

III. Documentación

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Revisión intermedia de la Política Agrícola Común

Eduardo Ramos¹
Universidad de Córdoba

PRESENTACIÓN

Con el Acuerdo de Berlín de 1999, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno cerraba un importante y largo periodo de reflexión al consensuarse una serie de decisiones sobre el futuro de la Unión Europea.

La principal decisión adoptada en esa Cumbre fue la aprobación de la llamada Agenda 2000 (*"Por una Unión mas amplia y más fuerte"*). En dicho documento, se abordaban simultáneamente varias cuestiones de gran trascendencia para el futuro del proyecto de integración europea: una nueva reforma de la Política Agraria Común, la inminente adhesión de un importante número de países del Este y un cuadro de perspectivas financieras vinculado a otra reforma de los Fondos Estructurales.

La exigencia de realizar una Revisión Intermedia (MTR) de la Política Agraria Común (PAC), fue un acuerdo, mitad técnico mitad político, que debe interpretarse a la luz del juego de presiones y concesiones que realizaron y soportaron los máximos representantes de los diferentes Estados Miembros, para poder alcanzar el Acuerdo de Berlín.

La propuesta de Reforma de la PAC, que surge de esta Revisión Intermedia, fue presentada en el verano del 2002 por la Comisión Europea como un acto de responsabilidad ante las cuestiones mas importantes que tiene abiertas la Unión. Sobre este punto de partida, la Comisión justifica su propuesta como una necesidad estratégica y técnica que aborde los problemas pendientes de la PAC, por un lado, que refuerce el papel del segundo pilar, por otra parte, y que ofrezca un escenario posibilista para las necesidades presupuestarias y técnicas que se van a producir cuando se produzca la adhesión de los nuevos miembros de la UE.

En primer lugar, la MTR no es conceptualmente una mera *"revisión"*, que modifique o corrija pequeñas desviaciones de rumbo, tal como se concibió y aprobó en la Agenda 2000. Por el contrario, constituye una propuesta de reforma de la PAC de gran calado que cuestiona muchos de los elementos centrales de la política común, y que ofrece nuevas medidas y nuevas formas de aplicarlas.

En segundo lugar, ante la crisis de legitimidad por la que atraviesa la PAC desde mediados de la década de los ochenta, el segundo pilar ha sido entendido por muchos como la

1. Equipo de Desarrollo Rural. Universidad de Córdoba

manera de superar esa crisis ofreciendo medidas de apoyo que recuperen el apoyo social al sector. Por tal motivo, la MTR ofrece una serie de medidas nuevas en apoyo del desarrollo rural, ofrece una visión más actualizada e integrada que la del artículo 33 del Reglamento 1257/99, y plantea una serie de mecanismos para financiar esas medidas.

En tercer lugar, la gran diferencia que existe entre la media de desarrollo relativo de los actuales quince socios de la UE y la media del grupo de diez de la cercana adhesión exige pensar en qué y en cómo se van a atender las necesidades de los nuevos miembros. Para los mayores defensores del principio de “*unidad de mercado*”, debe trasladarse a los diez países de la adhesión todo el *acervo comunitario*, tras un periodo transitorio de adhesión pactado. Sin embargo, los más preocupados por garantizar el cumplimiento del compromiso de mantener el tope al gasto agrario, proponen un paquete de medidas diferentes y de menor grado de cobertura para los nuevos socios. Ante la fuerte polémica que han provocado estas dos posturas enfrentadas, la potencialidad del segundo pilar ha aparecido como una posible solución de compromiso para ambas. Y, por ese motivo, el desarrollo rural y las nuevas medidas cobran especial importancia en la propuesta de la Comisión.

Ante estos hechos, para valorar el documento adjunto son pertinentes las preguntas siguientes: a) ¿es necesaria una reforma profunda de la PAC?; b) ¿era la MTR la ocasión para hacerla?; c) ¿qué virtualidad presenta la propuesta?

Respecto a la primera cuestión, cabe decir que existe un gran consenso entre técnicos, expertos y analistas sobre la imperiosa necesidad de reformar en profundidad la Política Común. Las necesidades que tenían los primeros seis miembros de la Comunidad Europea eran muy homogéneas entre sí y muy diferentes de las que significará el heterogéneo grupo de veinticinco Estados Miembros. La vieja PAC se encuentra muy desgastada tras más de cuarenta años. Sus sucesivas reformas parciales sólo se han resuelto algunas de las contradicciones o efectos perversos que ha ido generando su aplicación a un grupo de sectores y países que no ha dejado de crecer desde el Tratado de Roma. Pero al intentar resolver un problema se han creado otros nuevos. Por todo ello, nadie discute la necesidad de abordar de una vez el análisis de las nuevas necesidades, el de los objetivos y el de los instrumentos necesarios para una refundada PAC, que nazca con la voluntad de durar varias décadas. Pero por la ambición de esta necesidad, ese proceso de reflexión y formulación no deberá acometerse sin garantizar el más amplio de los debates y el más profundo de los consensos.

Respecto a la pertinencia de presentar una propuesta de reforma radical en el momento actual, los Estados miembros del sur de la UE parecen coincidir en su valoración negativa. El principal argumento para ellos es que el Acuerdo de Berlín concebía una *revisión* y no una reforma. En la posición opuesta, se sitúan algunos países continentales y los servicios de la Comisión. Para estos últimos, la razón de peso es la necesidad de introducir una reforma profunda antes de que la ampliación sea efectiva, para no hipotecar el acervo comunitario ni comprometer a niveles insostenibles el presupuesto conjunto.

Por último, y en relación con la virtualidad o viabilidad de la reforma, la valoración social que se hace hoy de la MTR es negativa porque se ha abordado en los pasillos de la Comisión sin contar con el sector ni con los Estados miembros. Por tanto, buena parte de la sociedad europea la interpreta como una solución tecnocrática de escasa viabilidad política.

Por lo que se refiere a las nuevas medidas en materia de desarrollo rural o segundo pilar, la propuesta de la Comisión ha introducido un cambio de rumbo de mucho calado en relación con las medidas de acompañamiento de la reforma de 1992. El paquete de la MTR pretende nuevos objetivos y propone medidas nuevas para alcanzarlos. Sin embargo, tampoco en este punto cuenta con el apoyo social esperado ya que ni los medios presentados en el documento ni los mecanismos propuestos para liberarlos, resultan suficientes. En particular, la propuesta de modulación de las ayudas ha sido calificada por algunos países como de poco eficiente y de gran complejidad burocrática.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Revisión intermedia de la Política Agrícola Común

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente comunicación responde al mandato recibido por la Comisión del Consejo Europeo de Berlín en el sentido de que presentara una revisión intermedia de la Agenda 2000, situándola en el contexto más general del reciente debate público sobre la política agrícola común (PAC) y su futuro.

Este debate ha demostrado que, si bien no todos los ciudadanos esperan lo mismo de la PAC, tanto sus partidarios como sus críticos coinciden, grosso modo, en una serie de objetivos que deberían perseguir las políticas agrícola y de desarrollo rural.

Actualmente, esos objetivos son esencialmente los mismos que los establecidos en Berlín y ratificados en la cumbre europea de Göteborg. Se trata de los siguientes objetivos (que deben alcanzarse sin sobrepasar el límite presupuestario acordado en Berlín):

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

Sin embargo, existen importantes discrepancias sobre el mejor modo de alcanzar estos objetivos. Para comprender estas discrepancias, es esencial tener en cuenta la dificultad de compaginar el incremento de la competitividad de la agricultura y las zonas rurales europeas con los elevados costes que comporta la exigencia de normas más estrictas en el terreno medioambiental, de calidad y salubridad de los alimentos y de bienestar animal.

En la presente comunicación se rechaza la idea de que la agricultura de la UE pueda alcanzar los objetivos que desean los ciudadanos comunitarios eliminando o renacionalizando las ayudas. Ahora bien, tampoco se cree que esa agricultura deba limitarse a un papel pasivo, de mera contemplación de los acontecimientos, sin una política de cara al futuro.

Por el contrario, lo que se hace es responder al interés que muestran los ciudadanos europeos en la eficacia de la PAC. La revisión intermedia se concentra en analizar cuál es la mejor manera de ayudar a la agricultura y las zonas rurales de la UE. En aras de una mayor coherencia entre los instrumentos de la PAC, se proponen una serie de importantes ajustes, con el propósito de:

Incrementar la competitividad de la agricultura de la UE, haciendo de la intervención una verdadera red de seguridad, que permita a los productores comunitarios responder a las señales del mercado sin perder la protección ante fluctuaciones extremas de los precios. Con este fin, se proponen las siguientes medidas de mercado:

1. En el sector cerealero, una serie de medidas dirigidas a culminar la reforma iniciada en 1992 y proseguir en 1999. Así, se introduce un último recorte del 5% del precio de intervención (conforme al modelo de la Agenda 2000), eliminando los incrementos mensuales en el precio de intervención de los cereales y la intervención en el mercado del centeno, y se reforma del sistema de protección fronteriza de la UE para adaptarlo a los derechos y obligaciones internacionales de la UE.

2. Otras medidas en el sector de los cereales consisten en:
 - a) reducir el suplemento específico por el trigo duro e introducir una prima por calidad;
 - b) reducir el precio de intervención del arroz para adecuarlo a los mercados mundiales y compensar a los agricultores con ayudas directas;
 - c) introducir ajustes en los sectores de forrajes desecados y de cultivos proteicos, y una ayuda permanente al sector de los frutos secos.
3. En el sector del vacuno, una importante simplificación del sistema de ayudas directas, a fin de que el productor esté más vinculado a la demanda, en aras de una mayor calidad y salubridad de los alimentos.
4. Además, se presentan a debate cuatro opciones alternativas con respecto a las ayudas al sector lácteo.

