fragilidad de sus producciones, la elevada inestabilidad de las cotizaciones y los reducidos niveles de protección y apoyo, la regulación comunitaria está basada en un modelo que promueve la asociación de los agricultores en organizaciones de productores. La originalidad de estas organizaciones radica en que, por un lado, concentran la oferta y aumentan la capacidad negociadora de los productores y, por otro, gestionan los recursos públicos asignados al sector.

En el caso del sector lácteo, fue la alarma provocada por la grave crisis de precios que sufrieron los productores entre 2007 y 2009 la que llevó a las autoridades comunitarias a reconocer también OP, aunque con algunas diferencias respecto a las de frutas y hortalizas. Todo ello en el marco de un conjunto de medidas, denominado «Paquete Lácteo» y aprobado en 2012, destinado a reducir las asimetrías a través de las organizaciones de productores, dar estabilidad y transparencia a las relaciones entre productores e industria a través del uso de contratos y centrar en las organizaciones interprofesionales los sistemas de información de interés para los operadores (incluidos los modelos de indexación).

#### La crisis láctea

*«La situación del mercado de la leche y los productos lácteos ha sufrido un acusado deterioro en los últimos doce meses. Tras el repunte de 2007, año en que los productos alimenticios registraron elevados precios en general, los precios han registrado una sustancial caída que afecta a las rentas de los productores lecheros. Los precios de la leche entregada a la industria láctea se han reducido de 30-40 céntimos/litro a una media ponderada de 24 céntimos/litro para EU-27, y son muchos los productores que no cobran más que 20-21 céntimos/litro o incluso menos. Esta situación ha generado gran malestar entre los productores lecheros, que han organizado numerosas manifestaciones».*

(...)

*«La Comisión está resuelta a seguir apoyando a los productores lecheros y a estabilizar el mercado de la leche y los productos lácteos con los medios de que dispone. El catálogo de medidas demuestra que los Estados miembros cuentan con un número considerable de instrumentos para paliar la situación, contribuir al proceso de reestructuración y facilitar al sector lechero una transición sin sobresaltos ante la desaparición de las cuotas el 1 de abril de 2015».*

Fuente: Comisión (2009<sup>a</sup>).

Dicho esto, hay que reconocer que los problemas estructurales y organizativos de la agricultura son especialmente complejos. Por un lado, porque

<sup>3</sup> Como antecedente, cabe señalar la regulación de agrupaciones de productores de 1978 (*Reglamento (CEE) 1360/78*, del Consejo, de 19 de junio). Es interesante destacar también que la producción está organizada a través del modelo de OP en la Organización Común de Mercado de los productos de la pesca y la acuicultura en la Política Pesquera Común (PPC) desde 1970.



afectan a factores como el tamaño de las explotaciones y empresas agrarias que tienen raíces históricas, legales y culturales difíciles de cambiar y, por otro, porque siguen constituyendo un ámbito de actuación compartido entre la UE y los Estados miembros, con políticas internas y modelos productivos muy diferentes entre unos países y otros<sup>4</sup>. En cualquier caso, un enfoque más equilibrado de las reformas y una mayor ambición en los aspectos estructurales relacionados con la necesidad de adaptación del sector primario a los intensos cambios de la cadena alimentaria hubiera facilitado los procesos de reestructuración y reducido los costes del ajuste a la nueva situación para los agricultores.

Es en este marco en el que hay que explicar e interpretar el conjunto de medidas de la reforma de 2013 destinadas a corregir los problemas relacionados con la distribución del valor entre los integrantes de la cadena alimentaria, en particular a través de una mejor organización de los productores en estructuras productivas y comerciales que aumenten su poder de negociación en los mercados<sup>5</sup>. Para lograr este objetivo, además de esta introducción, en el punto 2 se presenta una digresión sobre la naturaleza de los problemas estructurales en el marco de la evolución de los modelos agroalimentarios, en el punto 3 se explica el funcionamiento de las organizaciones de productores –en particular en el sector de frutas y hortalizas, porque llevan más tiempo funcionando–, en el punto 4 se analizan los cambios introducidos en la reforma y su relación con la política de competencia y, finalmente, en el capítulo 5 se destacan las principales conclusiones.

## **2. La importancia del tamaño en la cadena y los modelos agroalimentarios**

El escaso poder de negociación de los agricultores frente a sus proveedores y clientes tiene dos dimensiones interrelacionadas: una, la del reducido tamaño relativo de sus explotaciones y, otra, la de su débil organización en el seno de la cadena alimentaria. En ambos casos se trata de problemas estructurales, pero su tratamiento desde la política agraria admite diferencias de enfoque. Como hipótesis de partida se puede considerar que ser pequeño es una de-

<sup>4</sup> Los Estados miembros tienden a adaptar o acompañar su legislación a la homónima comunitaria, sobre todo cuando de ello se pueden derivar aportaciones presupuestarias comunitarias. En España, el caso de sincronía más reciente en este ámbito es la Ley 12/2013, de 12 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

<sup>5</sup> Esto incluye, en el marco del Reglamento de la OCM Única, todas las disposiciones relativas a las organizaciones de productores, las organizaciones interprofesionales y las relaciones contractuales de las OP y las OI. Quedan fuera del análisis las medidas de gestión de la producción, intervención en los mercados, ayudas al almacenamiento, normas de comercialización y ayudas específicas, excepto cuando guardan relación con las OP o las OI.

bilidad, aunque esta afirmación es imprecisa si no se contextualiza el tamaño en relación con la organización de la cadena y el modelo agroalimentario en el que se inserta. Eso significa que hay que evaluar el tamaño, por un lado, frente al de los agentes que están en la misma actividad y, por otro, frente a los que se encuentran aguas arriba y aguas abajo en la cadena. Adicionalmente, la valoración del tamaño debe realizarse en el marco del modelo agroalimentario en el que se sitúa la explotación, teniendo en cuenta que cada modelo viene determinado por unos modos de producir, de consumir y de alimentarse, que son los que representan los valores de ese modelo.

Los debates sobre el tamaño no son nuevos; de hecho, hace aproximadamente un siglo el asunto del tipo de explotación más idónea constituía un grave problema que enfrentaba a los partidarios de la explotación familiar con los de la gran explotación, en una agria controversia denominada «cuestión agraria»<sup>6</sup>. En aquellos tiempos la cadena alimentaria era corta, ya que la transformación de las materias primas agrícolas era escasa, la heterogeneidad de los productos agrícolas elevada y los mercados dispersos y numerosos, ya que predominaban los que hoy llamamos circuitos cortos y mercados locales.

Lo que en aquellos momentos se dilucidaba era en qué modelo de explotación la productividad de la tierra era más alta, aspecto clave cuando la producción de alimentos es una necesidad estratégica. Los argumentos capitalistas y socialistas de la época coincidían en la superioridad de la gran explotación, ya que permitía una acumulación de capital físico que aumentaba la productividad del trabajo y, con ello, el nivel de vida de los agricultores. En frente estaban los que defendían la superioridad de la explotación familiar, ya que la mano de obra familiar eliminaba los costes asociados a los incentivos, supervisión y control de la mano de obra en la agricultura.

Sin entrar más a fondo en los argumentos de ambas posiciones, lo que es interesante destacar es que, en aquellos momentos, el debate se centraba en cuestiones relacionadas con los costes y la productividad, sin olvidar las cuestiones sociales derivadas del tamaño de la explotación y el sistema de gestión de la mano de obra, y no en el poder de negociación de los agricultores. El resultado de esta dialéctica dependió de la evolución del sistema político y económico de cada país, pero en casi toda Europa Occidental fue la explotación familiar la que se convirtió en el paradigma del modelo agroalimentario de la primera parte del siglo XX.

<sup>6</sup> En un lado se encontraban los que –capitalistas o socialistas– anunciaban la desaparición inexorable de la pequeña y mediana explotación familiar y su sustitución por la gran empresa agraria con abundante capital y mano de obra asalariada; y al otro, los que defendían la superioridad de un modelo de explotación en el que el tamaño óptimo viene dado por la capacidad de trabajo de la familia.

El siguiente gran debate formal y político sobre esta cuestión surgió en la década de los sesenta y lo planteó el entonces Comisario Europeo de Agricultura, de origen holandés, Sicco Mansholt. Como respuesta a los problemas de falta de rentabilidad e ingresos en el sector agrario, que ya eran graves en aquella época «dorada», su posición era que solo las medidas destinadas a facilitar la salida a gran escala de mano de obra del sector agrario y el crecimiento físico y económico de las explotaciones permitirían que la agricultura pudiera mantener su rentabilidad y, con ello, su lugar en la entonces incipiente cadena alimentaria. Su plan fracasó por la oposición radical de los entonces numerosos grupos de interés agrario, pero su idea no cayó en el vacío, ya que sirvió para sentar las bases de las políticas socioestructurales modernas y cambiar la forma de plantear el problema agrario.

En el fondo, lo que Mansholt puso de manifiesto es que si las actividades situadas aguas arriba y aguas abajo del sector primario están sujetas a procesos ininterrumpidos de industrialización, concentración y crecimiento en escala, los agricultores están obligados a seguir el paso si no quieren ver cómo su peso en los mercados cae inexorablemente. Si la reacción a la visión pragmática de Mansholt fue tan virulenta fue porque, entre otras cosas, cuestionaba uno de los mitos políticos y económicos de la agricultura europea de la postguerra: la pequeña y mediana explotación –caracterizada tradicionalmente como la agricultura familiar– como modelo dominante.

El interés de esta breve excursión al pasado reciente es que si bien hoy casi nadie recuerda a Kautsky, Chayanov y el resto de protagonistas de la «vieja cuestión agraria», los ecos de su dialéctica, a pesar de la enorme transformación que ha experimentado el sistema agroalimentario (Ward y Almas, 1997), han llegado hasta nuestros días. La diferencia es que la «nueva cuestión agraria» no tiene tanto que ver con el tamaño de explotación o el régimen de la mano de obra sino con los distintos modelos agroalimentarios, es decir, con las consecuencias de los distintos modos de producir y consumir sobre la sostenibilidad ambiental, la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria de los más pobres.

Si bien el sector agroalimentario es muy heterogéneo, los antagonistas actuales son la agricultura industrial (Troughton, 2005) y la agricultura ecológica (Horlings y Marsden, 2011)<sup>7</sup>. Aunque ahora el debate es más complejo porque los problemas son más diversos, no es difícil ver que los papeles que

<sup>7</sup> Evidentemente hay modelos intermedios, e incluso se podrían utilizar otras referencias –como la producción en masa frente a la producción de calidad diferenciada– pero no es difícil situarlos en relación con unos de estos dos.

hace un siglo representaban, en un lado, los defensores de la agricultura familiar, los encarnan hoy organizaciones como sindicatos campesinos –v.gr. Vía Campesina–, organizaciones ecologistas –v.gr. Ecologistas en Acción–, movimientos sociales centrados en la alimentación –v.gr. *Slow Food*– y activistas sociales como Olivier De Shutter, Frances Moore Lappé o Tony Weis y, en el otro, empresas multinacionales y científicos que siguen el legado de Norman Borlaug, considerado el padre de la Revolución Verde.

El debate actual es más complejo porque contrapone no solo dos tipos, dos tamaños o dos tecnologías, sino también dos formas de concebir la agricultura, la alimentación y la sociedad en el siglo XXI. Simplificando, el modelo agroindustrial se sustenta en una serie de principios entre los que cabe destacar que i) la agricultura es una actividad productiva convencional, que está sometida a las mismas reglas económicas de rentabilidad, competitividad, especialización y productividad que el resto de actividades, ii) la liberalización regional y multilateral y el incremento de los intercambios comerciales son deseables, ya que permiten aumentar la eficiencia de un sistema agroalimentario internacional articulado en cadenas alimentarias globales, iii) la tecnología aplicada a la mecanización, fertilización, genética, riego y lucha contra plagas y enfermedades es imprescindible para superar las restricciones ambientales y aumentar la productividad de la tierra y iv) la homogeneización y estandarización de la alimentación –siguiendo el patrón de consumo de los países occidentales– es la consecuencia lógica e inevitable de la industrialización de la agricultura, lo que provoca la creación de mercados, empresas y modos de producción, consumo y *marketing* globales.

En este modelo, el paradigma es la explotación o empresa de gran tamaño, altamente tecnificada, de organización fordista, con economías de escala, orientación monocultivo y vertebrada en una cadena contractualizada. En él, las pequeñas y medianas explotaciones tienen escasas posibilidades de supervivencia si no se integran horizontal y verticalmente.

Por el contrario, los principios básicos del modelo agroecológico son que i) la agricultura es una actividad económica específica, sometida a leyes naturales que se reflejan en un comportamiento diferenciado de los mercados agrarios, y que responde a una necesidad básica que la hace estratégica, por lo que no puede estar sometida a las mismas reglas que el resto de actividades económicas, ii) hay que respetar una especificidad agrícola en materia de intercambios comerciales con el fin de proteger el derecho de los países a producir sus propios alimentos, a partir de sus propios recursos, lo que en el límite puede

conducir a la adopción de políticas de soberanía alimentaria, medidas proteccionistas y rechazo a las cadenas globales, iii) el uso de la tecnología debe estar limitado por sus impactos ambientales, y debe estar condicionada por sus efectos sobre la lucha contra el cambio climático, la protección de los recursos naturales y la defensa de la biodiversidad, lo que en el extremo supone la supresión de insumos de origen químico y actividades contaminantes –como el transporte a gran escala–, iv) el modelo de alimentación debe ser plural y heterogéneo, respetuoso con las condiciones de producción y consumo locales, y debe estar centrado en los circuitos cortos, los alimentos frescos y estacionales, las variedades y razas tradicionales y los mercados de proximidad.

Los partidarios de este modelo son críticos con el sistema económico y político dominante, y dan prioridad a las crisis alimentaria, ambiental y social globales. Su posición se nutre tanto de consideraciones técnicas y políticas –basadas en su capacidad para asegurar mejor la disponibilidad sostenible de alimentos y la denominada «democracia alimentaria»– como de consideraciones éticas y estéticas, que se reflejan en un estilo de vida cuya filosofía, acuñada por Schumacher (1983), es que *«lo pequeño es hermoso»*. Su paradigma es la pequeña y mediana explotación, preferentemente ecológica, pero siempre respetuosa con el medio natural.

En esta nueva dialéctica, las más débiles son las explotaciones de tipo familiar y sus herederas, que hoy tienen que elegir entre desaparecer o transformarse para sobrevivir en algunos de los dos grandes modelos, dada la baja rentabilidad de la producción de materias primas agrícolas, y las dificultades de los agricultores pequeños y medianos para acceder al crédito, los circuitos de distribución y la tecnología<sup>8</sup>. Las estrategias principales son tres: i) la conversión en una empresa agroalimentaria integral con una producción de calidad en el seno de una cadena corta –modelo agroecológico–, ii) la integración en una empresa de tipo asociativo –modelo agroindustrial o iii) la diversificación por medio de actividades complementarias como el turismo rural, la energía o las nuevas actividades del medio rural.

La buena noticia para este tipo de explotaciones es que, si bien a finales de los ochenta parecían condenadas a la marginalidad arrastradas por un modelo agroindustrial dominante, en la actualidad se benefician de un renovado interés por formas de producción, intercambio y distribución alternativas, lo

<sup>8</sup> A pesar de que comparten el apellido, el análisis y la situación de la agricultura familiar es distinto al de la empresa familiar, que en España se encuentra organizada en asociaciones de ámbito regional y el denominado Instituto de la Empresa Familiar que, fundado en 1992, agrupa a un centenar de empresas con una facturación media de 1.500 millones de euros.

que crea nuevas oportunidades para aquellas que sean capaces de posicionarse correctamente en estas nuevas cadenas. Si como parece esta reivindicación de la pequeña explotación es una reacción postmoderna a los excesos de la agricultura industrial, la concentración de la industria y la distribución, la producción en masa, la globalización agroalimentaria, las multinacionales del sistema agroalimentario, la homogenización industrial de los alimentos y los hábitos alimenticios basados en las comidas preparadas y rápidas, es probable que tenga su lugar en el mundo.