Promover una agricultura sostenible y orientada hacia el mercado, desplazando las ayudas del producto al productor mediante un sistema de ayudas por explotación disociadas de la producción, basadas en referencias históricas y condicionadas a la aplicación del principio de condicionalidad en relación con el medioambiente, el bienestar animal y la calidad de los alimentos.

Potenciar el desarrollo rural transfiriendo fondos del primer al segundo pilar de la PAC, mediante un sistema de modulación dinámica obligatorio en toda la UE, y haciendo extensivos los actuales instrumentos del desarrollo rural al fomento de la calidad alimentaria y el bienestar animal, y la consecución de mejores condiciones ambientales.

Los ajustes que se propone introducir en la PAC permiten la máxima flexibilidad en las decisiones de producción y simplifican notablemente la forma de ayuda a los agricultores, garantizando, no obstante, la estabilidad de la renta agraria. Suponen también una importante simplificación de la PAC y facilitan el proceso de ampliación y la defensa de la PAC ante la OMC.

La presente revisión intermedia se ha concebido en el respeto de los objetivos y el marco presupuestario global fijados para la agricultura por el Consejo de Berlín. Su propósito es incrementar la eficiencia, sostenibilidad y subsidiariedad de la PAC, y simplificar su gestión, sin olvidar la necesidad de sostener las rentas agrarias, de modo tal que el comercio se vea menos falseado y atendiendo, al mismo tiempo, a las preferencias del consumidor y la sociedad en general.

1. LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN: UNA POLÍTICA EN TRANSFORMACIÓN

1.1. *Introducción*

En 1999, el Consejo Europeo de Berlín aprobó la reforma de la política agrícola común (PAC) que proponía la Agenda 2000, un nuevo e importante paso adelante en el proceso de reforma. La Agenda 2000 profundizaba y ampliaba la reforma de la política de mercado de 1992, al tiempo que consolidaba el desarrollo rural como segundo pilar de la política agrícola común.

La Agenda 2000 fijaba explícitamente metas económicas, sociales y medioambientales, enmarcadas en toda una serie de objetivos de la política agrícola común reformulados en consonancia con lo estipulado en el Tratado de Amsterdam. El propósito era dar forma material a un modelo de agricultura europeo, conservando la diversidad de los sistemas agrícolas europeos, e incluyendo a las regiones con problemas específicos, aplicable en los próximos años y más orientado hacia el mercado y hacia la competitividad, la salubridad y calidad alimentarias, la estabilización de las rentas agrarias, la integración de la protección del medio ambiente en la política agrícola, el desarrollo de las zonas rurales, la simplificación y una mayor descentralización.

Estos objetivos son coherentes con la estrategia de desarrollo sostenible (EDS) aprobada por el Consejo Europeo de Göteborg en 2001, conforme a la cual los efectos económicos, sociales y medioambientales de cualquier política deben estudiarse de forma coordinada y tenerse presentes en la toma de decisiones.

La revisión intermedia brinda a la UE la oportunidad de evaluar las medidas aplicadas en su política agrícola y garantizar que sean la mejor manera posible de alcanzar los objetivos fijados en la Agenda 2000 y en Göteborg. Además, debe continuar el proceso de adaptación de las políticas fundamentales a los objetivos internos y externos de desarrollo sostenible recogidos en la comunicación de la Comisión «Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible» (COM(2002) 82), en particular con miras a la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible que tendrá lugar en Johannesburgo, en septiembre de 2002. Ese proceso ha de buscar el equilibrio entre la producción mundial y los hábitos de consumo, garantizando la subsistencia de las comunidades rurales europeas.

1.2. Logros y carencias

No cabe duda de que el proceso de reforma ha avanzado mucho desde 1992. Han aumentado los equilibrios del mercado y las rentas agrarias han evolucionado favorablemente. La ampliación y las actuales negociaciones con la OMC están sólidamente cimentadas. Sin embargo, en muchos ámbitos subsiste el desequilibrio entre los objetivos de la PAC establecidos en la Agenda 2000 y la capacidad de aquélla para arrojar los resultados que espera la sociedad. En general, los ciudadanos europeos ven reflejadas sus inquietudes y deseos en los objetivos de la Agenda 2000. Se muestran, en cambio, menos confiados en la eficacia de la política actual para alcanzar tales objetivos íntegramente, en particular ante los nuevos desafíos a que se enfrenta la agricultura europea.

Viabilidad económica

Orientación de mercado: adaptarse a las nuevas circunstancias

Al objeto de contribuir a que la agricultura europea aprovechara la previsible evolución del mercado mundial, la Agenda 2000 respondía al propósito de *imprimirle una mayor orientación de mercado y aumentar su competitividad* en los mercados interior y exterior. Se redujo nuevamente el apoyo a los precios de los cereales y la carne de vacuno, y las ayudas directas en estos sectores se incrementaron y reestructuraron para compensar a los agricultores, al tiempo que las ayudas a las oleaginosas se aproximaban gradualmente a las otorgadas en el sector de los cereales. Una reforma semejante se acordó para el sector lácteo a partir de 2005.

La reducción de los precios institucionales de los cereales ha mejorado aún más las perspectivas del mercado interior y las exportaciones. Ello ha contribuido a que la UE siga siendo uno de los principales exportadores mundiales, y las existencias de cereales han descendido hasta situarse en niveles bajos, excepto en el caso del centeno. No obstante, persiste no poca incertidumbre, pues la volatilidad de los precios y los tipos de cambio podrían limitar las posibilidades de exportación en determinados años. En términos generales, es previsible que la producción de cereales de la UE se vea sometida a una mayor presión de los competidores, tradicionales y nuevos, en especial en los mercados alimentarios.

Antes de que se produjera la crisis del vacuno, las existencias en este sector eran también nulas, y se prevé que las existencias de intervención formadas durante la crisis desaparecerán en los próximos años mucho más rápidamente de lo previsto inicialmente. En este sentido, los mecanismos de gestión del mercado acordados en la Agenda 2000 parecen haber sido lo suficientemente flexibles como para facilitar la recuperación del mercado del vacuno. No obstante, en este sector, el precio de apoyo efectivo sigue siendo elevado frente a los precios del mercado mundial, aun cuando las compras en intervención se limitan ya a una red de seguridad. En el sector del vacuno, las ayudas directas se pagan por cabeza y aún existen incentivos para producir hasta el nivel máximo de ayuda. En cambio, en el sector cerealero, los precios de apoyo están mucho más próximos a los del mercado mundial y las ayudas directas están ya más disociadas de la producción.

La Agenda 2000 ya preveía también que la reducción de los precios institucionales promovería una mayor diferenciación de precios entre productos de bajo coste y productos de elevado valor añadido, e incrementaría la orientación de mercado de los agricultores. Sin embargo, aunque en muchos sectores la intervención en el mercado se limita cada vez más a una función de red de seguridad, y los incentivos a la producción se han reducido considerablemente al sustituir el sistema de apoyo a los precios por ayudas directas, éstas siguen

estado, en parte, vinculadas a ciertos tipos de producción o usos de los factores de producción. Ello hace que sea difícil para los agricultores adaptarse a las nuevas circunstancias y oportunidades manteniendo su nivel de renta. En consecuencia, es necesario adoptar nuevas medidas dirigidas a imprimir a la agricultura europea una mayor orientación de mercado.

Salubridad y calidad alimentarias: una mayor integración en la PAC

Los precios son sólo un aspecto de la orientación de mercado y la competitividad. Tan importantes o más son *la salubridad y la calidad alimentarias*. La sociedad se interesa cada vez más sobre el modo de producción de los alimentos y el sistema de ayuda a la agricultura. Garantizar la salubridad es una obligación fundamental frente al consumidor, tanto dentro como fuera de la UE, por lo que este aspecto debe seguir ocupando un lugar absolutamente preferente dentro de la PAC. Sin salubridad alimentaria no existe mercado.

El fomento de la calidad es otro aspecto clave en la nueva orientación de la agricultura. Los consumidores asocian cada vez más la calidad a factores no inherentes al producto, en particular las condiciones de producción. Sin embargo, la preferencia que el consumidor manifiesta por la calidad está aún lejos de corresponderse con su comportamiento en el mercado. Garantizar que la producción satisfaga los deseos de calidad del consumidor es un proceso dinámico entre el consumidor y el productor, en el que la política agraria puede desempeñar un papel más destacado. El cambio a una producción de mayor calidad, en particular si exige conocimientos especializados, beneficiará también a los agricultores, pues contribuirá a la mejora de la renta y las condiciones de trabajo.

Se han dedicado no pocos esfuerzos a garantizar una mayor salubridad de los alimentos (ensayos con animales, trazabilidad, eliminación de los materiales especificados de riesgo, niveles máximos de residuos de plaguicidas, etc.). No obstante, los instrumentos a disposición de la política agrícola para favorecer la salubridad y la calidad alimentarias siguen siendo limitados. Los incentivos y mensajes al agricultor deben ser coherentes con los objetivos de salubridad y calidad, así como con las exigencias medioambientales y de sanidad y bienestar animal. Existe un amplio acuerdo en que es posible hacer más desde la política agrícola para alcanzar esos objetivos.

Equilibrio social

Rentas agrarias: las ayudas directas siguen siendo necesarias

Garantizar un nivel de vida razonable a la población agraria y contribuir a la estabilidad de las *rentas agrarias* siguen siendo objetivos esenciales de la PAC. Por esta razón, la Agenda 2000 preveía ayudas adicionales a los agricultores para compensar los recortes de precios, a fin de evitar una caída significativa de la renta agraria, y el consiguiente riesgo para la estabilidad económica y social de dicha población.

Desde que se iniciara el proceso de reforma, la renta agraria per cápita del conjunto EU-15 ha evolucionado muy favorablemente. Ahora bien, esa evolución aparentemente favorable oculta la creciente importancia de las ayudas directas en la formación de la renta agraria, así como notables diferencias entre países, regiones y sectores.

Muchas familias agrarias no pueden disfrutar de un nivel de vida aceptable tan sólo con los ingresos de mercado, de modo que las ayudas directas desempeñan aún una función básica para garantizar a la población agraria un nivel de vida razonable y una renta estable.

Desarrollo estructural: perspectivas de futuro

Como en la reforma de 1992, las ayudas directas previstas en la Agenda 2000 han actuado de amortiguador, permitiendo la adaptación del sector agrario a un entorno más orientado al mercado, sin grandes alteraciones sociales o medioambientales. Desde mediados de los años noventa, el intenso descenso del empleo que venía experimentando el sector agrario se ha ralentizado considerablemente. Pese a que la tasa de desempleo aumentó en 1999 y 2000, la reducción anual del empleo en 2001 fue nuevamente inferior a la registrada en cualquier otro año desde 1993. En parte, esta tendencia se explica, sin duda, por el efecto estabilizador de las ayudas directas.

Al igual que en el período anterior a la reforma de 1992, la prolongada tendencia hacia una reducción del número de explotaciones, junto con la relativa estabilidad de la superficie agraria utilizada en los últimos años, han conducido a un aumento del tamaño medio de las explotaciones. Esta evolución ha ido acompañada de una creciente especialización ganadera y en el cultivo de cereales, frente a las formas mixtas de producción, y un notable incremento de los cultivos permanentes en algunos países. Ha de hallarse un equilibrio entre las ventajas económicas de la especialización, en particular cuando ésta lleva consigo la concentración de la producción en determinadas regiones, y los consiguientes efectos a largo plazo sobre el medio ambiente. En la mayoría de los países, las tierras agrarias arrendadas han aumentado en este período. Aunque los efectos han sido muy diversos en los diferentes países, esta evolución es un reflejo de la presión ejercida sobre los métodos tradicionales y las formas mixtas de producción. Estos métodos llevan a menudo asociados sistemas agrarios y paisajes de gran valor natural, así como productos tradicionales. Muchas explotaciones de este tipo necesitarán un apoyo más específico que les permita aprovechar las oportunidades que se derivan de mercados más abiertos y una demanda de productos de calidad.

Equilibrio en el apoyo a la renta: persisten las disparidades por el escaso uso de la modulación

Con la Agenda 2000, la diferenciación y redistribución de la ayuda a la renta adquirieron mayor importancia, en especial con miras a la cohesión social. Muchos han señalado que una minoría de agricultores se beneficia de la mayoría de las ayudas directas. Las ayudas directas de la reforma de 1992 han ido perdiendo con el tiempo su carácter compensatorio, para convertirse en ayudas a la renta, lo que lleva a plantearse si la distribución de la ayuda directa puede considerarse óptima.

Se prevé que las explotaciones de mayor tamaño en general se adaptarán más fácilmente a las nuevas circunstancias, mediante inversiones y economías de escala. Las ayudas directas previstas en la reforma de 2002 y en la Agenda 2000 apenas permiten focalizarse en sistemas agrarios que presentan problemas sociales especiales de adaptación y reestructuración. A este respecto, el desequilibrio entre las ayudas directas y el desarrollo rural es particularmente preocupante, pues la política de desarrollo rural permite a los Estados miembros una mayor flexibilidad para emplear los recursos allí dónde existan especiales dificultades y aplicar estrategias a largo plazo para la diversificación de los ingresos.

La Agenda 2000 implantó la modulación, mecanismo específico, de carácter voluntario, concebido para resolver estos problemas abordando las dificultades de la distribución social de la ayuda directa y la necesidad de potenciar el desarrollo rural. Sin embargo, hasta la fecha, sólo un escaso número de países han mostrado interés por este sistema alternativo, y siempre muy por debajo del máximo autorizado. Los Estados miembros (tanto los que recurren como los que no recurren a la modulación) aducen una serie de razones que justifican el poco uso de la modulación. Así, se citan los efectos que el carácter voluntario de la medida tiene sobre la competencia, los problemas de cofinanciación, lo limitado del alcance, la complejidad del sistema y la burocracia que conlleva y su escasa contribución a la cohesión económica y social.

Integración de las consideraciones medioambientales y la sanidad y el bienestar animal

Medio ambiente: incentivos apropiados y un mayor cumplimiento de las normas

Las reformas emprendidas con la Agenda 2000 constituyen otro importante paso en el camino hacia la *integración real de los objetivos medioambientales*. Los Estados miembros están obligados a adoptar las oportunas medidas de protección del medio ambiente. Para ello, disponen de varias opciones: medidas agroambientales, legislación medioambiental y requisitos específicos en relación con el medio ambiente. En los dos últimos casos, cabe reducir las ayudas directas otorgadas al amparo del primer pilar de la PAC en caso de incumplimiento.

Aplicando estas medidas, los Estados miembros pueden hacer que aumente el equilibrio entre la agricultura y el medio ambiente, eliminando aspectos negativos de aquélla y mejorando su funcionamiento como sector en armonía con el medio ambiente. No obstante, aún queda un amplio margen de mejora. La aplicación de los requisitos legales sigue siendo desigual y, hasta el momento, se ha recurrido poco al principio de condicionalidad, existiendo dificultades en la comunicación. Las dotaciones nacionales para el sector ganadero se han orientado

más bien hacia la ayuda directa, en vez de hacia el fomento de producciones más favorables para el medio ambiente. Algunos Estados miembros, agricultores y organizaciones medioambientales consideran que existe aún un margen importante de integración de los programas agroambientales en los programas de desarrollo rural para satisfacer las necesidades locales.

En los regímenes de mercado, la envergadura de las ayudas que aún se facilitan a través de los precios y de ayudas específicas a determinados productos puede disuadir a los agricultores de utilizar métodos menos perjudiciales para el medio ambiente. En algunas zonas, la vinculación de las ayudas directas con la producción o los factores de producción, como puede ser el número de cabezas de ganado, incentiva a los agricultores a mantener el nivel de producción por encima del que sostendrían si no dispusieran de la ayuda, lo que supone que, en muchas, zonas exista una producción que de otro modo no existiría.

Sanidad y bienestar animal: fomento de las buenas prácticas

En los últimos años, la Unión Europea ha aprobado importante legislación sobre los requisitos mínimos exigibles en el mantenimiento, transporte y sacrificio de los animales. El Tratado de Amsterdam, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, en un protocolo específico («Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales») establece nuevas disposiciones básicas en las que ha de basarse la acción de la Unión Europea con respecto a la *sanidad y el bienestar de los animales*. No obstante, muchos ciudadanos consideran que aún puede hacerse más para ser consecuentes con los objetivos de *sanidad y bienestar de los animales*. Al mismo tiempo, los agricultores manifiestan su inquietud por el coste que suponen las nuevas exigencias en este terreno. El fomento de las buenas prácticas en la cría de animales exige garantizar una adecuada remuneración de aquellos servicios prestados por los agricultores que vayan más allá de lo que cabe considerar buenas prácticas.

Desarrollo rural

El futuro del sector agrario está estrechamente vinculado al desarrollo equilibrado de las zonas rurales, que constituyen el 80% del territorio europeo. Las políticas agrícola y de desarrollo rural desempeñan un papel importante de cara a la cohesión territorial, económica y social de la UE. En este sentido, la política de desarrollo rural adquiere cada vez más importancia. Junto a la adopción de medidas de mercado y la consideración de los factores que deben integrar una agricultura europea competitiva, el desarrollo rural ofrece, en particular, una dimensión territorial específica para abordar la diversidad de necesidades del mundo rural, así como las expectativas de la sociedad actual en relación con la calidad y salubridad de los alimentos y el medio ambiente.

La reforma de la Agenda 2000 supuso una importante revisión y racionalización de la política de desarrollo rural, que se consolidó en un marco jurídico único. Actualmente, se aplica ya en todas las zonas rurales de la Unión y ha pasado a ser el segundo pilar de la PAC, teniéndose siempre presente en los cambios introducidos en la política de mercado y de precios, a los que complementa. Los objetivos de un desarrollo rural integrado gozan de gran apoyo entre los agricultores y la comunidad rural en general. La política de desarrollo rural constituye la base de un nuevo enfoque de los problemas que afectan a las zonas rurales, a través de medidas tales como la iniciativa comunitaria Leader+. El nuevo marco establecido ha ampliado las posibilidades de aplicar medidas selectivas centradas en las inversiones orientadas a la competitividad, la viabilidad rural, la calidad de vida y una agricultura sostenible.

Satisfacer las nuevas necesidades y aprovechar las nuevas oportunidades

No obstante, la función de la política rural será limitada hasta tanto los recursos no sean proporcionales a las necesidades. Actualmente, sólo el 16% del gasto total del FEOGA (secciones de Garantía y de Orientación) destinado a la política agrícola y el 10% del gasto del FEOGA (sección de Garantía) se emplea en el desarrollo rural. La mejora de la competitividad de las zonas rurales y la creación de nuevas fuentes de ingresos y de posibilidades de empleo para los agricultores y sus familias, tanto en las explotaciones como fuera de ellas, siguen siendo importantes objetivos de cara al futuro, ya que las posibilidades de empleo en la agricultura propiamente dicha se van reduciendo. Las zonas rurales son plurifuncionales y ha de alentarse a los agricultores a que

exploten todas las posibilidades de que dispone un emprendedor rural. Si se destinaran más recursos al desarrollo rural, podría prestarse mayor atención a ese otro tipo de actividades.

Por otra parte, muchos Estados miembros han destacado que las actuales medidas no bastan para satisfacer las nuevas necesidades y aprovechar las nuevas oportunidades del mundo rural, ya se trate del fomento de la calidad de los alimentos, el apoyo a la producción local y tradicional, el mantenimiento de condiciones rigurosas o la mejora de la certificación, o las ofrecidas por la estrategia de desarrollo sostenible.