Desgraciadamente, la rivalidad entre ambos modelos es tan intensa que en sus extremos hay voces que llaman a la descalificación y destrucción del adversario. Esta virulencia se explica más porque parten de visiones del mundo absolutamente diferentes que por motivos prosaicos. No es solo un debate científico, sino que conlleva un debate ideológico, emocional, social y político. Para los espectadores neutrales la situación resulta confusa, porque ambos modelos se presentan como la garantía de resolver los grandes problemas de la humanidad para alimentarse y preservar los recursos naturales.

¿Cuál debe ser el papel de la política en esta nueva versión de la «cuestión agraria» –en la que se combinan los aspectos del tamaño, la organización y el modelo– en los inicios del siglo XXI? La respuesta es que debería basarse en mantener un equilibrio entre el apoyo a la ciencia y la tecnología, por un lado, y el respeto a las preferencias sociales y culturales de los ciudadanos y los actores económicos, por otro. El resultado debería ser un marco regulatorio plural, aunque a veces surjan contradicciones o paradojas. A este respecto, la evolución de la PAC es paradigmática. Así, por un lado, y desde sus inicios en los años sesenta, la agricultura europea se ha identificado con la pequeña y media explotación; pero, al mismo tiempo, el modelo de apoyo basado en la producción que prevaleció entre 1962 y 1992 –y que en gran parte se ha consolidado a través de la inercia a favor del *statu quo* que ha prevalecido en las sucesivas reformas de la PAC–, ha beneficiado a las grandes explotaciones<sup>9</sup>.

Con la Reforma del 2013 esta situación ha comenzado a virar hacia un marco más equilibrado, ya que ahora se reconoce la importancia del buen funcionamiento de las distintas cadenas y la necesidad de que la política ofrezca vías de consolidación y crecimiento a los modelos agroalimentarios más frágiles. Así, en el primer pilar, con el nuevo sistema de nuevos pagos directos se abre la puerta a una moderada redistribución de los apoyos a favor de las

<sup>9</sup> En lo que al segundo pilar se refiere, la paradoja es que la PAC ha sido más efectiva en los países con más recursos y mejores políticas propias, por lo que ha podido servir para mantener o ampliar las diferencias estructurales.

explotaciones que menos reciben, se pueden efectuar nuevos pagos a las explotaciones situadas en zonas con limitaciones naturales y se premia a las formas de agricultura más respetuosas con el medioambiente –que por lo general es practicada por las pequeñas y medianas explotaciones–. Adicionalmente, y también en beneficio de este tipo de explotaciones, con la reforma se fortalecen los mecanismos para aumentar el tamaño comercial y económico de los productores agrarios –a través de las OP– y se perfeccionan los mecanismos para desarrollar los circuitos cortos y mercados locales.

Para concluir, los debates clásicos y las políticas socio-estructurales tradicionales centradas en el tamaño han sido superados por la velocidad y naturaleza de los cambios experimentados por el sistema agroalimentario. Hoy no es suficiente crecer si el crecimiento no va acompasado a los cambios que se producen en la cadena y no se adapta a las necesidades del modelo en el que se inserta la explotación. En este marco, la actitud más responsable desde la política agraria es la de reflejar la pluralidad de modelos agroalimentarios y facilitar a los agricultores los medios para integrarse en el que mejor se adapte a sus preferencias. Lo que hoy resulta evidente es que ha llegado el tiempo en el que cada productor debe adoptar una posición pro-activa y estratégica. Sea cual sea su modelo, debe adoptar una actitud profesional.

### **3. Las organizaciones de productores en la PAC. Situación en los sectores de frutas y hortalizas y lácteos<sup>10</sup>**

Si el fortalecimiento de la organización de los productores a través de las OP es una de las medidas estrella de la reforma de 2013 se debe tanto a las ventajas teóricas de la concentración de la oferta como a su experiencia positiva en el sector de frutas y hortalizas. En realidad, el papel referencial que la regulación de este sector tiene para la PAC actual va más allá de las OP. De hecho, cuando se da un paso más hacia la desregulación de los mercados y la búsqueda de la competitividad para todos los sectores de la agricultura comunitaria, es normal que se tengan especialmente en cuenta las lecciones de un sector cuyos productores llevan tiempo adoptando estrategias orientadas al mercado, porque saben que tienen que competir con productos de cualquier latitud en cualquier momento del año –si el déficit comercial de la UE en el sector es tan elevado se debe en gran parte a que sus niveles de protección

<sup>10</sup> Los datos que se ofrecen en este apartado, salvo cuando se indica lo contrario, provienen de la Evaluación de la Estrategia Nacional de los Programas Operativos Sostenibles a desarrollar por las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas, (Cpv: 794190000-4), Valencia, Octubre de 2012 y de la Comisión Europea (2014).

son muy bajos—, y porque sus productos son muy perecederos, sus calidades variables, sus cotizaciones inestables y sus mercados están sometidos a múltiples imperfecciones. Adicionalmente, se enfrentan a la debilidad del mercado interno, por cuanto el consumo de frutas y hortalizas en la UE viene descendiendo desde hace años<sup>11</sup>.

La regulación tradicional del sector se ha caracterizado por niveles de protección bajos, ayudas directas reducidas e intervención en los mercados muy restringida, incluso en su etapa más intervencionista (1972-1996), cuando las medidas de gestión de crisis, en especial las retiradas, tenían un peso elevado en el gasto público asignado al sector. Pero lo singular del modelo de apoyo a frutas y hortalizas radica en el empoderamiento de los productores, tanto para defender sus intereses comerciales como para gestionar las ayudas públicas al sector, por medio de OP.

Si bien su origen se encuentra en la OCM de 1972 (Reglamento (CEE) 1035/1972), la función central que tienen en la actualidad se estableció en la reforma de 1996 (Reglamento 2200/96). En su primera época, 1972-1996, la actuación de las OP estuvo centrada en la gestión de las retiradas. Tras la reforma de 1996, el énfasis se desplazó hacia la concentración de la oferta y la orientación al mercado a través de la introducción de «programas operativos» destinados a mejorar la calidad de los productos y la gestión del medioambiente. El cambio de prioridades fue efectivo, ya que una década después de esa reforma el grueso de los fondos públicos dirigidos al sector iban destinados a cofinanciar los fondos operativos, siendo las cantidades destinadas a retiradas (y restituciones a la exportación) marginales. Las reformas posteriores no han hecho más que seguir acentuando la capacidad de concentración y reduciendo la de intervención en los mercados.

Así, en la reforma de 2007 (Reglamento CE 1182/2007) se acentuó la orientación comercial de las OP por medio de un endurecimiento adicional de las retiradas, la introducción de nuevas medidas y la posibilidad de incrementar la aportación comunitaria al 4,6 % del Valor de la Producción Comercializada (VPC)<sup>12</sup>. De hecho, la entonces Comisaria Fisher Boel —una liberal— dejó muy claro el principio que debía guiar el funcionamiento de las

<sup>11</sup> El consumo de frutas y hortalizas en la UE (28) alcanzó en 2012 los 386,96 gr. por persona y día. Esta cifra es un 8,7 % menor que la correspondiente al promedio 2007-2011, e inferior a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, establecida en un mínimo de 400 gr. de productos frescos al día. La caída entre 2012 y la media del período 2007-2011 es mayor en frutas (-14,2 %) que en hortalizas (-4 %) (*Freshfel Consumption Monitor, April 2014*).

<sup>12</sup> Además de las grandes reformas de 1996 y 2007 se introdujeron algunos cambios menores en los años 2000 y 2003 para simplificar la regulación y, en el caso de las OP, simplificar también su gestión y facilitar la cooperación transnacional, la cooperación comercial y la creación de asociaciones entre ellas.



OP en la nueva etapa cuando señaló que *«it is not secret that the retail sector, now highly concentrated, has an astonishing power to set prices... the supermarkets seem to have the fruit and vegetable sector in a particularly strong arm-lock. It is through Producer Organizations that individual producers can stand up to the retail giant»* (cit. en Canali, 2008)<sup>13</sup>. Desde entonces, no hay ninguna duda de que la primera función de las OP es equilibrar la cadena y aumentar la rentabilidad de los productores.

Las OP son entidades legales que deben ser reconocidas por la autoridad nacional correspondiente y, para ello, deben ser creadas voluntariamente por los productores con el fin de alcanzar los fines previstos en la legislación por medio de los servicios ofrecidos a sus miembros. Una vez reconocidas, las OP pueden crear un Fondo Operativo para financiar su Programa Operativo. El apoyo comunitario a estas organizaciones se articula a través de una aportación financiera al citado Programa<sup>14</sup>. Con carácter general, la ayuda comunitaria se limita al 50 % del Fondo –aunque en algunos casos específicos puede llegar al 60 %–, siendo el 50 % restante aportado por los miembros de la OP o por la misma OP. El Programa Operativo está constituido por las medidas elegidas por los productores para alcanzar sus objetivos.

Uno de los aspectos más sensibles de la actuación de las OP es la extensión de sus acuerdos a productores no miembros. Cuando lo solicita una OP, el Estado miembro puede obligar, durante un tiempo limitado, a cumplir las normas adoptadas en el seno de la organización a productores no miembros de la OP en la región o regiones en las que la OP está operativa.

En la reforma de 2007 se introdujo una novedad importante en cuanto al diseño, gestión y control de los programas operativos de las respectivas organizaciones de productores. Se estableció que cada Estado miembro debería aprobar una Estrategia Nacional para los programas operativos con el fin de establecer los objetivos y las medidas elegibles para la ayuda financiera comunitaria. Para ello debería realizar un análisis DAFO que permitiera establecer una relación de las necesidades en cada país y los mecanismos de asistencia financiera, con el fin de evitar la doble financiación de una acción –a través del Fondo Operativo y de los Planes de Desarrollo Rural–<sup>15</sup>. En este marco,

<sup>13</sup> Tres años después, en la publicación *'Agriculture in the European Union 2010'* se insistía en el mensaje señalando que en el sector de frutas y hortalizas *«retailers play a fundamental role in determining prices»*.

<sup>14</sup> En algunas regiones, la OCM permite la concesión de ayudas para incentivar a los productores a unirse formando Grupos de Productores, con el fin de cubrir los costes administrativos y las inversiones necesarias para lograr el reconocimiento como PO. En algunos casos, la financiación nacional puede ser reembolsada por la UE.

<sup>15</sup> Estos cambios se introdujeron para responder a las críticas formuladas por el Tribunal de Cuentas de la UE en el Informe 8/2006 *«Cultivando logros? La eficacia de la ayuda comunitaria a los programas operativos de los productores de frutas y hortalizas»*. Entre otras, el Tribunal cuestionaba la eficacia de las acciones cofinanciadas con dinero comunitario y los criterios de subvencionalidad.

las autoridades nacionales deben autorizar los programas operativos, las OP deben presentar informes anuales a las citadas autoridades justificando la implementación de su Programa Operativo y la Comisión debe evaluar tanto la Estrategia Nacional como los citados programas operativos.

En 2010, último año del que existen datos disponibles, había 1.599 OP reconocidas en 23 Estados miembros, la tasa de organización se situaba en el 43 % (el 43,9 % si se incluyen también las agrupaciones de productores) y el porcentaje del número total de productores de frutas y hortalizas que eran miembros de una OP ascendía al 16,5 %. Además, existían 55 Asociaciones de OP a las que pertenecía 459 OP, el 28,7 % de las existentes<sup>16</sup>.

El grado de concentración no dejó de crecer durante la década anterior, aunque lo hizo con altibajos, y a un ritmo inferior al necesario para alcanzar los objetivos previstos –el 60 % para 2013<sup>17</sup>–. Entre los años 2000 y 2002 el porcentaje de producción organizada pasó del 13,8 al 24,5 %; en 2003 cayó, y en el período 2004-2010 creció ininterrumpidamente, pasando del 31 al 44 %.

Los datos medios enmascaran importantes diferencias entre unos países y otros e, incluso, entre regiones de un mismo país (Felföldi *et al.*, 2006). Por un lado, en la UE-15 se produjo un espectacular incremento del 6 % en 2004 al 50 % en 2010; coexistiendo el crecimiento de Portugal con el estancamiento de Grecia y Francia y la caída en el Reino Unido e Irlanda<sup>18</sup>. Por otro lado, en los países de la UE-10 los porcentajes han pasado del 6 % en 2004 al 15 % en 2010, y los mayores crecimientos se han producido en la República Checa y Polonia. Los menores niveles de organización y crecimiento corresponden a Rumania y Bulgaria (Rumania ha pasado en 2007 del 0,2 al 1 % y Bulgaria del 0,3 al 0,4 % en 2010).

Como balance cuantitativo –tanto a escala europea como nacional–, se podría afirmar que el número de organizaciones es demasiado elevado –y su tamaño medio reducido–, el nivel de concentración demasiado bajo y las diferencias territoriales demasiado acusadas. Esta situación es un indicador de que los procesos de concentración son costosos, incluso con incentivos fuertes, aunque cabe la posibilidad de que el funcionamiento del sistema no sea todavía óptimo.

<sup>16</sup> Fuente: *ICOP Conference*. Rudy Van der Stappen. 15-16 October 2013.

<sup>17</sup> Fuente: «*Fruits and vegetable sector-CMO and competition*». Tomás García Azcárate.

<sup>18</sup> Hay dos países que destacan del resto con niveles de organización próximos al 90 %, se trata de Holanda y Bélgica, que cuentan con una tradición de cooperación y con estructuras organizadas muy potentes.

### Las OP en España

En el período 2008-2011, el número de organizaciones de productores de frutas y hortalizas reconocidas en España y, por tanto, susceptible de desarrollar un programa operativo fue de 589 en el año 2008, 622 en 2009, 601 en 2010 y 595 en 2011. De ellas, el porcentaje con programa operativo fue del 80 % en el año 2008, 77 % en año 2009, 79 % en el año 2010 y 77 % en el año 2011, lo que da una cifra promedio del 78 % para los cuatro años considerados.

Sobre el conjunto del valor de la producción comercializada de frutas y hortalizas, la comercializada por OP con programa operativo alcanzó un porcentaje promedio del 34 %, con un rango variable del 30-36 % en el período analizado, superior al promedio de la UE y de otros grandes productores como Italia y Francia.

Por su parte, la ayuda financiera pagada, en porcentaje sobre el valor de la producción comercializada por las OP, ascendió en promedio al 3,44 %, con un rango del 3,11-3,69 % en el periodo mencionado, lo que supone un 85 % con respecto al 4,1 % máximo del valor de la producción comercializada y un 75 % del tope máximo posible del 4,6 %. Sobre el total del valor de la producción del sector de las frutas y hortalizas español, el apoyo recibido a través de los programas operativos en el periodo de referencia se situó entre el 1,10 y el 1,27 %, con una media del 1,15 %. Se trata de un apoyo relativamente reducido para un sector agrícola tan importante.

El Valor de la Producción Comercializada (VPC) por las OP con programa operativo en los años de referencia creció un 23,5 % entre 2008 y 2010, frente a un crecimiento de la VPC total del sector de frutas y hortalizas del 1,8 % en el mismo período. Es una evolución positiva, en un contexto de contracción de la actividad económica general del país y un aumento de las exportaciones de frutas y hortalizas (un 6,7 % superior en valor en 2009-2011 frente a la media de 2006-2008).

Aunque la situación es muy heterogénea, globalmente el sistema de OP merece una valoración positiva, ya que está coadyuvando a la realización de importantes cambios estructurales, organizativos y comerciales en la mayor parte de los países miembros con un coste público reducido. Las OP crean incentivos para mejorar la gestión, tanto a nivel de las propias organizaciones como de los productores asociados. Esto se debe a que vender en común suele acabar movilizando un proyecto empresarial común, aunque inicialmente no fuera esta la intención, ya que es muy difícil diseñar estrategias comerciales sin una organización productiva detrás que las respalde.