Cohesión económica y social: mayor importancia de la política de desarrollo rural

El Segundo informe sobre la cohesión económica y social (COM(2001) 24 final), publicado en 2001, afirmaba que aunque la evolución de la PAC ha supuesto que algunos países de la cohesión se beneficien de ella más que antes, su contribución a la cohesión territorial sigue siendo muy variable y depende de los sistemas regionales de producción agrícola. El segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural, debe situarse en una escala muy diferente, especialmente en aquellas partes de Europa más afectadas por los constantes cambios de la política agrícola.

Mejoras en la aplicación

Simplificación y descentralización: delimitación eficaz de las necesidades

A través de la Agenda 2000 y posteriores decisiones, la Comisión adoptó una serie de medidas para simplificar más la legislación agraria y su aplicación. El régimen del pequeño agricultor representa un importante precedente de reducción de los trámites administrativos. No obstante, la variedad de mecanismos de las organizaciones comunes de mercado comporta aún obligaciones muy complejas para los agricultores y arduas responsabilidades de control y seguimiento para los Estados miembros y la Comisión. Esta complejidad frena las iniciativas y puede disuadir de adoptar la profesión de agricultor. En algunos sectores, como el de la carne de vacuno, los agricultores tienen derecho a diversos tipos de primas, sujeto a diferentes requisitos, además de al cumplimiento de la legislación medioambiental, de salubridad alimentaria y sanidad y bienestar animal. Se lograría una considerable simplificación si los controles de las explotaciones pudieran congregarse en un conjunto más integrado.

La simplificación de las condiciones de los pagos, reduciendo los procedimientos vinculados al mercado, dejaría a los agricultores más tiempo para desarrollar su actividad con éxito y cumplir los requisitos legales. Ello permitiría también a los Estados miembros concentrarse en la supervisión de las exigencias medioambientales, de salubridad alimentaria y de sanidad y bienestar animal. Con una *mayor descentralización*, en especial potenciando el segundo pilar, los Estados miembros podrían ceñirse más a las necesidades locales, y la política agrícola estaría más próxima al consumidor.

Estabilización presupuestaria: una sana gestión

El gasto de la política agrícola debe destinarse a los productos y servicios que la sociedad en general espera de los agricultores y las zonas rurales. Una política agrícola común que fomente la generación de superávit que, posteriormente, es preciso eliminar, a no poco coste, ya no es aceptable, ni sostenible. El gasto público debe traducirse en una contraprestación, ya sea la calidad de los alimentos, la protección del medio ambiente y la sanidad y el bienestar animal, la conservación del paisaje o el patrimonio cultural, o un mayor equilibrio y justicia social.

La Agenda 2000 añadió a los objetivos de la política agrícola común un elemento adicional, la *estabilización presupuestaria*. En la gestión del presupuesto y los mercados agrarios, la Comisión ha adoptado las medidas necesarias para garantizar que el gasto se sitúe muy por debajo de los límites establecidos en Berlín, incluso en las circunstancias particularmente difíciles generadas por la crisis del mercado de vacuno. La estabilización presupuestaria seguirá siendo un objetivo fundamental en los próximos años.

2. HACIA UNA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN MÁS SOSTENIBLE

2.1. Objetivos de la revisión intermedia

La función principal de la revisión intermedia es verificar el estado del proceso de reforma de la Agenda 2000 e introducir mejoras, tal y como dispuso el Consejo Europeo. Se pidió a la Comisión que:

- examinara la evolución de los mercados de cereales y oleaginosas e informara de la situación;
- comprobara la situación del mercado de la carne de vacuno;
- presentara un informe sobre el futuro del sistema de cuotas lecheras, orientado hacia la eliminación del actual sistema a partir de 2006;
- e informara de la evolución del gasto agrario.

El Consejo Europeo pidió a la Comisión que hiciera propuestas de ajuste de las organizaciones comunes de mercado, siempre que fuera procedente, para garantizar la plena consecución de los objetivos establecidos en la Agenda 2000. El Consejo de Agricultura pidió además, en su contribución al Consejo Europeo de Göteborg, que la Comisión incluyera en las revisiones 2002/03 los efectos sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Pero, más allá de esta función, la revisión intermedia brinda la oportunidad única de alcanzar los objetivos establecidos en Berlín y Göteborg, y satisfacer las grandes expectativas de los ciudadanos europeos con respecto a la agricultura y la política agrícola. La plena consecución de una *agricultura y un desarrollo rural sostenibles* exige efectuar ciertos ajustes en la política, acordes con los objetivos de la Agenda 2000:

- Las organizaciones comunes de mercado deben adaptarse para potenciar la función de intervención como red de seguridad, sin poner en riesgo el potencial de la agricultura europea para aprovechar las tendencias positivas de los mercados mundiales.
- La producción agraria debe orientarse más hacia los productos y servicios que desea la sociedad, y no basarse en incentivos a los precios y ayudas al producto artificiales. Las ayudas directas a la renta no deben orientar las decisiones de producción de los agricultores.
- La salubridad alimentaria debe integrarse plenamente en la PAC, a través de condicionalidad.
- El sostenimiento y estabilización de las rentas agrarias sigue siendo un objetivo esencial. Así pues, las ayudas directas deben seguir desempeñando su papel en el logro de un nivel de vida aceptable para la población agraria.
- Los sistemas agrarios tradicionales y de gran valor ambiental precisan de ayudas más dirigidas que permitan aprovechar las oportunidades que brindan una mayor orientación de mercado y la demanda de productos de calidad.
- Es preciso adoptar nuevas medidas que satisfagan las expectativas de la sociedad en el ámbito medioambiental, de cara a conseguir un mayor cumplimiento de las normas, reducir la presión negativa de los mecanismos de apoyo y potenciar la prestación de servicios. La sanidad y el bienestar animal deben integrarse plenamente en la PAC.
- Ha de conseguirse un mejor equilibrio entre los dos pilares de la PAC, a fin de satisfacer el deseo de la sociedad de que se aplique una política que favorezca la calidad de los alimentos, la sostenibilidad y la eficiencia en el gasto a través de programas de desarrollo rural fortalecidos. Ese nuevo equilibrio debe facilitar una asignación socialmente más aceptable de las ayudas y favorecer la cohesión. La política de desarrollo rural debe ampliar sus horizontes para satisfacer también las nuevas necesidades y oportunidades, en particular en relación con el empleo y el desarrollo sostenible.
- El principio de la estabilización presupuestaria debe presidir toda actuación.
- Por último, han de adoptarse medidas adicionales orientadas a simplificar la legislación agraria y los mecanismos de aplicación. Es necesario delimitar claramente qué decisiones deben tomarse de forma conjunta a escala europea y qué otras decisiones deben quedar en manos de los Estados miembros.

2.2. *Perspectivas de los mercados*

Este apartado se basa en las previsiones a medio plazo, publicadas por la Dirección General de Agricultura en junio, con respecto a los mercados agrarios. Estas previsiones están siempre sujetas a un cierto grado de incertidumbre, en particular por lo que atañe a los precios mundiales y la evolución de los tipos de cambio. Actualmente, estas incógnitas se acentúan por la nueva ley agraria norteamericana, que, al prever subsidios y precios de garantía más elevados para el sector cerealero de EE.UU. presiona a la baja los precios mundiales.

Cereales

En conjunto, las previsiones para el mercado de los cereales son favorables. La moderada recuperación que se prevé experimentarán los precios mundiales de los cereales, las favorables condiciones monetarias y la aplicación de la reforma de la Agenda 2000 se espera que contribuirán al equilibrio global de los mercados cerealeros de la UE, con la notable excepción del centeno. Esto generaría las condiciones necesarias para la recuperación sostenida de las exportaciones de cereales. Hacia 2009/10, las existencias públicas de intervención se limitarán al centeno (aproximadamente el doble de la producción anual).

Oleaginosas

Según las últimas previsiones de los principales institutos técnicos, la evolución de los precios será también positiva en el caso de las semillas de colza y de girasol, debido al incremento de la demanda de aceites vegetales. Se prevé que la superficie de oleaginosas de la UE se incrementará hasta situarse en torno a los 4,7 millones de hectáreas en 2009/10, al tiempo que la producción aumentará hasta los 13,5 millones de toneladas. El motor del mercado es la demanda de aceite, y las harinas de oleaginosas se seguirán comercializando a precios relativamente bajos, por la presión a la baja ejercida por los precios de la soja.

Arroz

En el sector arrocero, la situación del mercado viene caracterizada por las elevadas existencias públicas de intervención, que suponen aproximadamente la cuarta parte de la producción anual. Se prevé un acentuamiento del desequilibrio del mercado como consecuencia de la iniciativa «Todo menos armas». Se estima que hacia 2009/10 el nivel de las existencias públicas de arroz de la UE será insostenible.

Carne de vacuno

Desde octubre de 2000, fecha en que comenzó la segunda crisis de la EEB, se han adoptado nuevas medidas dirigidas a reducir el creciente excedente de la oferta frente a la demanda y dar garantías al consumidor de mejores normas con respecto a la inocuidad de la carne de vacuno en la UE. Como consecuencia de ello, y aunque las existencias de intervención aumentaron rápidamente, llegando a suponer alrededor de 0,26 millones de toneladas a mediados de diciembre de 2001, el mercado viene mostrando signos de recuperación desde marzo de 2001 y los precios de la carne de vacuno siguen subiendo. Se considera que la producción neta de carne de vacuno ascenderá a 7,7 millones de toneladas en 2004 y se estabilizará en torno a esa cantidad en los años siguientes. Se prevé que las existencias públicas se habrán reducido a cero en 2005, recuperándose las exportaciones hasta alcanzar las 600 000 toneladas.