Adicionalmente, el principio de cofinanciación público-privada al 50 % genera una cultura de responsabilidad en el uso de los recursos y la gestión de las ayudas. Por eso no suele darse el caso de OP que incorporen medidas a su programa operativo con el fin de captar ayudas públicas. En general, su diseño responde a las necesidades de los productores para atender las demandas de los mercados y hacer frente a la competencia. El resultado es la ejecución de inversiones que, sin la escala y los recursos que permiten las OP, serían inviables. Otro factor positivo a tener en cuenta guarda relación con la reducción de los riesgos y costes de transacción, ya que las OP contribuyen a cambiar las rela-

ciones comerciales en el interior de la cadena, dando más seguridad a los productores y creando una cultura de confianza y colaboración entre las partes.

El talón de Aquiles del sistema es que las tasas de organización siguen siendo bajas –sobre todo en los países del Sur y del Este–, por lo que solo un número reducido de productores de frutas y hortalizas pertenece a una OP y disfruta de los beneficios directos del régimen comunitario. Aunque son varias las causas que pueden explicar este fenómeno, parecen plausibles las sociológicas –falta de confianza–, fiscales –economía sumergida–, administrativas –complejidad de los procedimientos de gestión– o estratégicas –preferencia de los productores por las ventas directas, los mercados locales y los circuitos cortos–.

En cualquier caso, lo cierto es que el funcionamiento de las OP es complejo y que, a pesar de los sucesivos cambios efectuados desde 1996, sigue teniendo serias limitaciones. La complejidad proviene de factores diversos que van de la dificultad de diseñar y adaptar los programas operativos a la evolución de sus necesidades a los costes relacionados con el seguimiento, procesamiento y análisis de la información, sin olvidar los problemas derivados de los cambios en las reglas de subvencionalidad y los criterios de inspección y control.

Adicionalmente cabe señalar que el modelo se adapta mejor a la adopción de medidas estructurales –que pueden y deben programarse plurianualmente con antelación, y que permiten la elaboración de proyectos *ex ante* para mejorar la competitividad–, que a la de medidas coyunturales, que por su propia definición son imprevistas y solo pueden estar sometidas a un criterio de evaluación *ex post*. A este respecto, las OP tienen serias dificultades para hacer frente a crisis de mercado, y no solo a las más graves y excepcionales como la del pepino de 2011, sino también a las más regulares como las estacionales en algunos momentos de la campaña de comercialización. Esto se debe tanto a la complejidad de utilización de las medidas de gestión de crisis, como a que la reducida dimensión media de la mayor parte de organizaciones y el insuficiente grado de organización que existe en muchos países y regiones dificulta la estabilización de los precios de mercado<sup>19</sup>.

El modelo de las OP llegó al sector lácteo en 2012, aunque en condiciones diferentes a las vigentes en el de frutas y hortalizas, ya que no tienen acceso a la financiación comunitaria y existen límites a las cantidades que pueden comercializar en común, restricción impuesta para vencer las reticencias de las autoridades de defensa de la competencia. La singularidad de las OP lácteas

<sup>19</sup> Sin embargo, y aunque muchas OP no consideran las retiradas como el instrumento fundamental para la gestión de crisis, estas pueden cumplir un papel amortiguador coyuntural de variaciones inesperadas de precios.

es que pueden negociar en representación o por delegación de sus miembros, sobre parte de su producción, contratos para el suministro de la leche, con la posibilidad de que pueden fijar un precio para todos, siempre que no excedan determinados umbrales comunitarios y nacionales<sup>20</sup>.

Las OP lácteas se configuran, por tanto, como una herramienta para que los productores de leche puedan reducir las asimetrías en relación a la industria, aunque su papel puede extenderse a otros aspectos como los relacionados con la gestión de la oferta y/o situaciones de crisis. Para los productores, el principal incentivo para cooperar viene dado por la posibilidad de negociar conjuntamente contratos –incluido el precio– entre los ganaderos y los procesadores o recolectores de leche<sup>21</sup>. De forma complementaria, el Reglamento (UE) núm. 261/2012 reconoce el papel de las Organizaciones Interprofesionales en campos como la transparencia en los mercados o la promoción de los productos lácteos.

A mediados de 2013 había unas 170 OP registradas en los Estados miembros, de las que 125 estaban en Alemania, 32 en Italia, 9 en Francia y 4 en España, y en nuestro país representaban aproximadamente un tercio de la producción<sup>22</sup>. Haciendo uso de la potestad de cada Estado miembro para establecer las condiciones de aplicación de la reforma, España ha fijado volúmenes mínimos elevados para la constitución de OP –200.000 toneladas de leche de vaca, pero sin condiciones relativas a los medios de gestión– y ha optado por la obligatoriedad de los contratos.

Para concluir este apartado cabe señalar que las OP constituyen la herramienta más poderosa de la PAC para aumentar el poder de negociación de los productores agrarios frente a la distribución o la industria. Desde 1996 son el eje de la regulación del sector de frutas y hortalizas y su normativa ha ido cambiando para fortalecer su función comercial y mejorar el uso del dinero

<sup>20</sup> Las negociaciones por una organización de productores podrán tener lugar con o sin transferencia de la propiedad de la leche cruda de los ganaderos a la organización de productores siempre que, por lo que respecta a la organización de productores: i) el volumen de leche cruda objeto de las negociaciones no supere el 3,5 % de la producción total de la Unión Europea, ii) el volumen de leche cruda objeto de las negociaciones producido en un Estado miembro determinado no supere el 33 % de la producción nacional total de dicho Estado miembro, y iii) el volumen de leche cruda objeto de las negociaciones entregado en un Estado miembro determinado no supere el 33 % de la producción nacional total de dicho Estado miembro (art. 126 *quater*, Reglamento (UE) núm. 261/2012 y art. 149, Reglamento 1308/2013).

<sup>21</sup> Adicionalmente, es importante señalar que en las producciones de queso protegidas por Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) o Indicaciones Geográficas (IG), los Estados miembros podrán permitir que las organizaciones de productores representativas, las organizaciones interprofesionales o los consejos reguladores de las IGP/DOP, especialmente en zonas rurales vulnerables y con el objetivo de asegurar el valor añadido y la calidad, puedan regular los volúmenes de producción. Para poder hacer esto, las organizaciones de productores deberán representar al menos 2/3 de los productores y de la producción de leche de la DOP/IGP y, en el caso de las interprofesionales y consejos reguladores de IGP/DOP, además deberán representar a al menos 2/3 de los productores de queso y de su producción. Los Estados miembros podrán decidir que los contratos tengan una duración mínima, en cuyo caso esta no será inferior a 6 meses. En cualquier caso, los ganaderos podrán renunciar por escrito a esta duración mínima.

<sup>22</sup> Fuente: *Implementation Milk Package*. DG Agri, mayo 2013 (cit. en USC, 2014).

público. Su crecimiento muestra dificultades en los países con peor tradición organizativa, en los que parece imprescindible una actitud pro-activa por parte de los gobiernos nacionales. Por ello, ante el horizonte que abre la reforma de la PAC para el período 2014-2020, hay que tener en cuenta que no son una panacea, y que no deben verse como un sustituto blando de los instrumentos de intervención en los mercados, sino como palancas para la modernización del sector primario que requieren acciones de apoyo y estímulo enérgicas. Quizá el espejo en el que deberían mirarse tanto los productores como los gobiernos españoles es Francia.

#### **4. La nueva regulación comunitaria en la PAC 2014-2020 y sobre la competencia**

Como ya se ha señalado, uno de los puntos más destacables de la Reforma de la OCM Única aprobada en 2013 ha sido el fortalecimiento de los instrumentos a disposición de los productores para mejorar su posición negociadora y lograr mejores precios por sus productos. En la práctica, el cambio ha sido más cuantitativo que cualitativo, ya que se ha centrado en la extensión y adaptación de instrumentos ya existentes en la regulación comunitaria, dejando que sean los Estados miembros los que establezcan las condiciones de aplicación. Por eso, y porque en este capítulo no hay recursos presupuestarios en juego, los conflictos de interés no han tenido la intensidad de los pagos directos. En este punto vamos a examinar las medidas más importantes y su relación con las normas de la competencia en el sector agrario.

Los elementos más destacados de la nueva regulación son los siguientes (Reglamento 1308/2013):

1. Se amplían los sectores que pueden constituir OP respecto a la situación antes de las reformas, con la condición de que las OP deben perseguir algunas de las finalidades específicas previstas en la regulación (art. 152)<sup>23</sup>. Esto significa que se pueden crear OP en cereales, arroz, azúcar, forrajes desecados, semillas, lúpulo, aceite de oliva y aceitunas de mesa, lino y cáñamo, frutas y hortalizas, productos vegetales transformados a base de frutas y hortalizas, plátanos, vino, árboles y otras plantas vivas, bulbos, raíces y similares, flores cortadas y follaje

<sup>23</sup> Los Estados miembros deben reconocer obligatoriamente, previa solicitud, a las OP de los sectores de frutas y hortalizas, con respecto a uno o varios productos de ese sector, y/o dichos productos destinados únicamente a la transformación, aceite de oliva y aceitunas de mesa, gusanos de seda y lúpulo.

ornamental, tabaco, carne de vacuno, leche y productos lácteos, carnes de porcino, ovino y caprino y de aves de corral, huevos, alcohol etílico de origen agrícola, productos apícolas, gusanos de seda y otros (caballos y cerdos vivos, etc).

2. Se establece que los Estados miembros puedan reconocer organizaciones interprofesionales que lo soliciten (art. 158), siempre y cuando cumplan las finalidades previstas para las mismas, las cuales deben tener en cuenta los intereses de sus miembros y los de los consumidores; lo que incluye la elaboración de contratos tipo compatibles con la normativa de la Unión para la venta de productos agrícolas a los compradores y/o el suministro de productos transformados a distribuidores y minoristas, teniendo en cuenta la necesidad de conseguir condiciones equitativas de competencia y de evitar las distorsiones del mercado (art. 157)<sup>24</sup>.
3. Se establecen ayudas para la creación de agrupaciones y OP en todos los sectores de todos los Estados miembros al amparo de la política de desarrollo rural –suspendiendo la ayuda específica del sector de las frutas y hortalizas–; sobre la base de un plan empresarial, a las que se ajusten a la definición de PYME (Reglamento UE 1305/2013, art. 27).
4. Se establecen ayudas destinadas a las organizaciones de productores del sector del lúpulo (art. 58).
5. Se mantiene la posibilidad de que las organizaciones interprofesionales puedan elaborar contratos tipo (art. 157).
6. Se mantiene la financiación de los programas de trabajo trienales que elaborados por las organizaciones de productores reconocidas (art. 29).
7. Se amplía la extensión de las normas de las organizaciones a los operadores no afiliados (art. 164) a todos los sectores y en determinadas condiciones (art. 134)<sup>25</sup>.
8. Se mantiene, en el caso del vino, y con el fin de mejorar y estabilizar el funcionamiento del mercado, que los Estados miembros puedan establecer normas de comercialización para regular la oferta, en particular mediante las decisiones adoptadas por las organizaciones interprofesionales (art. 167)<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Se establece un reconocimiento obligatorio de las organizaciones interprofesionales del sector del aceite de oliva y las aceitunas de mesa y del sector del tabaco (art. 159).

<sup>25</sup> La ampliación de determinadas normas de las organizaciones a los no afiliados y el pago obligatorio de cuotas por estos, incluidas la utilización y la asignación de ese pago, requiere la consulta a los actores relevantes.

<sup>26</sup> Quedan excluidas las prácticas que puedan falsear la competencia como las que llevan a la partición de los mercados, afectan al correcto funcionamiento de la OCM, trastornan o eliminan la competencia, redundan en la fijación de precios o cuotas y provocan discriminación.

9. Se establece que un Estado puede decidir que todas las entregas, en su territorio, de determinados productos agrarios, de un productor a un transformador o a un distribuidor deben ser objeto de un contrato por escrito entre las partes, y/o que los primeros compradores deben presentar una oferta por escrito para un contrato de entrega, en su territorio, de esos productos agrarios, por parte de los productores, en cuyo caso los citados contratos u ofertas de contrato deben cumplir las exigencias previstas en el Artículo 168.
10. Se establece que las organizaciones de productores reconocidas de aceite de oliva, carne de vacuno y determinados cultivos herbáceos puedan poder negociar, dentro de límites cuantitativos fijados para cada sector, las condiciones de los contratos de entrega, entre otras cosas los precios, para la producción de algunos de sus miembros o de todos ellos, siempre que esas organizaciones persigan uno o varios de los tres objetivos siguientes: concentrar el suministro, comercializar los productos de sus miembros y optimizar los costes de producción, siempre y cuando la búsqueda de dichos objetivos lleve a la integración de las actividades y que esta integración tenga probabilidades de generar una eficacia significativa que consiga que las actividades generales de la organización de productores contribuyan a lograr los objetivos previstos en el artículo 39 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Esto podrá llevarse a cabo siempre que la organización de productores realice determinadas actividades, y que estas sean significativas en términos del volumen de la producción de que se trate y de los costes de producción, así como de la comercialización de los productos en cuestión (art. 149, 169, 170 y 171).

En general, hay un consenso bastante amplio sobre este paquete de medidas, teniendo en cuenta que casi nadie se opone, al menos públicamente, a mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, aumentar la transparencia de los mercados y fortalecer la posición negociadora de los productores. Sin embargo, las medidas políticas de tipo estructural y organizativo no despiertan el mismo entusiasmo en los países del sur que en los del norte de



Europa<sup>27</sup>. Estos últimos suelen ser más escépticos, seguramente porque las necesitan menos, ya que sus estructuras empresariales en el sector agroalimentario son más poderosas<sup>28</sup>. En cualquier caso, uno de los aspectos más sensibles de este capítulo de la negociación ha sido la relación de estas medidas con la aplicación del derecho de la competencia al sector agroalimentario.

No cabe duda de que los ministros de agricultura de la UE eran conscientes de las implicaciones de este problema cuando afirmaron que *una relación armónica entre la política de competencia y la PAC resulta esencial para asegurar la competitividad del sector y que, en caso de considerarse apropiado, debería considerarse cuidadosamente la oportunidad de reformar, en los aspectos que resulten necesarios, las reglas de competencia y, entre otras, las disposiciones relevantes del Reglamento del Consejo 1234/2007, (OCM única)* (cit. por Comisión Nacional de la Competencia, 2010, p. 45).

Tradicionalmente, sobre este asunto siempre han existido dos posiciones. Por un lado, y en la línea del informe del Parlamento Europeo sobre la OCM Única conocido como «Informe Dantin» (*European Parliament*, 2012), que recoge las reivindicaciones de una buena parte del sector agroalimentario, está la posición que defiende la mejora de las relaciones en la cadena alimentaria a través de una derogación o flexibilización del derecho de la competencia y, por otro, está la posición liberal y ortodoxa que defiende una aplicación estricta de la citada normativa, limitando las excepciones. Se trata de una controversia de gran trascendencia, ya que en la práctica lo que está en juego es la posibilidad para las OP de tomar medidas de regulación de la oferta o el alcance de la negociación colectiva de precios.

La situación vigente hasta la reforma de 2013 ha sido analizada en numerosos trabajos (Fernández, 2001; García, 2012; Guillem, 2012). Se puede resumir afirmando que i) la agricultura está plenamente sometida a las normas

<sup>27</sup> Los argumentos que han utilizado los países más liberales o más escépticos con este enfoque basado en la concentración de la producción y la organización de la cadena han sido que el reconocimiento de las organizaciones de productores no debería ser obligatorio sino que debería estar en manos de los países miembros y que la extensión de las OP podría crear situaciones de (abuso de) posición dominante en algunos mercados. El DEFRA (*The Department for Environment, Food and Rural Affairs* del Reino Unido), por ejemplo, sostuvo que no veía ningún valor a extender los programas operativos a todos los sectores, teniendo en cuenta que existen otras formas de cooperación como las cooperativas (además de criticar la burocracia que conllevan) y se mostraba también escéptico con la posibilidad de obligar a utilizar contratos escritos. Una actitud similar se aprecia en la posición de organizaciones empresariales como *Eucolait* (*European Association of Dairy Trade*).

<sup>28</sup> Aunque la situación se repite en muchos sectores, la heterogeneidad del sector lácteo comunitario es paradigmática, ya que en él coexisten diferentes modelos lácteos con diferentes estructuras, organización y mercados. Existe un modelo lechero del norte (Dinamarca, Irlanda, Holanda, norte de Alemania) y otro del sur de Europa (Francia, España, Italia...), sin olvidar que en el interior de muchos países existen importantes diferencias regionales. El modelo lácteo septentrional es de base fundamentalmente cooperativa y está altamente concentrado, mientras que el meridional es mixto (cooperativas y empresas de iniciativa privada) y sus empresas son de menor tamaño; adicionalmente, el primero está orientado a la producción de productos industriales dirigidos a la exportación, mientras que el segundo lo está hacia los productos de gran consumo destinados al mercado interior.

sobre la competencia fijadas en los Artículos del 101 al 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ii) las citadas normas prevén tres excepciones en el art. 42 relativas a los acuerdos, decisiones y prácticas que podrían restringir la competencia en la producción y el comercio de productos agrícolas debido a la especificidad estructural de la actividad primaria<sup>29</sup>, iii) estas excepciones no se aplican en caso de acuerdos para fijar precios o eliminar la competencia y iv) cada vez que la UE ha querido favorecer la organización de los productores y la vertebración de la cadena ha tenido que vencer las resistencias de la Comisión en materia de competencia, dado que es esta la institución que tiene la competencia exclusiva para determinar qué acuerdos, decisiones y prácticas cumplen las excepciones citadas en el punto ii).

Como era de esperar, la reforma de 2013 no rompe el *statu quo* formal entre la PAC y la política de competencia, pero sí que inclina un poco la balanza a favor de la PAC, en el sentido de que a través de la extensión de las OP flexibiliza la interpretación de las tres excepciones a las reglas generales de la competencia. En particular, la posibilidad de crear en todos los sectores OP que puedan aspirar a concentrar la oferta, como lo hacen las de frutas y hortalizas, supone un hito en la historia de la PAC, a pesar de que se les pongan límites cuantitativos y no sea fácil que acaben alcanzando ese estatus<sup>30</sup>. El grado de desarrollo que se permita lograr a las nuevas OP es muy importante desde el punto de vista de las estrategias de los productores, ya que determina el mix óptimo entre tamaño y organización para lograr defender su posición negociadora. Si bien está cooperar, y mejor hacerlo en algo que no hacerlo en nada, sería frustrante que las OP en la nueva etapa no llegaran a avanzar sustancialmente en su función central que es la de concentrar la oferta y vender en común.

<sup>29</sup> Estas son: i) que formen parte integrante de una organización nacional de mercado, (ii) que sean necesarios para alcanzar los objetivos de la PAC y (iii) acuerdos, decisiones y prácticas de agricultores, de asociaciones de estos o de asociaciones de estas asociaciones pertenecientes a un solo Estado miembro, en la medida en que, sin llevar consigo la obligación de aplicar un precio determinado, afecten a la producción o a la venta de productos agrícolas, o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrícolas, a menos que la Comisión compruebe que la competencia queda de este modo excluida o que los objetivos del artículo 33 del Tratado son puestos en peligro.

<sup>30</sup> A este respecto, y además de los elementos citados, hay que destacar la extensión en el Artículo 222 de la tercera excepción a los acuerdos y decisiones de las organizaciones de productores, las asociaciones de estas y de las organizaciones interprofesionales reconocidas durante los períodos de desequilibrios graves en los mercados, siempre que tales acuerdos y decisiones no menoscaben el correcto funcionamiento del mercado interior, tengan como única finalidad estabilizar el sector afectado y entren en una o más de las categorías previstas. En este marco, las organizaciones podrán adoptar medidas que restringen la competencia.

## 5. Conclusiones

Con la reforma aprobada en 2013, la PAC ha cerrado el ciclo de cambios que se inició en 1992 en lo que respecta al desmantelamiento de la mayor parte de los instrumentos de intervención directa en los mercados. Para reducir el impacto del ajuste, a la vez que iba eliminando estos mecanismos, la PAC debería haber sido muy incisiva empoderando a los agricultores para adaptarse a un entorno más competitivo. Sin embargo, las medidas de acompañamiento de tipo estructural adoptadas a lo largo del proceso han sido relativamente tímidas en relación con los desafíos, y han seguido un enfoque «caso por caso» y reactivo.

Así, en el primer pilar, aunque el reconocimiento de las OP se inició en el sector frutas y hortalizas en 1972, no se acentuó su función de concentración de la oferta hasta 1996, y hubo que esperar a una severa crisis de precios en un sector altamente intervenido, y a las puertas de una intensa desregulación de la producción, para que llegaran al sector lácteo en 2012<sup>31</sup>. En lo que se refiere al segundo pilar, la respuesta ha dependido de los Estados miembros, pero no se ha incentivado especialmente la reestructuración agraria. En conjunto, la respuesta ha sido insuficiente, sobre todo para los países y sectores peor estructurados, y esto ha puesto de manifiesto, con toda su crudeza, la debilidad estructural del sector primario.

En estas circunstancias, no es extraño que las crisis se hayan sucedido en los últimos años y que el poder de negociación se haya convertido en un problema político de primer orden en la reforma de 2013. En unos mercados cada vez más abiertos, con unas ayudas prácticamente desconectadas de la producción y con una buena parte del sector primario en crisis, se ha impuesto la necesidad de promover desde la PAC la reestructuración de la cadena alimentaria y el fortalecimiento de los instrumentos de cooperación de los agricultores.

Lo que este enfoque significa es el reconocimiento de que la asimetría de poder, en unos mercados agrícolas poco regulados e inestables, puede destruir una buena parte del sector primario, y que sin los adecuados incentivos públicos los agricultores no pueden crear los contrapesos necesarios para defender sus intereses en condiciones de equidad frente al resto de agentes económicos. Más aún, la sustitución de un conjunto de herramientas de regulación de la

<sup>31</sup> El proceso ha sido muy similar en lo que respecta a las organizaciones interprofesionales, ya que su reconocimiento en el interior de una OCM se inició en el sector del tabaco en 1992, siguió en el de frutas y hortalizas en 1996 y se extendió al vino en 1999, con planteamientos específicos en cada caso.

producción e intervención de los mercados por otro de regulación de la organización de los productores y de la cadena alimentaria marca una nueva etapa en el modelo de apoyo a la agricultura comunitaria.

En este nuevo marco, el tamaño importa, como siempre lo ha hecho, pero su importancia ahora depende del tipo de cadena y del modelo agroalimentario en el que se sitúa el productor y del poder de negociación que le confiere. En el modelo agroindustrial el tamaño lo es todo, ya que una distribución cada vez más concentrada exige de sus proveedores una escala y capacidad económica equivalente, imperativo que se transmite aguas abajo hasta determinar la arquitectura de toda la cadena, obligando al pequeño y mediano productor a integrarse o desaparecer. En el modelo agroecológico, por el contrario, este tipo de productor tiene no solo una oportunidad sino incluso una ventaja, siendo el tamaño óptimo el que resulta económicamente suficiente para mantener la explotación.

La vieja cuestión agraria ya no es un conflicto entre explotaciones familiares y grandes explotaciones capitalistas o socialistas, ya que la titularidad y la composición de la mano de obra han dejado de ser los factores relevantes. La nueva cuestión agraria es un conflicto entre modelos agroalimentarios, en el que lo que está en juego es la capacidad de alimentar mejor al mundo preservando los recursos naturales, reduciendo el impacto negativo de la agricultura y garantizando los derechos de productores y consumidores.

En esta situación, la decisión de la PAC de apostar por las organizaciones de productores en todos los sectores para aumentar su poder, tanto en la negociación de precios y contratos como en la gestión y regulación de la oferta, es muy importante. Sin embargo, aun reconociendo el valor que este nuevo paso significa, el funcionamiento de las nuevas OP suscita algunos interrogantes. No está claro si el modelo va a evolucionar hacia la convergencia formal con las OP de frutas y hortalizas o si, como todo parece indicar, van a configurarse dos tipos de OP: las de frutas y hortalizas –las puras, y duras– y el resto, en la estela de las OP lácteas.

Si se consolida esta dualidad, habrá unas OP capaces de concentrar realmente la oferta –mediante la venta en común de toda la producción de todos los socios– y de gestionar programas operativos para la modernización e integración productiva de la organización con participación pública, y otras, en las que los productores harán algunas cosas en común –por ejemplo, vender a través de la OP parte de su producción–, pero sin llegar a la plena integración

comercial ni, mucho menos, productiva; lo que restará incentivos para un verdadero re-equilibrio de la cadena de valor.

Si no existe voluntad o capacidad política para hacer que todas las OP sigan la estela de las de frutas y hortalizas, la capacidad de las que se formen para equilibrar la cadena será muy reducida, sin por ello desprestigiar el valor de las acciones conjuntas que puedan emprender. Esta situación es especialmente estratégica para las cooperativas, acostumbradas a comercializar en común, y que en muchos países juegan un papel fundamental en la defensa de los derechos de los productores, pero que necesitan de estímulos para abordar procesos de reestructuración pendientes.

Además, la experiencia de estas organizaciones en el sector de frutas y hortalizas demuestra que son muy útiles para modernizar y profesionalizar la actividad empresarial, pero que se enfrentan a serias dificultades para concentrar la oferta y modificar sustancialmente el *statu quo* comercial. Existen rigideces del contexto socio-económico-cultural que dificultan la creación de nuevas OP y el aumento del tamaño de las ya existentes por procesos de integración o incorporación de nuevos socios. La capacidad de concentración en organizaciones de mayor dimensión se ve condicionada por factores culturales –problemas de confianza y liderazgo–, estatutarios –criterios territoriales para alcanzar la condición de socio–, legales –en el caso de España, restricciones para operaciones en distintas comunidades autónomas– y sociales –el temor a la pérdida de control de los que ya son socios–. Un capítulo especialmente sensible es el de la gestión, que exige personal especializado y abundantes recursos para cumplir con los elevados y complejos requerimientos de información y control, lo que afecta especialmente a las pequeñas y medianas OP. Para mejorar el desempeño del modelo harían falta nuevas medidas que aumentasen la transparencia en la gestión e incentivos que premiasen a las más eficientes y las que logran los mejores precios para los productores.

A estos factores hay que añadir que los efectos del fortalecimiento de las OP, sus asociaciones y las OI van a depender también del funcionamiento del conjunto de herramientas que deben equilibrar la cadena agroalimentaria. Por ello, los gobiernos nacionales deben actuar además en la contractualización, en aumentar la transparencia en la formación de los precios y márgenes, en armonizar la interpretación de las normas de la competencia entre las respectivas autoridades nacionales y en vigilar mejor las prácticas comerciales, en particular las desleales y anticompetitivas. No hay que olvidar que, como

en otros capítulos de la reforma de 2013, el resultado final de este paquete legislativo va a depender de las decisiones de los Estados miembros, que son quienes deben definir las condiciones específicas de aplicación de los nuevos mecanismos –esto afecta, por ejemplo, a la opción de obligatoriedad de los contratos o a los criterios para el registro de las organizaciones de productores–. Para los países y regiones del Sur, cuyos productores están por lo general peor organizados, esta debería ser una prioridad de política agraria.

En cualquier caso, no hay que olvidar que la responsabilidad final es de los productores, que deben aprovechar el nuevo marco institucional, más equilibrado, para mejorar su posición competitiva. Pueden hacerlo, o bien integrándose horizontalmente en OP –si están inmersos en la dinámica del modelo agroindustrial–, o bien estableciendo y reforzando sus vínculos directos con proveedores y clientes –tanto si apuestan por el modelo agroecológico como si lo hacen por la calidad diferenciada–. Si bien el tamaño sigue siendo un factor clave de competitividad, con la nueva regulación las medianas y pequeñas explotaciones tienen nuevas oportunidades para mejorar su inserción en la cadena alimentaria.

Finalmente, se entiende el temor de las autoridades de la competencia ante la decisión de incentivar la concentración de la oferta en todos los sectores para aumentar el poder de negociación de los productores y, con ello, los precios que reciben de sus productos. Sin embargo, su interpretación de la normativa tendría que ser flexible, adaptándose a la situación de cada mercado y al grado de concentración de sus clientes.

## Referencias bibliográficas

- CANALI, G. (2008): «The Role Of ‘Integrated Production’ Scheme In The New Fruit And Vegetable CMO: A Tool For Competitiveness, Sustainability Or Oligopsony By Large Retail Chains?»; *paper at the 109th EAAE Seminar The CAP after the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms, Viterbo*; pp. 20-21.
- CLARKE, R. (ed.). (2002): *Buyer power and competition in European food retailing* (10). Edward Elgar Publishing.

- COMISIÓN DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DEL PARLAMENTO EUROPEO (2010): «Ingresos justos para los agricultores: mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa»; *Informes Documento de Trabajo*. Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo. Ponente José Bové. 25 de febrero de 2010.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): «Los Precios de los Productos Alimenticios en Europa»; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. 9 de diciembre de 2008. *COM* (2008) 821 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2009a): «Situación del mercado de la leche y los productos lácteos en 2009»; Comunicación de la Comisión al Consejo. SEC (2009) 1050. Bruselas, 22.7.2009. *COM* (2009) 385 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2009b): «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa»; *COM* (2009) 591 final. 28 de octubre de 2009.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario»; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, *COM* (2010) 672/5.
- COMISIÓN EUROPEA (2014): «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de las disposiciones relativas a las organizaciones de productores, a los fondos operativos y a los programas operativos en el sector de las frutas y hortalizas desde la reforma de 2007»; «Informe sobre el régimen aplicable al sector de las frutas y hortalizas»; *SWD* (2014) 54 final.
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2010): *Informe sobre Competencia y Sector Agroalimentario*.
- DOBSON, P. W.; WATERSON, M. y DAVIES, S. W. (2003): «The patterns and implications of increasing concentration in European food retailing»; *Journal of Agricultural Economics* 54(1); pp. 111-125.
- FELFÖLDI, J.; MOLNÁR, A. y GELLYNCK, X. (2006): «Evaluation of producer organisations in the fruit and vegetable sector: Experiences from Hungary and Belgium»; *International Journal of Horticultural Science* 2006 12(3); pp. 115-121.

- FERNÁNDEZ, C. (2001): «Aspectos jurídicos que regulan las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la Unión Europea»; *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* (190); pp. 165-194.
- GARCÍA, T. (2012): «Algunos apuntes sobre la relación entre las políticas europeas agraria y de competencia en el marco de las discusiones sobre la PAC post 2013. *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, (232), 69-100.
- GUILLEM, J. (2012): *EU competition framework policy and agricultural agreements: collation and comparative analysis of significant decisions at national level*. European Parliament. Directorate General for Internal Policies Policy Department B: Structural And Cohesion Policies Agriculture And Rural Development.
- HORLINGS, L. G. y MARSDEN, T. K. (2011): «Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological modernisation of agriculture that could ‘feed the world’»; *Global Environmental Change* 21(2); pp. 441-452.
- PARLAMENTO EUROPEO (2012): «Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation)»; COM(2011)0626; C7-0339/2011; 2011/0281(COD)). Committee on Agriculture and Rural Development. Rapporteur: Michel Dantin.
- PIESSE, J. y THIRTLE, C. (2009): «Three bubbles and a panic: An explanatory review of recent food commodity price events»; *Food policy* 34(2); pp. 119-129.
- REGLAMENTO (CEE): núm. 1035/1972, del Consejo de 18 de Mayo.
- REGLAMENTO (CE): núm. 2200/96 del Consejo de 28 de octubre de 1996 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas.
- REGLAMENTO (CE): núm. 1182/2007 de 26 de septiembre de 2007, por el que se establecen disposiciones específicas con respecto al sector de las frutas y hortalizas.
- REGLAMENTO (UE): núm. 261/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, que modifica el Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos.