Productos lácteos

Diversos factores han contribuido al deterioro a corto plazo del mercado de productos lácteos. Cabe citar un mayor volumen de entregas de leche, debido a los elevados precios del año pasado y a las favora-

bles condiciones de la primavera, y el incremento de la competencia internacional, en particular como consecuencia de las intensas ventas de leche en polvo desnatada (LPD) de intervención en Estados Unidos. Sin embargo, la evolución a medio plazo de los mercados lácteos se presenta muy favorable. Se prevé un aumento de la demanda de queso, si bien en proporción inferior a la registrada durante la prolongada tendencia anterior. Lo mismo cabe decir con respecto a los productos lácteos frescos, cuyo ritmo de crecimiento se estima que será aún mayor. La reacción productiva de ambos sectores provocará un aumento de la demanda de leche cruda que, debido al régimen de cuotas, ya no podrá emplearse en la producción de productos envasados y, más en concreto, de LPD y mantequilla. Se estima que la demanda interna de LPD disminuirá, al reducirse su uso en la alimentación animal, y, en consecuencia, también la producción. También en el caso de la mantequilla se prevé un descenso del consumo interno y la producción, si bien la reducción del consumo será insignificante.

El hecho de que la leche cruda se destine en mayor medida a la producción de queso y productos lácteos frescos mejorará el equilibrio global del mercado, también en el caso de la LPD y la mantequilla. De este modo, se prevé un descenso de las exportaciones subvencionadas, lo que redundará en menos restituciones por exportación y menos ayudas al consumo. Pese al previsto incremento de la producción de leche cruda, aproximadamente paralelo al aumento de la cuota, se estima que los precios de la leche cruda en la explotación serán estables, frente al 15% de descenso de los precios de intervención de la mantequilla y la LPD.

2.3. Estabilización de los mercados y mejora de las organizaciones comunes de mercado

Cereales

Culminación del proceso de reforma

La Comisión considera que las medidas propuestas en la presente comunicación constituyen el último paso necesario para completar la reforma del sector, iniciada en 1992. Ello permitirá cosechar plenamente los frutos, en términos de aumento de la competitividad en los mercados interior y exterior, en los próximos años.

Mecanismos de mercado del sector de los cereales

En la Agenda 2000, se acordó que la decisión sobre la reducción definitiva del precio de intervención que había de aplicarse en el sector de los cereales a partir de 2002/03 se adoptaría a la luz de la evolución del mercado. Siendo la UE uno de los principales consumidores y exportadores de cereales del mundo, es importante que los precios del mercado interior se aproximen lo más posible a los registrados en los mercados mundiales, así como mantener las exportaciones de la UE sin recurrir a ayudas a la exportación.

Aunque las perspectivas internacionales con respecto al trigo, el maíz y la cebada son, en general, favorables, la experiencia demuestra claramente que puede haber grandes fluctuaciones de un año a otro, e incluso dentro de una misma campaña comercial, con las consiguientes limitaciones sobre la exportación. Por ello, la Comisión cree necesario que la intervención sea una verdadera red de seguridad, a la que se recurra en contadas ocasiones, aplicando con este fin una reducción definitiva del 5% (frente al 20% propuesto en la Agenda 2000) al precio de intervención (de 101,31 euros a 95,35 euros) a partir de 2004/05. Esta medida se compensaría conforme a lo previsto en la Agenda 2000.

Además de las últimas medidas de reducción de los precios de apoyo, la Comisión propone que se estudie la posibilidad de eliminar el incremento mensual. Esto simplificaría notablemente la gestión del mercado y contribuiría a que aumentara la fluidez de éste durante el año.

La reciente evolución del mercado ha generado problemas en la aplicación práctica del sistema de protección fronteriza de los cereales y el arroz. En consecuencia, la Comisión tiene previsto promover la negociación de un cambio y una simplificación del sistema de protección fronteriza de la UE en lo que respecta a los cereales y al arroz, ya que, en su forma actual, su funcionamiento es insatisfactorio y no cumple sus objetivos.

Centeno

Si no se adoptan medidas, la situación del mercado de centeno, especialmente desequilibrada, provocará un aumento espectacular de las existencias, siendo las posibilidades de venta en los mercados mundiales muy restringidas. Dado que las posibilidades de exportación son limitadas, la Comisión propone prescindir de la intervención en el caso del centeno, medida que, junto al 5% de reducción del precio de intervención de los cereales, permitiría mantener el equilibrio en los mercados de cereales secundarios. Aunque a medio plazo se prevé una caída del precio del centeno, las perspectivas a medio plazo de los cereales, en los mercados interior y exterior, comportarían también un mejor equilibrio del mercado del centeno.

Trigo duro

Por lo que respecta al trigo duro, el Tribunal de Cuentas ha manifestado que la cuantía de los suplementos específicos no se justifica por razones económicas y supone compensar a los productores en exceso. Este análisis ha sido confirmado por un estudio de evaluación del sector realizado por expertos independientes, que pone de relieve, además, diversos problemas de calidad. Por ello, la Comisión propone reducir el actual suplemento específico del trigo duro a 250 euros hectáreas en las zonas tradicionales, y eliminar la ayuda especial en las demás zonas. Estos cambios se introducirían en un período de tres años.

A fin de incentivar la calidad, se propone también introducir una prima específica por tonelada de trigo duro vendido al sector de la transformación al amparo de un contrato en el que se fijen criterios de calidad. Se establecerían requisitos mínimos a escala europea. Se propone que esta prima por alta calidad sea de 15 euros por tonelada y se otorgue a los productores de toda la UE que cumplan esos criterios, ya desde el primer año de aplicación. En conjunto, estas medidas mantienen un cierto equilibrio entre las ayudas a los productores de trigo duro de las zonas tradicionales y de las demás zonas.

Oleaginosas

Por lo que respecta a las oleaginosas, en la reforma de la Agenda 2000 se decidió eliminar el régimen de ayudas específicas y reducir las ayudas directas hasta el nivel de las ayudas a los cereales. El Consejo Europeo de Berlín pidió a la Comisión que hiciera un seguimiento estrecho del mercado y presentara un informe una vez hubieran transcurrido dos años desde la aplicación del nuevo sistema, con las oportunas propuestas en caso de deterioro sustancial del potencial de producción. Conforme al mandato recibido del Consejo, la Comisión ha basado su análisis en las perspectivas a medio plazo y la evaluación del régimen de ayuda a las oleaginosas.

Aunque la Comisión admite que se ha producido una reducción de la superficie de cultivo de oleaginosas, es improbable que el potencial de producción de la UE se deteriorare significativamente en el futuro próximo. La reducción de las garantías del precio de intervención propuesta sería un factor positivo a ese respecto. En consecuencia, no se prevé ninguna medida especial y la Comisión no cree necesario, por el momento, un informe adicional. No obstante, seguirá muy de cerca la evolución del mercado.

Ante la prohibición de las harinas de carne y de huesos, y dada la facilidad de obtención de harinas de oleaginosas relativamente baratas en el mercado mundial, las importaciones netas de harinas y semillas de oleaginosas ha aumentado en la UE, habiendo alcanzado aproximadamente los 32 millones de toneladas en 1999 y unos 36 millones de toneladas en 2001 (expresado en equivalente de harina). Este aumento se debe casi exclusivamente a las importaciones de semillas y harinas de soja, productos particularmente apropiados para sustituir a las harinas de carne y de huesos. Al mismo tiempo, las actuales propuestas permitirán a los agricultores aprovechar la mejora de las condiciones para el cultivo de otras oleaginosas y se prevé que la UE seguirá siendo exportadora neta de aceites vegetales.

En conjunto, estos hechos y previsiones parecen indicar que no existe un problema de oferta de proteína en la UE tras la prohibición de las harinas de carne y de huesos, y el aumento de la demanda ni ha producido ni producirá desequilibrios en el mercado con subidas importantes de los precios. Si se incrementara aún más la demanda, muy probablemente podría satisfacerse a través de importaciones adicionales de harina de soja,

producto sustitutivo especialmente idóneo. No obstante, las cantidades necesarias parecen ser bastante limitadas y, según sea la relación de precios, una parte de las necesidades adicionales de proteína podría cubrirse con cereales.

Arroz

Vistas las previsiones a largo plazo y la aplicación de la iniciativa «Todo menos armas», y con el fin de estabilizar los mercados del arroz, la Comisión propone reducir el precio de intervención en un 50%, de una sola vez, hasta un precio básico de 150 euros por tonelada para el período 2004/05, en coherencia con los precios mundiales. Se introducirá un régimen de almacenamiento privado que se activará siempre que el precio de mercado sea inferior al básico. La red de seguridad se fijará en 120 euros por tonelada. La reducción global del precio se compensará en un 88%, equivalente a la compensación total por cereales de las reformas de 1992 y de la Agenda 2000. Ello supone una compensación de 177 euros por tonelada, que incluye el actual pago de 52 euros por tonelada. De ese importe, 102 euros por tonelada, multiplicados por el rendimiento de 1995, según reforma, constituirá un pago de apoyo a la renta satisfecho por explotación. Los restantes 75 euros por tonelada multiplicados por el rendimiento de 1995, según reforma, constituirán una ayuda específica por cultivo en consideración a la importancia del arroz en zonas de producción tradicionales. Las superficies máximas garantizadas (SMG) se reducirán a la media de 1999-2001 o a la actual SMG, según cuál sea menor.

Forrajes desecados

El régimen de los forrajes desecados ha sido objeto de no pocas críticas, incluida la del Tribunal de Cuentas en su informe «Ecologización de la PAC». En su respuesta a ese Tribunal, la Comisión se comprometió a estudiar la posibilidad de efectuar una nueva reforma, sin excluir la eliminación del régimen. Pese a que el producto final es un producto natural de gran valor alimenticio y una fuente de proteína vegetal, el modo de producción, con un elevado empleo de combustible fósil en el proceso de deshidratación, y el uso de regadío en algunos Estados miembros, despiertan inquietud y críticas.