- REGLAMENTO (UE): núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- REGLAMENTO (UE): núm. 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) núm. 1234/2007.
- ROGERS, R. T. y SEXTON, R. J. (1994): «Assessing the importance of oligopsony power in agricultural markets»; *American Journal of Agricultural Economics*; pp. 1.143-1.150.
- SCHUMACHER, E. F. (1983): «Small is beautiful (1973)»; *Versión en castellano Lo pequeño es hermoso. Barcelona: Ediciones Orbis.*
- TROUGHTON, M. (2005): «Fordism rampant: the model and reality, as applied to production, processing and distribution in the North American agro-food system»; *Rural change and sustainability: agriculture, the environment and communities. Wallingford, UK and Cambridge, MA: CABI*; pp. 13-27.
- USC (2014): *Adaptación al nuevo marco del sector lácteo y dinamización de las herramientas del Paquete Lácteo*. Convenio de apoyo técnico USC-INLAC, 2013-14. Abril 2014 (v .02).
- VAVRA, P. y GOODWIN, B. (2005): «Analysis of price transmission along the food chain»; *OECD Publishing* (3).
- VON BRAUN, J. y TADESSE, G. (2012): «Global food price volatility and spikes: an overview of costs, causes, and solutions»; *ZEF Discussion Papers on Development Policy* (161).
- WARD, N. y ALMÁS, R. (1997): «Explaining change in the international agro-food system»; *Review of International Political Economy* 4(4); pp. 611-629.
- YOUNG, L. M. y HOBBS, J. E. (2002): «Vertical linkages in agri-food supply chains: changing roles for producers, commodity groups, and government policy»; *Review of Agricultural Economics* 24(2); pp. 428-441.



# La Estrategia 2020 y la Asociación Europea de Innovación (AEI) de la agricultura productiva y sostenible.

## Algunas ideas y reflexiones desde Bruselas

Tomás García Azcárate\*

Comisión Europea.  
Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas (IEE-ULB)

### 1. Introducción: un diagnóstico inquietante

El punto de partida de la reflexión europea sobre el devenir de la investigación y la innovación en el campo de la agricultura, la alimentación y la cadena alimentaria es una serie de señales de alarma que se han encendido: el estancamiento de los rendimientos o su mínima progresión y la caída de la inversión pública y privada en investigación.

La productividad por hectárea aumenta menos hoy que ayer. En trigo, estamos estancados; en arroz hablamos de un 1 % de crecimiento anual; en maíz y soja, menos del 2 %. Aunque los datos son un poco más favorables en los países en desarrollo (con unos rendimientos más bajos y por lo tanto más margen de progresión) que en los países desarrollados, en ningún caso son satisfactorios.

Este menor crecimiento está directamente relacionado con la disminución del esfuerzo inversor en investigación agraria y en desarrollo. La baja tendencial de los precios reales de las materias primas en general, incluido las agrícolas, ha limitado durante décadas las inversiones (Abbot *et al.*, 2008).

El International Rice Research Institute (2008) ha analizado la evolución de los presupuestos públicos destinados a financiar la investigación, extensión, divulgación e innovación agrarias entre 1975 y el año 2000. El resultado no puede ser más deprimente. En el caso de los países desarrollados, el presupuesto ha incluso disminuido; en Latinoamérica, pasó de casi el 10 al 2 % y en Asia, del 6 al 4 %. Ciertamente es que, en cambio, la inversión privada ha aumentado pero esta se ha, lógicamente, concentrado en aquellas innovaciones potencialmente rentable desde el punto de vista económico y empresarial (Trostle, 2008).

\* Las opiniones expresadas solo comprometen a su autor. Texto terminado el 2 de marzo del 2014.

La situación cambió con el nuevo siglo. Cuando el crecimiento económico, en particular en Asia, generó un incremento de la demanda, los sectores productores han sido incapaces de responder adecuadamente. La tendencia alcista de los precios mundiales empezó con los minerales y se trasladó con una demora de varios años a los mercados agrarios.

Hoy, la agricultura, la investigación agraria y la inversión agropecuaria han vuelto a estar de actualidad. Desde el inicio del presente siglo, la inversión pública en investigación agraria ha vuelto a aumentar en el mundo, pasando de 26 billones de dólares en el año 2000 a 32 a final de la década. También ha aumentado la inversión privada (IFPRI, 2014).

Acontecimientos recientes, en especial el aumento de la volatilidad de los precios agrarios<sup>1</sup> y su relación con ciertos hechos externos a la agricultura (tales como los mercados de la energía y otras materias primas y los mercados financieros) han mostrado que es necesario encontrar un nuevo equilibrio entre las funciones que la agricultura tiene que abordar. La cantidad de alimentos, piensos, combustibles y fibras que podríamos producir con nuestros limitados recursos no es solo cuestión de cuánta demanda existe, sino de qué cantidad podríamos suministrar sin poner en riesgo la sostenibilidad a largo plazo de esos recursos.

Lo principal de las inversiones en investigación agraria hoy se concentra en China, la India, los Estados Unidos seguidos de lejos por Brasil, Argentina, Irán, Japón, Nigeria y Rusia (IFPRI 2013). ¿No les parece que hay un gran ausente en esta lista? ¿Dónde estás, Europa?

No estamos hablando únicamente de un problema cuantitativo. Desde el punto de vista cualitativo, la situación es también inquietante.

En muchos Estados miembros se han privatizado los servicios de extensión agraria, como en el Reino Unido o Irlanda. En otros, se han desmantelado o transformado en agencias principalmente orientadas a la gestión de las ayudas de la Política Agraria Común, como ha acontecido en muchas de nuestras comunidades autónomas. El vacío así creado ha sido, parcialmente, rellenado por el asesoramiento técnico de las empresas de insumos, muchas veces de gran calidad y con grandes profesionales, pero implicado en una dinámica de ventas más que de uso racional. No es fácil para estos asesores acompañar al agricultor en su búsqueda de ajustar sus costes de producción,

<sup>1</sup> Véase al respecto el muy interesante proyecto de investigación Ulysses financiado por el Séptimo Programa Marco europeo (<http://www.fp7-ulysses.eu/publications.html>).

produciendo más y gastando menos. Les pagan por vender, con comisiones en función del volumen de ventas. No se le pueden pedir peras al olmo.

Además, hay demasiada distancia entre el mundo de la investigación y el mundo agrario y rural. En España por ejemplo hemos avanzado mucho, y era más que necesario, en la evaluación de la calidad del trabajo de nuestros científicos. Pero los criterios de evaluación en vigor, en búsqueda de la excelencia científica, no dejan espacio suficiente a las labores de divulgación y extensión. La comunidad científica responde a los estímulos que se le dan. Movilizar tiempo para actividades que no generan valor desde el punto de vista de la excelencia investigadora tal y como se mide hoy, es como mínimo una pérdida de tiempo.

A esto le podemos sumar la siempre mejorable simbiosis entre investigación pública y privada.

Buen ejemplo gráfico de cuanto se ha dicho es el hecho que, como regla general en la que siempre caben las consabidas excepciones, las instituciones científicas más próximas al campo y al agricultor suelen tener menos «prestigio científico», a pesar de la gran labor que han desarrollado y siguen intentando desarrollar a pesar de las restricciones presupuestarias (IFAPA *versus* el CSIC, por solo poner dos ejemplos).

## 2. La investigación agraria en Europa, al presente

Desde el ámbito de la Unión Europea, la investigación agraria y alimentaria en un sentido amplio, ha estado siempre entre las prioridades. El instrumento principal de la política europea para la investigación es el Programa Marco siendo el actualmente vigente el séptimo. Dicho programa reservaba al área de la agricultura, la pesca, la alimentación y la biotecnología un presupuesto global, vecino de los 2.000 millones de euros en el periodo 2007-2013.

Se trata, evidentemente, de una cantidad nada despreciable pero cuyo valor se ve considerablemente acrecentado por las sinergias, entre investigación financiada en el ámbito nacional con el comunitario, y por las redes de contacto y conocimiento que ello genera.

Para preparar una propuesta, para desarrollarla y llevarla a cabo si consigue superar el proceso de selección, equipos de investigadores de distintos Estados miembros, e incluso de muchos países terceros, trabajan juntos, com-

parten resultados, construyen redes de conocimiento que persisten incluso mucho después de que el programa financiado se haya terminado.

Sin embargo, los Programas Marcos poco han hecho para acercar el mundo real, el agrario en el caso que nos ocupa, y el científico. Se trata de una relación compleja. Durante años, la investigación agraria estuvo coordinada por la Dirección General de la Agricultura. Su ligazón con la PAC era intensa pero fallaba su integración y coherencia con la política europea general de la investigación.

Para resolver dicha disfunción, la investigación agraria en Europa fue transferida de la Dirección General de la Agricultura a la de Investigación. En efecto, mejoró sensiblemente la coordinación con el conjunto de la política científica aunque se debilitaron los lazos con el sector y con la PAC.

Como en el caso de los distintos fondos estructurales de la Unión Europea (véase la contribución de Rosa Gallardo al respecto en este mismo libro), la respuesta ha de encontrarse en la coordinación y las sinergias y no en la guerra por las competencias.

Conviene aquí mencionar un caso aparte, atípico en el seno de la PAC pero muy interesante: el de las frutas y hortalizas. Dicho sector disfruta de una reglamentación específica basada en Organizaciones de Productores y en Programas Operativos cofinanciados por la Unión Europea y los propios agricultores. La investigación, y en este caso particularmente la investigación aplicada decidida y pagada en parte por los propios agricultores, es una de las actividades elegibles. En el año 2010 fueron más de 80 millones de euros los que las organizaciones europeas de productores de frutas y hortalizas invirtieron en I+D.

Bicho raro en el marco de la Organización única de mercados, el marco regulador europeo para las frutas y hortalizas, a menudo denostado y siempre en peligro de desaparecer, ha salido reforzado de la *reforma Ciolos*. La PAC post 2014, no solo extiende a todos los demás subsectores productivos el modelo de las Organizaciones de Productores, sus asociaciones y las interprofesiones, sino también consolida el precedente de una mayor interrelación entre los productores y la investigación.

### 3. La investigación agraria europea, el futuro

#### 3.1. El Programa Horizonte 2020

Una vez hecho el diagnóstico, cabe presentar el marco aprobado para el periodo 2014-2020. El primer elemento a destacar es que, en un contexto de restricciones presupuestarias, la Unión Europea está dispuesta a duplicar los fondos para la investigación y el desarrollo.

El principal instrumento de apoyo para la investigación agraria será a partir del 2014, el Programa Horizonte 2020: es el mayor programa público de inversiones en el mundo para impulsar la investigación, la innovación y la competitividad, dotado con 70.000 millones de euros para el período 2014-2020 (a precios constantes de 2011).

Este programa será clave en la aplicación de la «Unión por la Innovación», para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Horizonte 2020 es una inversión en el futuro de la Unión Europea centrado en apoyar las mejores líneas de investigación para ofrecer importantes oportunidades de negocio y mejorar la vida de los ciudadanos.

El nuevo programa reúne por primera vez en un solo paquete todos los fondos europeos destinados a la investigación y la innovación con unas reglas iguales para todos los que participen. Horizonte 2020 significa más investigación y menos burocracia.

En el marco del Horizonte 2020, se ha aumentado también considerablemente el esfuerzo financiero en el ámbito de la investigación agro-alimentaria.

Dentro del programa Horizonte 2020, la investigación e innovación en el reto social «seguridad alimentaria, agricultura sostenible, investigación marina y marítima y bioeconomía» (reto 2) contará con una contribución financiera de 3.435 millones de euros (a precios constantes de 2011). Es menos que lo que había propuesto la Comisión (4.500 millones) ya que los recortes en el presupuesto comunitario también afectaron a esta partida, pero sigue siendo una cantidad respetable que, bien utilizada, puede y debe tener un impacto positivo.

Los cuatro «sub-temas» dentro del reto social mencionado son:

- Agricultura y silvicultura sostenibles.
- Sector agroalimentario competitivo y sostenible para una dieta sana y segura.

- Desbloquear el potencial de los recursos acuáticos vivos.
- Bioindustrias sostenibles y competitivas.

Este esfuerzo inversor para la investigación agraria se complementa con otros elementos que, en el marco de la Reforma de la PAC, contribuyen al mismo fin de una agricultura más competitiva y sostenible.

### *3.2. La Asociación Europea para la Innovación*

La Asociación Europea para la Innovación (AEI) para la productividad y el desarrollo sostenible de la agricultura, tiene como objetivo declarado el promover un sector agrario productivo que utilice los recursos de manera eficiente y sea respetuoso con el medioambiente. Para ello, se propone crear vínculos entre los conocimientos y tecnologías punteras y los agricultores, empresas y servicios de asesoramiento al agricultor.

Sus objetivos fundamentales son la transferencia de resultados de la investigación de un modo más rápido hacia la práctica agraria, así como contribuir a que la investigación sea diseñada teniendo más en cuenta las necesidades de los agricultores. Debe actuar como «catalizador» de instrumentos que ya existen, sin duplicar esfuerzos.

Además, la investigación y desarrollo, así como la medida de «cooperación» tiene que ser una prioridad importante en el marco de los nuevos programas de desarrollo rural. Para que las autoridades, regionales y nacionales, aporten la debida prioridad a esta nueva orientación, los porcentajes máximos de cofinanciación comunitaria pueden ser aumentados hasta en 10 puntos para las medidas encaminadas a la transferencia de tecnología y la diseminación de resultados; para las redes de intercambio de conocimiento; para los proyectos pilotos; para el desarrollo conjunto de nuevos productos y nuevos procesos.

En este sentido, el nuevo empuje que se quiere dar a los servicios de asesoramiento para los agricultores no es en el fondo más que recuperar la trayectoria de las agencias de extensión agraria que tan buenos resultados dieron en el agro de nuestro país.

A mayor importancia de los proyectos de investigación y desarrollo (así como los de cooperación entre actores de la cadena), menores necesidades presupuestarias nacionales y autonómicas para movilizar los fondos europeos. ¡Si no lo hacen por convicción, que lo hagan por el principio de la sana gestión presupuestaria!



Solo la concertación a lo largo de la completa cadena de conocimiento agronómico, extendida hasta las propias explotaciones agrarias, nos va a permitir trabajar de un modo más efectivo en dos ámbitos:

- De una parte, hay que «liberar» la riqueza del conocimiento que está disponible y ponerlo al alcance a toda la comunidad agraria: por ejemplo, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación nos deberían garantizar este acceso inmediato de las explotaciones al conocimiento.
- De otra parte, hay que desarrollar el conocimiento que configurará el sector agrario del futuro: la investigación es una inversión a largo plazo que requiere ser organizada con la antelación suficiente para poder proveer de modo gradual los *stocks* de conocimiento que configurarán la base de la competitividad económica y ecológica del siglo XXI.

Para conseguir ambos objetivos, necesitamos romper las barreras existentes entre el mundo científico y la práctica del «mundo real»: ambas dimensiones deben coordinarse para definir problemas, analizar situaciones, investigar soluciones y difundir el conocimiento.

Los objetivos están claros. Además de una investigación de base necesaria y que se seguirá financiando, se trata de acortar las distancias entre el mundo de la investigación y la innovación y el mundo agrario, rural y alimentario.

Los «grupos operativos» son la piedra angular del nuevo edificio. Deben reunir a los actores del sector interesados en un proyecto, tanto si son agricultores como cooperativas, empresas alimentarias, investigadores, administraciones, asesores y técnicos. Identificarán un problema, definirán unas necesidades de investigación y promoverán un proyecto.