Así pues, la Comisión propone sustituir el actual sistema por una dotación de 160 millones de euros para ayuda a la renta de los agricultores. Esta cuantía se distribuirá entre los Estados miembros en proporción al volumen nacional garantizado de forraje deshidratado y secado al sol. El derecho de cada agricultor se basará en el volumen entregado a la industria durante un período de referencia histórico. A fin de facilitar la transición a la industria, se mantendrá un único sistema de ayudas simplificado para el forraje deshidratado y el secado al sol, con un pago reducido de 33 euros por tonelada, reagrupándose las respectivas cantidades nacionales garantizadas.

Frutos secos

Vista la importancia de la producción tradicional de frutos secos en la protección y mantenimiento del equilibrio medioambiental, social y rural en muchas regiones, la Comisión propone mantener el régimen de ayuda a este sector, simplificándolo. Se propone, pues, sustituir el actual sistema por un pago anual a tanto alzado de 100 euros por hectárea. A ello pueden añadir los Estados miembros hasta un máximo anual suplementario de 109 euros por hectárea. La superficie máxima garantizada será de 800 000 hectáreas.

Carne de vacuno

En Berlín, el precio de intervención en el sector del vacuno se redujo un 20% y se sustituyó por un precio básico para almacenamiento privado, igual a 2 224 euros por tonelada. Con arreglo a la reforma, los productores se beneficiaban también de una intervención de seguridad siempre que el precio medio de los toros o novillos fuera inferior a 1 560 euros por tonelada. El Consejo Europeo de marzo de 1999 pidió a la Comisión que hiciera un seguimiento estrecho del mercado de vacuno y, en su caso, adoptara las medidas necesarias.

Tras las recientes crisis ocasionadas por la EEB y la fiebre aftosa, los mercados han entrado en una fase de recuperación del consumo, la producción y las exportaciones. Las medidas adoptadas por el Consejo y la Comisión en 2000 y 2001 coadyuvaron a la recuperación del equilibrio entre la oferta y la demanda de carne de vacuno en la UE. Los mecanismos de gestión del mercado aprobados en la Agenda 2000 parecen haber sido lo bastante sólidos y flexibles para facilitar la recuperación del mercado de vacuno. Sin embargo, persiste el temor de que el actual sistema de ayudas directas al sector siga siendo demasiado complicado e incentive la intensificación, lo que puede preocupar al consumidor y debilitar la recuperación.

Pese a que ya se ha ganado mucho terreno en favor de la extensificación de la producción de vacuno, en concreto mediante la redefinición de la prima por extensificación en la Agenda 2000, en conjunto, se aprecia que los instrumentos de que se vale la OCM no han conseguido desalentar la producción extensiva tanto como se esperaba. En este apartado cabe incluir los pagos por cabeza, la carga ganadera (basada en las primas solicitadas, y no necesariamente en el número real de animales), la exención de este último requisito en el caso de los «pequeños ganaderos» (máximo 15 cabezas de ganado) y la eliminación del límite de 90 animales por explotación. Aunque las primas por cabeza de vaca nodriza son más elevadas que las de los bueyes y novillos, los análisis realizados demuestran que en los sistemas de producción intensiva, en un sistema por hectáreas (p.ej., los novillos), las ayudas directas son más elevadas.

Por ello, la Comisión propone eliminar los pagos por cabeza y sustituirlos por un sólo pago de apoyo a la renta por explotación, basado en los derechos históricos. Junto a exigencias de condicionalidad más estrictas (incluso con respecto a la gestión de las tierras), esto rebajaría la presión que conduce a la práctica de una producción intensiva, y contribuiría a equilibrar el mercado. Por el momento, no parece necesario adoptar ninguna otra medida específica en el sector del vacuno por razones de mercado o medioambientales.

No obstante, aún tras la reforma, las exportaciones de vacuno siguen dependiendo notablemente de las subvenciones a la exportación, si bien un pequeño volumen se exporta sin restituciones. Aproximadamente la sexta parte de las exportaciones subvencionadas son exportaciones de animales vivos. La forma en que tienen lugar despierta una creciente inquietud con respecto a la sanidad y el bienestar de los animales. La Comisión tiene previsto reforzar las condiciones y los controles para la concesión de subvenciones por exportación de animales vivos.

En el conjunto de la UE, aproximadamente dos tercios de la carne de vacuno procede, directa o indirectamente, de la cabaña lechera. Esta importante conexión con el sector del vacuno supone que la carne procedente de ganado lechero aporta un 10% al total de la producción agraria. En consecuencia, la evolución de la organización común de mercados del sector de la leche es especialmente importante para el sector del vacuno.

Sector lácteo

La Comisión elaboró sus propuestas para la Agenda 2000 con el objetivo general de hacer frente a las inciertas perspectivas del sector, dejando abiertas diversas opciones de cara al futuro. Se trataba de bajar los precios reduciendo los de intervención un 15%, en cuatro etapas, a partir de 2000, compensando a los agricultores por ello, y subir las cuotas un 2%. Sin embargo, el Consejo Europeo de Berlín, de marzo de 1999, pospuso la aplicación de los principales elementos de la reforma hasta la campaña de 2005/06 y previó la aplicación de la reforma a lo largo de tres años. Se dispuso un incremento de las cuotas de aproximadamente un 2,4% a partir de la campaña de referencia 1999/2000. El Consejo acordó efectuar una revisión intermedia, basándose en un informe de la Comisión, con vistas a eliminar el actual sistema de cuotas a partir de 2006.

OPCIONES 2008-2015	VENTAJAS	INCONVENIENTES
<p>1. CONTINUIDAD DE LA AGENDA 2000</p> <p>Mantenimiento de las medidas de la Agenda 2000 hasta 2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El equilibrio de mercado a largo plazo está garantizado • No reaparecen las existencias de intervención • Se reduce notablemente el gasto derivado de las restituciones por exportación y las ayudas al consumo • Aumenta el equilibrio del mercado del vacuno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desaparición casi total de las exportaciones de mantequilla y reducción a niveles muy bajos de las exportaciones de queso • Los efectos económicos positivos de la Agenda 2000 desaparecen y el sector sigue constreñido por las cuotas.
<p>2. REPETICIÓN DEL SISTEMA DE LA AGENDA 2000</p> <p>Nuevo aumento de las cuotas (+3%) y nueva reducción de los precios de intervención (-15% mantequilla y -5% LPD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El equilibrio de mercado a largo plazo está garantizado • No reaparecen las existencias de intervención • Las restituciones por exportación y las ayudas al consumo son menos necesarias • Aumentan notablemente las exportaciones no subvencionadas, en especial de productos de alto valor añadido, como el queso • Aumenta la reacción a las señales del mercado, en vez de a los mecanismos de ayuda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Notable aumento de los gastos presupuestarios de la UE por el incremento de las ayudas directas • Permanencia de las cuotas, con la consiguiente ineficiencia económica, si bien en menor grado que EN la opción 1 • La compra-venta de cuotas entre los Estados miembros sólo aportaría ventajas económicas limitadas y a corto plazo.
<p>3. INTRODUCCIÓN DE UN DOBLE RÉGIMEN DE CUOTAS</p> <p>Reducción de la cuota de la UE en un 5%, estableciendo así una cuota «A» interna. Una cuota «C» de exportación ilimitada. Se eliminan las restituciones por exportación y las ayudas al consumo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El equilibrio del mercado interior queda garantizado gracias a la implantación de una cuota interna restrictiva • Se recupera la capacidad exportadora de la UE • Se eliminan las restituciones por exportación y las ayudas al consumo • Se reducen notablemente los gastos de intervención y de almacenamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Es muy dudosa la compatibilidad con la OMC • Se precisa una gestión y un control más exhaustivos de las cuotas • Aumentaría las responsabilidades de los operadores en los controles
<p>4. ELIMINACIÓN DE LAS CUOTAS</p> <p>Eliminación del régimen de cuotas a partir de 2008. Un nuevo recorte del 25% de la ayuda de intervención, reduciéndola a un mecanismo de red de seguridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se elimina la penalización económica a las explotaciones potencialmente eficientes • Se eliminan las medidas de apoyo al mercado artificiales • Los precios de consumo reflejan el coste de producción de la leche en la UE con los medios más eficientes • Se logra una capacidad exportadora autónoma no subvencionada • Aumenta la transparencia y se simplifica el sector lácteo de la UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Se reducen los precios considerablemente y la renta del sector no se ve compensada por el aumento de las posibilidades de venta de la leche al abaratare. • Es difícil evaluar el posible impacto estructural sobre los productores individuales y la distribución regional de la producción lechera, que podría ser considerable.

El informe es básicamente técnico y se adjunta a la presente comunicación en calidad de documento de trabajo de la Comisión. Nos limitamos aquí a resaltar algunos aspectos esenciales. Para elaborar el informe, los

servicios de la Comisión encargaron la realización de un estudio a expertos del "Institut National de la Recherche Agricole" (INRA, Francia) y de la Universidad de Wageningen (Países Bajos), con aplicación de un modelo econométrico.

En general, los análisis y proyecciones de los expertos parecen indicar que las reducciones de los precios de apoyo y los pequeños incrementos de las cuotas previstos en la reforma de la Agenda 2000 tendrán, sin duda, efectos beneficiosos hacia finales del período. Se prevé un aumento del equilibrio del mercado y la fluctuación de las existencias de intervención en torno a niveles bajos. La dependencia de las restituciones por exportación y las ayudas al consumo interno disminuirá considerablemente. Se estima que las ayudas directas compensarán suficientemente la pérdida de ingresos de los productores por la reducción de precios. En este sentido, la Agenda 2000 parece haberse anticipado en gran medida a la exigencia del Tribunal de Cuentas de efectuar «una reforma fundamental del sector lácteo destinada a obtener un equilibrio entre la producción general de leche y el consumo interno no subvencionado y las exportaciones potenciales no subvencionadas, asegurando un nivel de vida justo para los productores y permitiendo la desaparición del sistema de cuotas».

Debido a la decisión del Consejo de Berlín de posponer la aplicación de las decisiones para la introducción de la reforma, ésta sólo dejará sentir plenamente sus beneficios a partir de 2008. Se ha planteado la conveniencia de introducir antes la reforma. Asimismo, cabe preguntarse si la reducción de los precios de intervención de la mantequilla (sector en el que los precios del mercado interior más que duplican los precios mundiales) no debería ser proporcionalmente mayor que la de los precios de la leche en polvo desnatada (más próximos a los internacionales). La Comisión ha estudiado diversas opciones para el sector lácteo, que pueden resumirse como sigue:

Examinando estas opciones se llega a la conclusión básica de que las perspectivas del sector lácteo de la UE son, en general, positivas por cuanto se refiere al equilibrio del mercado y los precios de producción. Sin embargo, el sistema de cuotas fijas genera un creciente déficit de la oferta de leche en el mercado interior, lo que redundará en una reducción de las exportaciones europeas de productos de elevado valor añadido a los mercados mundiales, actualmente en expansión. En cambio, la implantación de un régimen más competitivo podría evitar la pérdida de capacidad exportadora de la UE.

2.4. Ayudas directas más sencillas y sostenibles

Uno de los objetivos perseguidos por la reforma de la PAC desde 1992 ha sido el de reorientar la ayuda a la agricultura de modo que se otorgue no al producto sino al productor. En las reformas de 1992 y 1999, ello se consiguió reduciendo los precios de apoyo e introduciendo ayudas directas parcialmente disociadas de la producción en los sectores de los cereales, las oleaginosas y proteaginosas, así como en el sector del vacuno.

Pese al temor inicial, son evidentes los efectos positivos de este proceso de cara a una mayor orientación de mercado y competitividad, la estabilización de las rentas agrarias y la reducción de los incentivos negativos para el medio ambiente. Aunque muchos abogan por una plena disociación, no faltan quienes se preguntan si esa medida es necesaria.

Disociar las ayudas de la producción tiene ventajas e inconvenientes que deben sopesarse cuidadosamente. Es el corolario natural del desplazamiento de las ayudas desde el producto al productor, y sólo pueden aprovecharse sus ventajas (y hacerse frente a sus riesgos) si se lleva a sus últimas consecuencias.

Para ello, es esencial que la disociación no se utilice para alcanzar objetivos que deben perseguirse con instrumentos más apropiados. Sería el caso, por ejemplo, si se generalizara un pago por superficie en los actuales Estados miembros, tal y como en ocasiones se ha propuesto, pues se estarían entremezclando los objetivos de la disociación con los de redistribución de la renta.

Con el fin de obtener los mayores beneficios posibles de la disociación, la Comisión propone completar el desplazamiento de la ayuda del producto al productor introduciendo un sistema de ayuda única por explotación. Se integraría así en un solo pago, calculado con arreglo a referencias históricas, la totalidad de las ayudas directas que el agricultor percibe de diversos regímenes.

Esta medida, una vez plenamente aplicada, simplificará notablemente las ayudas a los agricultores de la UE, siendo neutra por lo que respecta a esas ayudas. De este modo, se incrementará la orientación general de mercado y los agricultores podrán aprovechar íntegramente las oportunidades de aquél, ofertando los productos

que demandan los consumidores. Además, la eficacia de los pagos directos como ayuda a la renta aumentará significativamente, lo que hará que mejore la situación de los agricultores. Por último, cabe señalar que la disociación coadyuvará a la integración de la dimensión medioambiental, pues elimina los incentivos a la producción, potencialmente perjudiciales para el medio ambiente.

Además de satisfacer importantes objetivos internos, este sistema presenta también ventajas de cara al exterior. En primer lugar, facilitará la integración de los nuevos Estados miembros en la política agrícola común. En segundo lugar, supondrá una gran ventaja en la OMC, ya que, al ser un sistema compatible con el denominado compartimento verde (*green box*), se garantizará la aceptación internacional de esos pagos.

Este planteamiento no está exento de riesgos, pues podría generar, en algunas zonas, cambios en la producción y, por ende, en el sector de la transformación y, en algunos casos, el abandono de las tierras. Sin embargo, las medidas específicas que a continuación se indican ofrecen a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para reducir los riesgos. En conjunto, la Comisión está convencida de que las ventajas de este planteamiento son superiores a los riesgos.

Disociación de las ayudas directas: implantación de una ayuda directa a la renta por explotación

Por cuanto se ha señalado, la Comisión propone establecer una ayuda única por explotación, disociada de la producción. Esta ayuda, basada en las ayudas pagadas durante un período histórico de referencia y ajustadas para tener en cuenta la plena aplicación de la Agenda 2000, se extenderá al mayor número posible de sectores. Las explotaciones beneficiarias de este régimen tendrán absoluta libertad en la elección de su actividad, lo que incrementará la orientación de mercado, pero las ayudas se supeditarán al cumplimiento de las normas legales en materia de medio ambiente, salubridad alimentaria, y sanidad y bienestar animal (condicionalidad).

Alcance del régimen

En una primera etapa, el régimen se extenderá a todos los productos incluidos en el régimen COP (cereales, oleaginosas y proteaginosas), así como a las leguminosas de grano, las patatas de fécula, la carne de vacuno y de oveja. Asimismo, se incluirán en el régimen las ayudas revisadas del arroz, el trigo duro y los forrajes desecados. El sector lácteo se incluirá al aplicarse las decisiones de reforma de la Agenda 2000. Otros sectores cuya reforma se prevé (azúcar, aceite de oliva, algunas frutas y hortalizas, etc.) se incorporarán más tarde al sistema. Cuanto mayor sea el número de sectores incluido, mayores serán las ventajas de la simplificación.

En lo que atañe a los productos afectados, el nuevo régimen sustituirá a todas las actuales (o las nuevas) ayudas directas a los agricultores, con algunas excepciones, tales como la prima específica a la calidad del trigo duro, un nuevo suplemento especial para los cultivos de proteaginosas por un importe de 55,57 euros por hectárea (9,5 euros por tonelada, multiplicado por el rendimiento medio de referencia de la UE en las regiones de cultivo de proteaginosas, esto es, 5,85 toneladas por hectárea) que sustituye al actual sistema, las ayudas específicas al arroz y las ayudas por superficie en el sector de los frutos secos. Estas ayudas específicas, de carácter limitado, se han mantenido para evitar que desaparezcan los efectos positivos de un cierto volumen de oferta, en particular en las zonas tradicionales de producción. Todas las ayudas específicas dirigidas a los sectores incluidos en la revisión intermedia se han simplificado en el proceso de revisión.

Pese a que, en esta fase, el nuevo sistema no abarcará a todos los sectores, los agricultores que reciban la nueva ayuda disociada tendrán flexibilidad para cultivar en sus tierras todos los productos, incluso aquellos que aún estén bajo el régimen de ayuda asociada a la producción, salvo los excepcional y explícitamente excluidos. Como es lógico, se aplicarán las disposiciones del régimen de ayudas a la producción (p.ej., cuotas de producción, derechos de plantación, etc.). En esta fase, el cultivo de frutas y hortalizas quedaría excluido del nuevo régimen.

Fijación de los derechos de ayuda y cesión de los mismos

Las ayudas a la renta agraria disociadas de la producción se fijarán por explotación. La cuantía total a que tenga derecho una explotación se fragmentará (derechos de ayuda) a fin de facilitar la cesión parcial de la ayuda

en caso de venta o arrendamiento parcial de una explotación. En las cesiones se han de cumplir una serie de condiciones:

- garantizar que las tierras agrarias de toda la UE se mantengan en buenas condiciones para el desarrollo de la actividad agraria y sigan gestionándose conforme a las normas legales sobre el medio ambiente;
- evitar las cesiones especulativas que puedan generar una acumulación de derechos que no se correspondan con una actividad agraria real;
- garantizar que el nivel total de la ayuda y de los derechos no sobrepase los actuales niveles a escala de la UE, nacional y, en su caso, regional;
- preservar la compatibilidad de las ayudas con el compartimento verde de la OMC.

A estos efectos, se propone dividir el importe total de la ayuda por el número de hectáreas subvencionables de la explotación. Esto dará un número de derechos de ayuda de un cierto importe, que podrían cederse entre explotaciones al cederse las tierras. La Comisión entrará más en detalle en sus propuestas de legislación.

No obstante, a fin de que exista la suficiente flexibilidad para hacer frente a situaciones concretas, los Estados miembros podrán establecer sistemas diferentes, como, por ejemplo, fijar un cierto equilibrio entre los derechos de ayuda individuales (p.ej., cuantía individual por hectárea) y las medias regionales o nacionales. De cualquier modo, las normas y criterios que fijen los Estados miembros deberán enmarcarse en las obligaciones generales que más arriba se especifican. Los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión sus soluciones propias.

Potenciación de las normas sobre medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad y bienestar animal y seguridad en el trabajo

La plena concesión de la ayuda a la renta, disociada de la producción, y otras ayudas directas se supeditará al cumplimiento de toda una serie de normas legales sobre protección del medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad y bienestar animal, y seguridad en el trabajo. La finalidad básica del mecanismo de condicionalidad, ya se trate de ayudas asociadas o disociadas de la producción, es favorecer la aplicación de «buenas prácticas agrarias», definidas como un conjunto integral de normas de obligado cumplimiento. Condicionalidad ha de tomar en consideración las diferencias regionales, pero, a fin de evitar el falseamiento de la competencia, es preciso crear condiciones equitativas mediante criterios básicos de aplicación. Los Estados miembros definirán y aplicarán sus propias condiciones, a partir de un marco común de criterio básicos de aplicación. En los próximos meses, la Comisión iniciará los trabajos para la elaboración de ese marco.