Ya nos hemos referido al precedente de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas, como un ejemplo de compromiso directo de los productores tanto con la investigación que con el desarrollo y la innovación. El otro referente, esta vez con respecto al proceso de participación directa de los actores del cadena alimentaria, es el de los Grupos de Acción Local de la iniciativa LEADER que, como subraya Rosa Gallardo en otro capítulo de este libro, salen reforzados del ejercicio y de la programación multifondos.

Si el ámbito es regional, el interlocutor privilegiado son las autoridades regionales, o nacionales en su caso; si el ámbito es comunitario, será la Comisión.

Los proyectos deberán imperativamente incluir una fase importante de innovación, aplicación, demostración y divulgación promoviendo la transferencia de tecnología entre el equipo investigador y los miembros del grupo operativo.

### *3.3. Los principales retos identificados*

De la larga lista de desafíos que podrían determinar el alcance de la futura investigación agraria, se pueden identificar cuatro grandes grupos temáticos:

- En el contexto de los recientes acontecimientos, la seguridad alimentaria se sitúa claramente en primer lugar. Bajo esta amplia denominación se pueden identificar varios temas para el análisis: la calidad de los alimentos y las normas de producción de los mismos; los alimentos funcionales; la preservación y promoción de la diversidad de la agricultura europea y las cuestiones de sanidad animal son algunas de las áreas, de una larga lista, en las que tenemos que mejorar nuestra capacidad de entender lo que hoy ocurre y lo que podría esperarse en el futuro.
- El uso eficiente y la conservación de los recursos naturales es un requisito previo para todo lo anterior. La preservación de la biodiversidad y la identificación de energías renovables alternativas son dos grandes áreas vinculadas a este desafío.
- El cambio climático y la necesidad de adaptar nuestros sistemas de producción agraria se ha convertido en un objetivo en sí mismo, con retos que son nuevos y que requieren una gran cantidad de investigación y aún más de innovación para abordarlos eficazmente.
- La investigación aplicada es el último gran desafío de la investigación agraria. La aplicación de los avances científicos y sus logros a la agricultura, la integración de la innovación en la investigación agraria y el desarrollo de mecanismos para el seguimiento y la evaluación de nuestras políticas y su impacto en las prácticas agrarias son algunas de las áreas en las que es claramente necesario continuar con la investigación.

## 4. Conclusión: muchas incógnitas por resolver

Como cualquier proyecto innovador, este cambio de rumbo se enfrenta a retos importantes. Hablamos de «retos» porque es políticamente incorrecto hoy hablar de problemas y dificultades. Entre dichos «retos», y sin ánimo de ser exhaustivos, podríamos citar: los programas de desarrollo rural, los grupos operativos y la propia Comisión Europea.

### 4.1. Los programas de desarrollo rural

¿Que acogida real van a tener estas nuevas medidas en el marco de los programas de desarrollo rural que se van a aprobar? Estos son elaborados por las regiones y/o los Estados miembros y son los que tienen el poder de iniciativa. La Comisión podrá insistir, y sin duda lo hará, pero el marco competencial existente, su margen de presión es limitado.

En el caso español, los grupos operativos tendrán como referencia normalmente el programa de desarrollo rural de la región en la que se encuentran. Si su ámbito de actuación supera el de una comunidad autónoma, podrán tener cabida en el programa nacional.

A la hora de acabar esta contribución, no están cerrados aún muchos elementos de dichos programas. Se trata, por ejemplo, de los criterios mínimos de selección de los grupos operativos; de los criterios generales de selección de los proyectos o de las formas jurídicas que podrían adoptar dichos grupos.

Dar cabida en la programación a una nueva medida, sobre todo en época de vacas flacas, es siempre complicado. Lo que se invertirá en investigación, desarrollo, innovación y cooperación, deberá retirarse de otras medidas que tuvieron dicha financiación en el periodo anterior. Es difícil, pero esto se llama en buen castellano «hacer política» y «priorizar las iniciativas de futuro».

Otra incógnita sin resolver es la de la cofinanciación de dichos programas de desarrollo rural. Como explica el propio Ministerio en un comunicado de prensa, la cofinanciación de los Programas de Desarrollo Rural en el periodo 2007-2013 estaba prevista en 3.035, 9 millones de euros en un principio pero

«de todos es conocido el hecho de que la situación económica que atraviesa España ha provocado que la mayor parte de los PDR, por iniciativa de las propias comunidades autónomas, hayan sufrido modificaciones en el sentido de incrementar la tasa de financiación FEADER, lo cual ha derivado en una reducción de la aportación financiera, tanto de las

comunidades autónomas como de la Administración General del Estado. Por ello, la cifra actual de los compromisos de financiación a los PDR en el periodo 2007-2013 se sitúa en 2.391 millones de euros.»<sup>2</sup>

El Gobierno del Estado ha reducido su aportación prevista para el nuevo periodo de programación<sup>3</sup> que deberá ser cubierta por unas comunidades autónomas que están en primera línea tanto del control y reducción del déficit público como de la financiación de la enseñanza y la sanidad. El riesgo que existe es que, aunque se comprometa el gasto, luego no se pueda ejecutar y se pierda por lo tanto financiación comunitaria. Aunque la reforma Ciolos ha ampliado el plazo de pagos del año en curso más dos (regla del  $n+2$ ) al año en curso más tres ( $n+3$ ); aunque hayan aumentado la flexibilidad en España para movilizar los fondos no utilizados con trasvases posibles incluso entre comunidades autónomas, todo dependerá de la evolución de la economía y las haciendas españolas. En el año 2013, se habrían perdido por esta razón 70 millones de euros<sup>4</sup>. No es que sea mucho, pero son 70 millones de malas noticias.

#### *4.2. Los grupos operativos*

Los grupos operativos son otra de las incógnitas. Responden al mismo principio que la iniciativa LEADER, la movilización de la sociedad civil para tomar las riendas de su futuro, empresarial en el caso de los LEADER; de investigación y desarrollo en este caso. Sabido es que en nuestro país (como en muchos otros Estados miembros), tenemos experiencias extremadamente positivas junto con otras en donde algunas autoridades locales intentan imponen su ley o en donde las decisiones se adoptan en los despachos de la consejería de turno.

En este caso, se plantea un problema específico adicional, el de la propiedad intelectual de los resultados de la investigación. La propia dinámica y razón de ser de los grupos operativos exige el compartir estos resultados con el conjunto de los miembros del grupo operativo. Luego, el resultado de una investigación financiada con fondos públicos, debe ser público. No cabe minimizar las tensiones que estas exigencias pueden generar.

<sup>2</sup> MAGRAMA (2014).

<sup>3</sup> <http://www.agrodigital.com/PIArtStd.asp?CodArt=94731>.

<sup>4</sup> <http://www.agrodigital.com/PIArtStd.asp?CodArt=94795>.

Como puente entre este punto y el siguiente, cabe mencionar las dificultades relacionadas con la articulación entre los proyectos promovidos por los grupos operativos y las prioridades del programa europeo.

### 4.3. La Comisión Europea

Este nuevo proyecto también plantea retos importantes a la propia Comisión. Por un lado, los servicios de la Dirección General de Agricultura tienen que volver a familiarizarse directamente con los proyectos de investigación. Quien habla de competencias compartidas entre distintas administraciones, en este caso Direcciones Generales, habla siempre de inevitables tensiones por las competencias, el presupuesto o las prioridades.

La gestión de un presupuesto reforzado debe hacerse en un contexto de recorte del número de funcionarios, entre el 5 y el 10 %. La Agencia de Ejecución (*Research Executive Agency*<sup>5</sup>) con una unidad específica es la respuesta para hacer posible lo necesario.

Las agencias son un bien (o un mal, depende como se las mire) necesario, indispensable en el contexto actual. Se ha dado el caso, de forma puntual felizmente, con otras Agencias Ejecutivas de derivas burocráticas; exigencias desproporcionadas e incluso de interpretaciones *sui generis* de la reglamentación totalmente arbitrarias y, por supuesto, restrictivas.

## Referencias bibliográficas

- ABBOTT, P. C.; HURT, C.; TYNER, W. E. (2008): «What's Driving Food Prices?»; *Farm Foundation Issue Report*. [http://www.farmfoundation.org/news/articlefiles/404-FINAL %20WDFP %20REPORT %207-28-08.pdf](http://www.farmfoundation.org/news/articlefiles/404-FINAL%20WDFP%20REPORT%207-28-08.pdf).
- IFPRI (2013): «2012 Global Food Policy report»; <http://www.ifpri.org/publication/2012-global-food-policy-report>.
- INTERNATIONAL RICE RESEARCH INSTITUTE (2008): «The rice crisis: What needs to be done?»; [http://beta.irri.org/solutions/images/the\\_rice\\_crisis.pdf](http://beta.irri.org/solutions/images/the_rice_crisis.pdf).
- IFPRI (2014): «Accelerated spending in agricultural research»; <http://www.ifpri.org/publication/accelerated-spending-agricultural-research>. Última consulta 05/03/2014.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/rea/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/rea/index_en.htm).

MAGRAMA (2014): «Aclaración del MAGRAMA sobre la aportación que pueda realizar a los Programas de Desarrollo Rural (PDR) en el periodo 2014-2020»; <http://www.agrodigital.com/PlArtStd.asp?CodArt=94797>.

TROSTLE, R. (2008): «Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices»; *Economic Research Service*. United States Department of Agriculture. <http://www.ers.usda.gov/Publications/WRS0801/WRS0801.pdf>.

# La crisis alimentaria mundial y el futuro de la PAC

*José María Sumpsi Viñas*

CEIGRAM, Universidad Politécnica de Madrid

## 1. Introducción

Como ha ocurrido en la mayoría de las reformas de la Política Agrícola Común (PAC) que se han sucedido desde la Agenda 2000, la reforma recientemente aprobada para el período 2014-2020, aunque positiva, se queda corta. La secuencia ha sido casi siempre la misma: la Comisión plantea una reforma relativamente ambiciosa para dar cumplida satisfacción tanto a los requerimientos internos (respeto al medioambiente, defensa de los consumidores y no incremento del gasto agrícola), como a los requerimientos externos (liberalización del comercio agrario internacional y apoyo al desarrollo de los países pobres), y el Consejo, o mejor dicho un amplio grupo de países del Consejo liderados por Francia, el país gran beneficiario de la PAC, logra reducir la ambición y el alcance de las propuestas de la Comisión para reformar la PAC. Pero, después de tantos años de reformas descafeinadas, la propia Comisión optó ya por practicar una especie de autocensura, y rebajó el alcance y profundidad de la propuesta de reforma de la PAC para el período 2014-2020. A la relajación de la ambición reformadora por parte de la Comisión, hay que añadir el escenario de austeridad presupuestaria que ha presidido los debates sobre la reforma de la PAC en el Consejo y en el Parlamento europeos, como consecuencia de la crisis económica y financiera de la UE, lo que ha limitado en buena medida su alcance.

La reforma de la PAC recientemente aprobada se enmarca en la propuesta de marco financiero plurianual (MFP) para el período 2014-2020, y se basa en la Comunicación de la Comisión sobre la PAC en el Horizonte de 2020, que establece las opciones políticas para responder a los futuros desafíos de la agricultura y las zonas rurales y cumplir los objetivos fijados por la PAC: 1) la producción de alimentos; 2) la gestión sostenible de los recursos naturales y medidas en favor de la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático; y 3) el desarrollo territorial equilibrado. Todos los países coinciden en valorar estos objetivos, pero cuando se trata de concretarlos en medidas y

programas, entran en juego complejas negociaciones entre la Comisión y los Estados miembros, cada uno con sus intereses y mirando sobre todo como les afecta la reforma de la PAC al monto de dinero que reciben de Bruselas, y arduos procesos de consulta a los grupos de interés, organizaciones agrarias, organizaciones ambientales, organizaciones de consumidores, cooperativas e industria agroalimentaria, lo que al final convierte la reforma de la PAC en un ejercicio de funambulismo con equilibrios casi imposibles, con resultados no del todo coherentes y por supuesto no plenamente satisfactorios para nadie.

## 2. Lo que no ha cambiado en la reforma de la PAC

Uno de los temas que no se ha modificado en la reforma de la PAC 2014-2020 es su estructura basada en dos pilares, que en teoría utilizan instrumentos complementarios para el logro de los mismos objetivos, pero que en la práctica utilizan instrumentos que en algunos casos más que complementarse se duplican o se solapan como ahora veremos. El primer pilar contiene los pagos directos y las medidas de mercado, lo que supone un apoyo a la renta de los agricultores y un tratamiento de las perturbaciones específicas del mercado, mientras que el segundo pilar contiene las ayudas al desarrollo rural que se aplican en base a programas plurianuales elaborados por los Estados miembros, aprobados y cofinanciados por Bruselas en virtud de un marco común. La frontera entre el primer y segundo pilar es una línea cada vez más delgada y difusa, especialmente en lo que se refiere a los pagos por servicios ambientales. Así, la reforma establece que hasta un 30 % de los pagos directos pueden vincularse a servicios ambientales, es decir lo que se conoce por pagos verdes, lo que supone una cierta legitimación de los pagos directos. Pero, la cuestión que ahora se plantea es: ¿cuál es la diferencia entre estos pagos directos vinculados a servicios ambientales y los pagos agroambientales que están en el segundo pilar? Aunque se trata de instrumentos con algunos elementos diferenciales (los programas agroambientales se basan en compromisos ambientales plurianuales bajo contrato mientras que los pagos verdes se basan en compromisos ambientales anuales y más sencillos de verificar), desde una perspectiva conceptual y de objetivos, que son preservar el medioambiente y los recursos naturales, no hay diferencias, de modo que si ese 30 % del total de pagos directos por servicios ambientales se mantiene en el primer pilar no es por razones conceptuales ni de objetivos, sino financieras, puesto que los pagos agroambientales del segundo pilar son cofinanciados por la UE y los



Estados miembros, mientras que los del primer pilar son enteramente financiados por el presupuesto de la UE.

También es muy confuso que las redes de seguridad ante caídas bruscas de los precios agrarios figuren en el primer pilar, mientras que la reforma de la PAC ha introducido en el segundo pilar diversas herramientas de gestión de riesgo, entre las que figuran la ayuda a las mutualidades y otros mecanismos de estabilización de rentas, que ofrecen nuevas posibilidades para hacer frente a la extrema volatilidad de los mercados agrarios, que se espera persista a medio plazo, produciéndose un cierto solape entre estas nuevas ayudas del segundo pilar y las redes de seguridad del primer pilar.

Ante esta situación, cabe plantearse si no hubiese sido mejor acabar con la distinción entre los dos pilares, lo que supondría que las condiciones de financiación y gestión deberían ser parecidas para las distintas ayudas de las PAC, sean ayudas de mercado o de desarrollo rural, cosa que ahora no ocurre. A favor de la desaparición de esa dualidad de la PAC entre primer y segundo pilar, está el hecho de que los actuales pagos únicos no tienen ya casi nada que ver con el mercado, y son más bien una ayuda a la renta, una ayuda social o una ayuda al desarrollo territorial, lo que los acerca a las ayudas al desarrollo rural del segundo pilar. El objetivo en torno al que se podrían unificar las ayudas del primer y segundo pilar es la cohesión territorial, lo que implicaría romper completamente con las referencias históricas para calcular los pagos únicos de la PAC, ya que no siempre los territorios más marginales y necesitados de apoyo son los territorios con más pagos directos históricos, más bien lo contrario, pues los marginales no eran grandes perceptores de las ayudas históricas de la PAC ligadas a la productividad.

Justamente uno de los aspectos más interesantes de la nueva PAC es la posibilidad de reducir diferencias en cuanto al nivel medio de los pagos directos entre unos países y otros, e incluso dentro de un mismo país. Así, en lo que respecta a la distribución de la ayuda entre los Estados miembros, se propone que todos aquellos con pagos directos por debajo del 90 % de la media de la UE vean satisfecho un tercio de esa diferencia. También hay margen para que se produzca una redistribución de los pagos directos entre los distintos territorios de un país. En el caso de España esa posibilidad ofrecía una interesante oportunidad para la redistribución de los pagos entre comunidades autónomas, hasta la fecha bastante desequilibrados por territorios al haber seguido el método de las referencias históricas, redistribución que se quedó algo corta

debido a las dificultades políticas para alcanzar un acuerdo entre todas las CCAA en la Conferencia Sectorial celebrada en enero de 2014.

No se ha avanzado mucho en la redistribución presupuestaria del primer pilar (317.000 millones de euros en el período 2014-2020) hacia el segundo pilar (101.200 millones de euros en el período 2014-2020), pues se mantienen los montos nominales de presupuesto del 2013 para el primer y segundo pilar, lo que se debe a la política de austeridad de la UE, incremento nominal cero para el presupuesto de la PAC en el MFP y a la presión de los países que perciben grandes montos de ayudas del primer pilar, con Francia a la cabeza, y al potente *lobby* agrario, que no quiere transferir presupuesto del primer al segundo pilar. No obstante, uno de los elementos positivos de la reforma es la introducción de una cierta flexibilidad para transferir fondos de un pilar a otro. La flexibilidad es de hasta el 15 % de los pagos directos y aunque originalmente esta flexibilidad era para transferir del primer pilar al segundo, lo que permitiría intensificar las ayudas al desarrollo rural y ganar legitimidad ante la OMC y los defensores del medio rural y el medioambiente, la novedad que se ha introducido es la posibilidad de que la transferencia sea del segundo al primer pilar. En el caso de los Estados miembros con pagos directos por debajo del 90 % de la media de la UE, la transferencia entre pilares puede alcanzar el 25 %, y de hecho Polonia acaba de pasar el 25 % del segundo pilar al primer pilar, lo que se explica por el hecho de que los países del Este de la UE tienen pagos más bajos que los países de la UE-15, lo que constituye para ellos un agravio comparativo que no han cesado de denunciar durante estos años.

La gran concentración de los pagos de la PAC en una minoría de grandes agricultores que perciben importantes sumas en concepto de pagos directos, sigue siendo uno de los puntos más débiles de la PAC que le resta mucha legitimidad ante los ciudadanos de la UE, y cambiar esta situación es una de las asignaturas pendientes de la reforma, pues aunque esta establece que los pagos a los grandes beneficiarios deben someterse a una limitación progresiva, no plantea propuestas concretas en este tema, lo que en la práctica significa dejar en manos de los Estados miembros estas cuestiones, que en mi opinión deberían ser de carácter comunitario ya que se derivan de un principio general de justicia distributiva que debería prevalecer en toda la UE. En este sentido, el principio de subsidiariedad se está convirtiendo en un mecanismo para salvar la cara cuando no hay acuerdo en el Consejo, lo que cada vez es más frecuente, pues en ese caso se deja a cada país que decida dentro de un marco común, lo que supone una errónea interpretación y un mal uso del principio de subsidiariedad.

Tampoco ha cambiado el enfoque no productivista de la PAC, ya que en la reforma de 2014-2020 sigue vigente la posibilidad de percibir el pago único por hectárea aunque la tierra no se cultive. Este tema despierta muchas críticas y resta legitimidad a la PAC ante los ciudadanos europeos, pues éstos no entienden, con razón, que se pueda pagar un dinero a los agricultores por no producir nada. Es como si a los comerciantes se les pagara un dinero por no vender nada. El origen histórico de este elemento difícil de entender, es la situación de grandes excedentes generados a finales de los años 70 y principios de los años 80, excedentes que había que exportar con cuantiosas subvenciones o incluso a veces destruir. Ante esta situación la PAC adoptó a mediados de los años 80 una serie de medidas que iban desde los estabilizadores del gasto agrícola, que estaba disparado y sin control como consecuencia de los excedentes, hasta las ayudas para reducir la superficie cultivada, como las ayudas a la reforestación de tierras agrícolas o al abandono del cultivo de tierras.

En 1992 se aprueba la reforma Mac Sharry, probablemente la más importante reforma de la PAC, forzada por la necesidad de desbloquear la Ronda Uruguay del GATT y que permitió el acuerdo de Blair House entre USA y la CE. El gran cambio fue sustituir el sistema de apoyo a la agricultura vía precios de garantía por uno de ayudas directas por hectárea o cabeza de ganado a los agricultores, denominado pago compensatorio. El pago compensatorio era distinto según cultivos o tipo de ganado, y estaba vinculado a la productividad de la tierra, de modo que era mayor en las zonas con mayores rendimientos históricos por hectárea. Como en los años 90 los excedentes seguían siendo importantes y suponían una pesada losa para el gasto de la PAC, se impuso como condición para percibir los pagos compensatorios la retirada del cultivo de una porcentaje de las tierras de la explotación, porcentaje que se fijaba cada campaña y variaba según la evolución de los excedentes. Este mecanismo (*set aside*) actuaba pues como un elemento regulador de los excedentes agrarios y de los mercados agrarios.

En la reforma de la PAC de la Agenda 2000 y en la que tuvo lugar en 2003 para el período 2006-2013, para facilitar la adhesión de los diez países del Centro y Este de Europa y los acuerdos comerciales de la OMC (Ronda Doha), se dieron pasos hacia el desacoplamiento de la ayuda, es decir un pago único independientemente de lo que se cultivaba, e incluso de que se cultivara o no, y del rendimiento del cultivo. El hecho de que el pago también podía ser recibido por la superficie con derecho a pago único, aunque no se cultivase, respondía a la situación de los primeros años del siglo XXI cuando los

excedentes europeos eran todavía relevantes y los precios internacionales eran bajos y estables, y en cualquier caso más bajos que los precios del mercado europeo, lo que obligaba a exportar con subvenciones.

Pero en medio del período 2006-2013, período de vigencia de la reforma aprobada en 2003, la situación del mercado mundial cambió drásticamente con la explosión de los precios agrarios internacionales de finales de 2007 y principios de 2008. La crisis de 2008 se ha revelado, tal como pronosticaron muchos expertos y agencia internacionales como FAO, como una crisis estructural y no coyuntural, repitiéndose las fuertes subidas de precios aunque en productos distintos en 2010 y 2012. Desde 2008 se asiste a un período de fuerte volatilidad de los precios agrarios, con bruscas y fuertes subidas para luego bajar cuando se restablece el equilibrio oferta-demanda. La principal razón de esta elevada volatilidad según la mayoría de expertos, es un nivel de *stocks* muy bajo, como consecuencia desde el año 2000 de una tasa media de incremento anual de la demanda de alimentos más elevada que la tasa media de incremento anual de la oferta de alimentos.

En un escenario de bajos *stocks* y oferta muy ajustada a la demanda, cualquier *shock* de oferta de un país o países importantes exportadores, provoca de inmediato un rápido aumento de los precios mundiales, superando incluso los precios agrarios dentro de la UE. Por ello, cabía esperar que la reforma de la PAC discutida en 2010-2012 y aprobada en 2013, tuviera en cuenta el nuevo escenario y eliminase o limitase al menos la posibilidad de percibir el pago único en las tierras con derecho a pago no cultivadas, pero no ha sido así, de modo que este ha sido otro tema en el que la reforma de la PAC para el período 2014-2020 no ha cambiado. El único cambio, más por un tema de legitimidad de la PAC que de adaptación de la misma al nuevo escenario alimentario mundial, ha sido la condición de ser agricultor activo para percibir los pagos directos de la PAC. Para ser agricultor activo los pagos directos no pueden representar más del 80 % de los ingresos agrarios, lo que excluye que el agricultor que cobra esos pagos pueda dejar toda o gran parte de la explotación sin cultivar.

### 3. Lo que ha cambiado en la reforma de la PAC

Los cambios más positivos de la reforma de la PAC están en las ayudas al desarrollo rural, o sea en el segundo pilar, aunque la dotación de ese pilar siga siendo la misma, y en la simplificación. En cuanto a esta, valoramos positiva-

mente el intento de simplificar aspectos clave como la eco-condicionalidad, y ahora el sistema de definición operativa y de verificación del «tramo verde» de los pagos directos, que puede alcanzar el 30 % de los mismos, o la simplificación de la programación del desarrollo rural al reducir la lista de medidas específicas y eliminar los tres ejes estratégicos y los porcentajes mínimos de asignación presupuestaria a cada uno de ellos, y la simplificación del seguimiento y evaluación, mediante el establecimiento de seis prioridades y una lista común de indicadores.

Uno de los elementos más positivos de la reforma en lo que concierne a las ayudas al desarrollo rural, es la incorporación al segundo pilar de la PAC de algunas respuestas de la UE al contexto internacional actual y a los nuevos desafíos globales, y en especial a los temas de cambio climático, seguridad alimentaria y volatilidad de los mercados agrarios. En este contexto, la política de desarrollo rural sigue teniendo los objetivos estratégicos a largo plazo de contribuir a la competitividad de la agricultura, la gestión sostenible de los recursos naturales, la acción por el clima y el desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales. En consonancia con la Estrategia Europa 2020, esos objetivos generales de ayuda al desarrollo rural para el período 2014-2020 se traducen, de manera más concreta, en las seis prioridades siguientes para toda la Unión Europea, prioridades que deberían reforzar el valor añadido europeo de la PAC:

1. Promover la transferencia de conocimientos y la innovación en el sector agrícola y el sector silvícola y en las zonas rurales.
2. Fomentar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones agrarias.
3. Mejorar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos en el sector agrario.
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura.
5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en el sector agrario y forestal.
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Estas prioridades, con sus correspondientes indicadores de objetivos, han de ser la base de la programación del desarrollo rural que llevará a cabo cada Estado miembro, con un alcance distinto de cada prioridad según las necesidades de cada país o región, de acuerdo con las normas sobre la preparación, aprobación y revisión de programas que, en su mayoría, equivalen a las actuales y que prevén la posibilidad de adoptar subprogramas temáticos (jóvenes agricultores, pequeños agricultores, zonas de montaña, cadenas de distribución cortas, mitigación y adaptación al cambio climático), que dan derecho a porcentajes más elevados de ayudas.

Como elementos positivos más destacables de las ayudas al desarrollo rural podemos mencionar la creación de una medida específica para la agricultura ecológica, la mejora de las ayudas a los proyectos medioambientales conjuntos, la ampliación de la medida de cooperación, dando cabida a una amplia gama de modalidades de cooperación entre un extenso elenco de posibles beneficiarios, el fortalecimiento de la iniciativa LEADER y el trabajo a través de redes para el desarrollo de las zonas rurales y la difusión de innovaciones, la coordinación de la ayuda canalizada a través de LEADER con la ayuda al desarrollo local procedente de otros fondos de la UE, la introducción de diversas herramientas de gestión de riesgos para hacer frente a la volatilidad de los mercados agrarios y por último, y no menos importante, la creación de un nuevo instrumento, la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrarias, del que hablaremos en la siguiente sección.

#### **4. La disponibilidad mundial de alimentos y el futuro de la PAC**

Según expertos internacionales de diversas disciplinas reunidos por la FAO en Roma en octubre de 2009 en la Conferencia internacional «Cómo alimentar a la humanidad en 2050» (FAO, 2009), en el escenario 2050 la población mundial alcanzará los 9.200 millones de habitantes, lo que representa un aumento del 35 % respecto a la actual y la mayor parte de este aumento de población ocurrirá en los países en desarrollo. La población urbana representará el 70 % del total, frente al 49 % actual, y la renta por habitante aumentará fuertemente en los países en desarrollo. Para satisfacer el aumento de la demanda de alimentos de una población cada vez más numerosa, más urbana y con más renta, se estima que la producción mundial de alimentos debe aumentar de aquí a 2050 un 70 %, y duplicarse en los países en desarrollo, lo

que constituye un gran reto para la humanidad. La presión de la demanda de alimentos de una población mundial creciente se verá agudizada en las próximas décadas por los impactos del cambio climático sobre la productividad agraria, especialmente en los países del África subsahariana, la degradación de los recursos naturales, suelo, agua, bosques y pesca, y el aumento de la utilización de materias primas agrarias para la producción de biocombustibles.

Por tanto y siguiendo las conclusiones de esos expertos, si no se aumenta la producción de alimentos un 70 % en el mundo; y un 100 % en los países en desarrollo, puede producirse una falta de disponibilidad de alimentos a nivel mundial, con mercados internacionales desabastecidos y fuertemente alcistas en muchos productos agrarios, y en especial en los granos para alimentación humana y animal. Frente a esta opinión de esos expertos internacionales, existen opiniones distintas que consideran que en el mundo no faltan ni faltarán alimentos, e incluso algunos van más lejos y opinan que sobran alimentos. Los argumentos de los expertos que opinan de esa forma son muy diversos y de distinta naturaleza. Algunos pertenecen a la ciencia ficción, como los que creen que en el futuro los alimentos se podrán producir industrialmente mediante procesos químicos (alimentos en formato píldora), o mediante ingeniería genómica (producción de hamburguesas a partir de células madre); otros son realmente extravagantes, como un reciente informe de la propia FAO en el que se propone que la humanidad utilice los insectos, lepidópteros y gusanos como alimento y fuente de proteína, y reducir así el hambre en el mundo; otros, más serios, consideran que las algas y los recursos marinos en general son una gran fuente de alimentos por explotar, y de hecho la cocina oriental utiliza esos recursos extensamente, o que existe una variedad de cultivos autóctonos casi desaparecidos y que si se reintroducen y fomenta su producción local para la alimentación de las poblaciones próximas, podría aliviarse el hambre en las zonas más pobres del mundo y de paso se propiciaría el desarrollo de dichos territorios. Sin embargo, el mercado mundial de granos, y en especial el de cereales pienso que son esenciales para el desarrollo de la ganadería intensiva en los países en desarrollo, debe aumentar sus reservas, y para ello hay que aumentar la producción mundial de granos básicos y el comercio internacional de los mismos.

Otro tema, que cada vez está más presente en el debate sobre si faltan o no alimentos en el mundo, es el de las importantes mermas o pérdidas de alimentos. Dentro de este tema hay que distinguir: 1) las pérdidas postcosecha por mala conservación, que puede alcanzar en algunos países muy pobres cifras de

hasta el 30 % de la cosecha, y que requiere un plan de inversiones en infraestructuras de acondicionamiento, almacenamiento y transporte que precisa un largo período de tiempo; y 2) las mermas o pérdidas de alimentos a lo largo de la cadena alimentaria, y en especial al final de la misma en hogares y restauración. Algunos estudios llegan a evaluar esas pérdidas en un porcentaje elevado, aunque no hay garantía de que dichas evaluaciones sean fiables. En cualquier caso, eliminar dichas pérdidas es muy complicado, puesto que hay que cambiar los hábitos de compra, conservación y alimentación de las sociedades, además de modificaciones legales sobre etiquetado y caducidad de los alimentos.

Por último, algunos expertos consideran que el problema no está en la producción sino en la distribución de alimentos, de modo que la solución a la falta de alimentos no es el aumento de la producción de alimentos sino la mejora de la distribución de los mismos. Dicho de otro modo, que en el mundo desarrollado se come más de lo necesario y hay problemas de obesidad, y en el mundo en desarrollo se come menos de lo necesario y hay problemas de subnutrición. Pero aunque ese diagnóstico pueda ser correcto, el problema es cómo lograr que se produzca la redistribución mundial de alimentos desde los países ricos hacia los países pobres.

El debate sobre si en el futuro faltarán alimentos o no para alimentar a la humanidad, se inclina a favor de la escasez, aunque algunos de los argumentos mencionados, no todos, son válidos y pueden suponer que la escasez de alimentos en el futuro sea menor de lo que concluyeron los expertos internacionales reunidos por la FAO en Roma en octubre de 2009. De hecho, las agencias de Naciones Unidas, y en general la comunidad internacional, consideran que si no se adoptan medidas, la humanidad puede entrar en una etapa de escasez de alimentos. La crisis de 2008 y las posteriores de 2010 y 2012, provocadas por un brusco y explosivo incremento de los precios agrarios y de los alimentos debido a diversas causas, entre las que cabe destacar los *shocks* de oferta por malas cosechas en un mercado donde oferta y demanda están muy ajustadas y las reservas mundiales estaban en niveles muy bajos, han generado una fuerte volatilidad de los mercados agrarios internacionales y una grave crisis alimentaria mundial (Sumpsi, 2011). Los gobiernos de los países en desarrollo con mayor inseguridad alimentaria, los gobiernos de los países desarrollados, el sistema de Naciones Unidas con FAO a la cabeza, el G-20 y la sociedad civil, han respondido a la crisis alimentaria mundial, con una serie de medidas para reducir la volatilidad de los mercados internacionales



agrarios y aliviar la crisis global de seguridad alimentaria, y entre las medidas recomendadas destaca el aumento sostenible de la producción de alimentos en el mundo (FAO, IFAD, OECD, WB, WFP, 2011) .

Según las conclusiones de la mencionada reunión de expertos celebrada en la sede de la FAO en octubre de 2009, el 90 % (80 % en los países en desarrollo) del incremento de la producción de alimentos procederá del aumento de los rendimientos de los cultivos, y solo un 10 % (20 % en los países en desarrollo) procederá del aumento de la superficie cultivada. La dispar evolución de la población mundial y de la superficie agraria total provocará que la superficie agraria por habitante disminuya de 4,3 ha en 1960 a 2,6 ha en 2010 y 1,5 ha en 2050. Por tanto, y dado que hay límites claros para la expansión de la frontera agrícola y aumentar la superficie cultivada, para alimentar a la creciente población mundial cada hectárea deberá producir más alimentos que en la actualidad, en un contexto de escasez de recursos, especialmente agua y tierra, y de cambio climático. La mala noticia es que las tasas medias de crecimiento de la productividad agrícola mundial han pasado del 3 % en los años 60 a tan solo el 1,4 % en la primera década del siglo XXI, y se estima que si no cambian las cosas podría estar en el 1 % o incluso menos en 2050, con lo cual sería difícil aumentar en un 70 % la producción mundial de alimentos de aquí a 2050, que es el aumento necesario según los expertos internacionales reunidos por FAO en octubre de 2009.

Sin embargo, existen algunos estudios (Roudart y Even, 2010) que consideran que en el mundo todavía hay mucha superficie que no se cultiva y que es susceptible de serlo, de modo que la producción de alimentos podría aumentar no solo por el incremento de la productividad de la superficie hoy cultivada, sino por el aumento de la superficie cultivada actualmente. Dicho estudio considera tres escenarios y utiliza variables físicas, geográficas y edafológicas (aptitud de las tierras no cultivadas actualmente para el cultivo), y concluye que en los tres escenarios, incluso en el menos optimista, existen todavía abundantes tierras en el mundo para ser cultivadas en América del Sur y en África Subsahariana, pero no en Asia, América del Norte y Europa. Sin embargo, el cambio climático puede hacer que muchas de las tierras vírgenes en África Subsahariana no sean cultivables o requieran regadío para ser productivas. Una crítica a ese estudio es que no tiene en cuenta variables económicas (fuerte volumen de inversión no solo para poner esas tierras en cultivo sino también en infraestructuras, ya que son tierras alejadas de los centros de población sin carreteras ni electrificación), variables sociales (movi-

mientos migratorios necesarios), variables institucionales (acceso a la propiedad y titulación de esas tierras) y variables ambientales (impactos ambientales del cultivo de tierras vírgenes). Si tenemos en cuenta todas estas variables, el posible aumento de superficie cultivada en el mundo es mucho menor que la estimada por dicho estudio, tal como concluyeron los expertos reunidos en Roma por FAO en Octubre de 2009.

Pero después de lo aprendido con la revolución tecnológica de la segunda mitad del siglo XX, y en particular de la revolución verde en la India, y de sus impactos negativos sobre el medioambiente y los recursos naturales, el aumento de la productividad agraria debe lograrse mediante sistemas productivos, tecnologías y prácticas agrarias que aumenten la productividad pero sean respetuosas con el medioambiente y los recursos naturales, y ayuden a mitigar el cambio climático, es decir mediante lo que FAO denomina una intensificación sostenible, una especie de segunda revolución verde (FAO, 2011). Por tanto, se requiere un gran esfuerzo de adopción de tecnologías agrarias sostenibles económica y ambientalmente ya existentes, y de innovación de nuevas tecnologías agrarias productivas, rentables, sostenibles y adaptadas al cambio climático, lo que requiere reforzar el sistema agroalimentario de I + D internacional y nacional, especialmente en los países más pobres, ya que las reformas liberales y los programas de ajuste de los años 80 y 90 supusieron en muchos países en desarrollo, el desmantelamiento de las instituciones públicas de investigación y experimentación agraria.

Pero aumentar la productividad agraria y la superficie cultivada requiere un notable incremento de la inversión pública y privada en agricultura y alimentación. Según las estimaciones de la FAO (FAO, 2009), la inversión agraria bruta anual para lograr el aumento de producción agraria necesaria para alimentar a la población mundial en 2050 deberá pasar de 142.000 millones a 209.000 millones de USD (dólares de 2009), lo que supone un aumento del 50 %. Aumentar el 50 % la inversión en agricultura y alimentación requeriría aumentar tanto la inversión privada, como el gasto público de los países en desarrollo y la ayuda de los países desarrollados destinada a la agricultura y la alimentación. Muchos países en desarrollo destinan menos del 10 % del gasto público a la agricultura, aun siendo en muchos casos un sector clave en el saldo de la balanza comercial, en la aportación al PIB y más aún al empleo de dichos países. Por otro lado, la proporción de la ayuda al desarrollo de los países desarrollados que se destina a la agricultura ha pasado del 17 % en los años 80 al 3 % en el período 2005-2008 y además la cuantía total de la ayuda al

desarrollo se está reduciendo desde 2008 como consecuencia de la crisis económica y financiera de los países más desarrollados, lo que agrava la situación.

El mismo estudio de la FAO calcula que las inversiones necesarias en los países en desarrollo para apoyar esta expansión de la producción agrícola ascienden a un promedio anual neto de 83.000 millones de USD (dólares de 2009). Este total incluye las inversiones en la actividad agraria primaria y servicios postcosecha, por ejemplo el almacenamiento y procesamiento, pero no comprende bienes públicos como carreteras, proyectos de riego a gran escala, la electrificación y otros que también son necesarios. La proyección de 83.000 millones de USD netos en concepto de inversiones netas anuales en la agricultura hasta 2050 comprende unos 20.000 millones de USD destinados a la producción de cultivos y 13.000 millones para la producción ganadera, mientras que otros 50.000 millones de USD se destinarían a servicios de apoyo a actividades secundarias como el almacenamiento en frío y en seco, las instalaciones de mercados rurales y mayoristas y la primera fase de elaboración.

Pero la agricultura no es una actividad pública, sino que es una actividad privada, aunque pueda generar externalidades públicas que benefician a toda la sociedad y que deben ser remuneradas (conservación de los recursos naturales, suelo y agua especialmente, secuestro de carbono y otros), y por ello buena parte de la inversión en agricultura debe ser privada. Pero para que la inversión privada en la agricultura aumente se necesita un entorno legal y económico favorable. En cuanto a lo primero, la seguridad de los derechos de propiedad, incluidos los intelectuales, y la estabilidad de la regulación de las inversiones extranjeras, incluida la compra de tierras, y la repatriación de beneficios, son fundamentales. En cuanto al entorno económico la variable esencial son los precios agrarios. En este sentido la situación de precios elevados de los productos agrarios que se vivió en 2007 y 2008 y que se está viviendo de nuevo desde agosto de 2010, aunque supone un serio impacto negativo para la seguridad alimentaria mundial y la alimentación de los consumidores más pobres, y también para las cuentas públicas de los países de baja renta e importadores netos de alimentos, que deben utilizar sus reservas estratégicas y/o aumentar el gasto en importación de alimentos, representa una oportunidad para aumentar la inversión y la productividad agrarias y la renta de los agricultores. Pero la experiencia de la crisis alimentaria de 2007-2008 demostró que solo los agricultores de los países desarrollados son capaces de responder a las señales del mercado y aprovechar los precios elevados y aumentar la producción agraria.

En 2008 la producción agraria mundial de granos aumentó en un 11 % como respuesta a los elevados precios agrarios, pero solo un 1 % procedía de los países en desarrollo, mientras que el 10 % procedía de los países desarrollados. La falta de instituciones fuertes, de políticas adecuadas, y las dificultades de los agricultores pobres para acceder a los *inputs* esenciales, semillas, fertilizantes, herbicidas y otros medios de producción, por la falta de recursos económicos y de acceso al crédito agrario, impidieron que los pequeños agricultores de los países en desarrollo reaccionaran ante los precios elevados y aprovecharan esta oportunidad. El análisis de perspectivas de los precios y mercados agrarios a medio y largo plazo de FAO concluye que los precios agrarios seguirán siendo elevados a medio y largo plazo, como consecuencia de la presión de la demanda (FAO, 2012), y por ello es fundamental mejorar las instituciones y las políticas, tanto de los países desarrollados como en desarrollo, para que los pequeños agricultores de los países en desarrollo puedan aprovechar la oportunidad que suponen unos precios agrarios con tendencia al alza.

Por ello, es pertinente preguntarse si la reforma de la PAC, una política importante no solo para la Unión Europea sino también para la evolución de los mercados agrarios internacionales y los países en desarrollo, ha tenido en cuenta este nuevo escenario internacional y los desafíos globales. La respuesta es que sí, pero lo ha hecho de forma insuficiente. La respuesta es que sí porque ha incorporado el tema del cambio climático en los programas agroambientales, ha introducido nuevas herramientas de gestión de riesgos para hacer frente a la volatilidad de los mercados agrarios, y lo más importante ha planteado una novedad que es la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agraria, que está totalmente en línea con la necesidad de reforzar el sistema de I+D para aumentar la producción mundial de alimentos de forma sostenible.

Pero no es suficiente por tres razones: 1) en primer lugar porque todas estas medidas están en el segundo pilar, el pariente pobre de la PAC en términos de presupuesto, y que además debe ser cofinanciado por los Estados miembros; 2) en segundo lugar, ya en concreto, porque las dotaciones específicas para estas medidas han sido limitadas dada la congelación en términos nominales del presupuesto del segundo pilar; y 3) finalmente, la reforma de la PAC 2014-2020 no ha cambiado su enfoque no productivista, a pesar de que en el futuro cabe esperar una insuficiente disponibilidad de alimentos en el mundo, especialmente de granos para la alimentación humana y animal. En

este sentido, la reforma de la PAC recientemente aprobada ha sido excesivamente prudente en el plano productivo, y se echa de menos un cierto cambio hacia un enfoque más productivista, por ejemplo eliminando la posibilidad de que las tierras no cultivadas reciban la ayuda. Sin embargo, todo lo que suponga una vuelta a un cierto acoplamiento del pago básico de la PAC a la producción, encontraría fuertes resistencias en las negociaciones de la OMC. Además este tipo de cambio hacia un enfoque más productivista choca con la memoria histórica de la PAC todavía reciente, que tuvo un enorme costo como consecuencia de los excedentes agrarios de los años 80 y 90. Pero en un mundo en el que según las proyecciones de muchos expertos faltarán alimentos, es discutible que la PAC contemple ayudas que puedan percibirse incluso aunque no se cultive la tierra, aunque la realidad es que el propio mercado internacional regula el cultivo o no de la tierra, ya que en períodos de precios alcistas lo que se observa es que los agricultores no dejan apenas tierras sin cultivar.

## 5. Conclusiones

La PAC del futuro se enfrenta a un panorama plagado de incertidumbres. En principio la tesis dominante es la de que en el futuro faltarán alimentos, a menos que se adopten medidas que contribuyan a aumentar la producción mundial de estos a un ritmo mayor que el de la última década. Pero puede ser que el ritmo de crecimiento económico de los países emergentes, con el consiguiente aumento de la demanda de alimentos se frene o incluso se reduzca sensiblemente, con lo que la demanda de alimentos, se estancaría o no crecería al fuerte ritmo que lo ha hecho en la última década. Puede también que cambien las pautas nutricionales de amplias regiones del mundo y que cambie la demanda de alimentos, o que ciertos avances permitan aportar una parte de la alimentación de la humanidad mediante nuevas fuentes de recursos para la alimentación.

En cualquier caso el mundo vive en la actualidad una situación de ajuste tan estrecho entre demanda y oferta mundial de alimentos, que cualquier *shock* de oferta como consecuencia de eventos climáticos extremos y la consiguiente reducción de la cosecha en países importantes productores, genera subidas bruscas de los precios de los alimentos, generando una enorme volatilidad de los mercados agrarios. Sin ir más lejos, la reciente crisis de Ucrania, importante productor y exportador mundial de trigo y maíz, ha provocado ya subidas de los precios internacionales de estos productos, ante las dudas de si

Ucrania podrá exportar las cantidades previstas por el posible bloqueo de los puertos desde donde se exporta.

Ante esta situación, la PAC debería favorecer una intensificación sostenible de la agricultura que permita aumentar la producción de alimentos y al mismo tiempo garantizar la sostenibilidad ambiental y la mitigación del cambio climático. Y la mejor forma de hacerlo es potenciando las medidas del segundo pilar que promuevan y contribuyan a dicha intensificación sostenible, aumentando su presupuesto incluso a costa del primer pilar. Pero, ante situaciones tan volátiles e inciertas en los mercados agrarios internacionales, la futura PAC debería introducir en su primer pilar algún mecanismo de flexibilidad de los pagos básicos y nuevos tipos de ayudas de mercado adaptadas a la situación cambiante y de fuerte volatilidad de los mercados, que complementarían los instrumentos de gestión del riesgo de mercado incluidos en el segundo pilar de la PAC (2014-2020)

## Referencias bibliográficas

- CRAMON-TAUBADEL, S. (2009): «La volatilidad de los precios en los mercados agrarios de la Unión Europea»; *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* (221); pp. 19-43.
- DOMANSKI, D. y HEATS, A. (2007): «Financial investors and commodity markets»; *BIS Quarterly Review*. Marzo 2007; pp. 53-67.
- FAO (2009): *Cómo alimentar al mundo en 2050*. Conferencia Internacional. FAO, Octubre 2009. Roma.
- FAO (2011): *The sustainable intensification*. Agriculture and Consumer Protection Department FAO. Roma.
- FAO (2012): *Perspectivas alimentarias. Análisis de los mercados mundiales alimentarios*. Agosto 2012. Roma.
- FAO, IFAD, OECD, WB, WFP (2011): «Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses»; *Policy Report prepared for G-20 Summit*. March 2011. Paris y Roma.
- IMF (2008): *Food and Fuel Prices, Recent developments, Macroeconomic Impact and Policy Responses*. Fiscal Affairs, Policy Development and Research Department. Washington, DC.
- LEIPZIGER, D. (2008): *Rising food prices: Policy options and World Bank response*. The World Bank, Washington, DC.

- MITCHELL, D. (2008): «A Note on Rising Food Prices. The World Bank Development Prospect Group Policy Research»; *Working Paper* (4682). Washington, DC.
- OECD (2008): *Rising Food Prices. Causes and Consequences*. Paris
- ROUDART, L. y EVEN M. A. (2010): «Terres cultivables non cultivées: des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité. Centre D'études et de Prospective»; *Analyse* (18); mayo 2010. Paris.
- SUMPSI, J. M. (2011): «Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria»; *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros* (229); pp. 11-39.
- TROSTLE, R. (2008): «Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices»; *Economic Research Service (USDA). Working Paper* (WRS-0801).
- WORLD BANK (2008): *Agriculture for Development*. World Development Report 2008. Washington, DC.