Condicionalidad se aplicará desde una perspectiva integral de la explotación, de modo que tanto las tierras utilizadas como las no utilizadas deberán responder a una serie de condiciones; si lo consideraran necesario, los Estados miembros podrán establecer normas que impidan la transformación de las tierras de pasto en tierras de labranza. En relación con las tierras no utilizadas, ello supondrá el cumplimiento de los requisitos legales de gestión, así como la obligación de mantenerlas en buenas condiciones para la explotación agraria. Esta perspectiva integral de la explotación es una consecuencia lógica de la disociación y servirá para resaltar el propósito fundamental de condicionalidad, a saber, favorecer la aplicación de la legislación sobre medio ambiente, salubridad alimentaria y sanidad y bienestar animal. Si se incumpliera alguna de estas diversas normas, las ayudas directas se reducirían en proporción al riesgo existente o al daño causado.

Auditoría de las explotaciones

A fin de satisfacer las expectativas de la sociedad y ayudar a los agricultores a alcanzar los niveles de exigencia de una agricultura moderna y de gran calidad, la Comisión cree necesario implantar un sistema de auditoría de alcance comunitario para las explotaciones comerciales, según definición de los Estados miembros basada en la importancia económica. Las auditorías contribuirán a que los agricultores sean conscientes de los flujos de entrada y salida, y de los métodos empleados en relación con el medio ambiente, la salubridad alimentaria,

la sanidad y el bienestar animal, y la seguridad en el trabajo. La seguridad de que los agricultores gestionan activamente estos procesos será esencial para recuperar la confianza del consumidor. Muchos agricultores y organizaciones agrarias reconocen la necesidad de aumentar la transparencia y la sensibilización con respecto a los métodos aplicados en las explotaciones. Se otorgarán ayudas para las auditorías a través de los fondos de desarrollo rural.

El objetivo general es auditar todas las explotaciones comerciales. Inicialmente, la Comisión propone un sistema de auditoría obligatorio, incluido en el principio de condicionalidad, para aquellos agricultores que perciban anualmente ayudas directas superiores a 5 000 euros. De esta forma aumentará la transparencia y la atención de los agricultores, y se facilitará la gradual introducción del citado principio. Otras explotaciones podrán incluirse en este sistema con carácter voluntario.

Retirada de tierras con fines medioambientales

A fin de mantener las ventajas de la retirada de tierras en el control de la oferta, al tiempo que se potencian sus beneficios medioambientales con el nuevo régimen de ayudas disociadas, la Comisión propone introducir la obligatoriedad de retirar tierras de labranza de la producción durante un período prolongado (10 años). La sustitución de la retirada de tierras rotativa por una retirada con fines medioambientales acentuará las ventajas en muchas regiones, además de simplificar la administración y el control, particularmente en el contexto de la disociación de las ayudas de la producción. Los agricultores estarían obligados a retirar en su explotación, a largo plazo y con carácter no rotatorio, una porción de tierras equivalente a la actual retirada de tierras obligatoria, como un elemento más del principio de condicionalidad que debe respetarse para percibir las ayudas directas.

Ayuda a los cultivos energéticos: crédito carbono

Conforme a lo propuesto por la Comisión, el actual sistema de retirada de tierras se sustituirá por otro con fines medioambientales. Actualmente, los cultivos energéticos se ven favorecidos por la posibilidad de dedicar las tierras retiradas a cultivos industriales. Los cultivos energéticos suponen el mayor volumen de la producción no alimentaria de las tierras retiradas. Esto cultivos adquirirán aún mayor importancia si se hace obligatorio el uso de biocombustibles, según prevé la Comisión en una reciente comunicación. Sin embargo, el nuevo sistema de retirada de tierras ya no se prestará a la producción de cultivos energéticos.

La Comisión propone sustituir el sistema actual para la producción de cultivos energéticos por un crédito carbono, una ayuda específica a los cultivos energéticos en general, con el objetivo de sustituir las fuentes de emisión de dióxido de carbono. Esta ayuda será complementaria de las ayudas de inversión y de instalación previstas en el segundo pilar. La ayuda consistirá en 45 euros por hectárea de cultivo energético, con una superficie máxima garantizada de 1,5 millones de hectáreas, y se pagará a los agricultores que tengan un contrato con una empresa transformadora. La distribución de la superficie entre los Estados miembros se hará teniendo en cuenta la producción histórica de cultivos energéticos en las tierras retiradas y el reparto de la reducción de CO₂ según los compromisos adquiridos. El sistema se revisará cinco años después de su entrada en aplicación, atendiendo a la aplicación de la iniciativa de la UE sobre biocombustibles.

2.5. Mejor equilibrio entre las ayudas para una agricultura sostenible y al desarrollo rural

Un mayor equilibrio entre la política de mercado y la política de desarrollo rural favorecerá la aceptación social de la política agrícola común y aumentará las posibilidades de responder a las preocupaciones del consumidor, medioambientales y de bienestar animal a través del segundo pilar. Por otro lado, aunque la adopción de un sistema de ayudas directas disociadas de la producción reducirá los incentivos que favorecen una producción dañina para el medio ambiente, también puede servir de presión para el abandono de la producción en alguna superficie marginal. La importancia de los instrumentos destinados a favorecer una agricultura sostenible en toda la UE, tales como las ayudas agroambientales y a zonas menos favorecidas y otras medidas del segundo pilar,

umenta considerablemente. Por ello, es igualmente necesario garantizar que los Estados miembros puedan utilizar plenamente esos instrumentos en el futuro. La Comisión hará un seguimiento de la situación.

Modulación dinámica

De cara a conseguir un mayor equilibrio entre los distintos instrumentos de la política, con el objetivo de seguir impulsando una agricultura sostenible y el desarrollo rural, la Comisión propone introducir un sistema de modulación dinámica obligatorio para todos los Estados miembros. Con arreglo a este sistema, que hace obligatorio para todos los Estados miembros el actual sistema facultativo, todas las ayudas directas se irán reduciendo gradualmente con una progresión aritmética del 3% anual, hasta un 20% (máximo previsto en la Agenda 2000). Esto afecta tanto a las ayudas asociadas a la producción como a las disociadas.

El nuevo sistema obligatorio sustituirá al actual sistema facultativo a partir de 2004. Se propondrá un sistema transitorio para aquellos Estados miembros que ya aplican voluntariamente un sistema de modulación.

La modulación puede servir también para corregir la distribución de los fondos, además de aumentar el equilibrio entre el gasto de las medidas de mercado y el correspondiente a las medidas de desarrollo rural. Las pequeñas explotaciones son, en general, intensivas en mano de obra, menos prósperas y reciben menos ayudas. Las grandes explotaciones tienen más capacidad para adaptarse a las nuevas tecnologías y conseguir economías de escala. Además, en las explotaciones de mayor tamaño intensivas en mano de obra los costes del ajuste recaen a menudo sobre los empleados. Por tanto, se propone introducir una franquicia que variará en función de la situación de empleo de cada explotación. Hasta un máximo de 2 unidades de trabajo anuales (UTA), a tiempo completo, la franquicia será de 5 000 euros. De este modo, la mayor parte de las explotaciones quedarán fuera de la modulación. Por cada UTA adicional, los Estados miembros pueden añadir 3 000 euros, si así lo desean. Aunque con esta franquicia unas tres cuartas partes de las explotaciones de Europa estarán exentas de la modulación, ello representará menos de la quinta parte de las ayudas directas a los agricultores.

Con el sistema de franquicias y la modulación, el importe máximo pagado a una explotación será de 300 000 euros. Cuando la cuantía de la ayuda directa sea superior a ese importe (y la franquicia), el excedente se dispondrá para ser transferido al segundo pilar en el Estado miembro de que se trate.

Actualmente, los Estados miembros que modulan las ayudas directas voluntariamente mantienen el «ahorro» en sus cuentas y deben gastarlo en otras actividades de desarrollo rural en un cierto período de tiempo (tres años). Este método no es presupuestariamente ortodoxo, por lo que no cabe aplicarlo en un sistema de alcance comunitario en el que se transferirán importantes cuantías. En consecuencia, la Comisión propone sustituir el actual sistema por otro más apropiado. La Comisión hará una estimación previa de los importes utilizados para la modulación y los excedentes sobre las ayudas máximas en los presupuestos de 2005 y 2006, y propondrá que se reduzca en consecuencia el límite máximo de la rúbrica 1a. Al mismo tiempo, propondrá la transferencia de un importe equivalente a la rúbrica 1b. Las perspectivas financieras se modificarán conforme al procedimiento previsto en el artículo 20 del Acuerdo interinstitucional de disciplina presupuestaria.

Los fondos ahorrados de este modo a través de la modulación se distribuirán a los Estados miembros basándose en la superficie y el empleo agrarios, así como en criterios de prosperidad, para hacer frente a necesidades rurales específicas. De este modo, se reconoce la importante función de la agricultura en el uso y gestión de la tierra en las zonas rurales. El sistema permitirá la redistribución de las ayudas, desplazándose de los países con cultivo intensivo de cereales y productores de ganado hacia países montañosos y de uso más extensivo de la tierra, con los consiguientes efectos positivos sobre el medio ambiente y la cohesión. El ahorro derivado de la limitación de las ayudas se distribuirá con arreglo al excedente que sobre ese límite arroje cada Estado miembro.

La financiación adicional destinada por el FEOGA, sección de Garantía, al desarrollo rural, como consecuencia de la modulación dinámica, será de unos 500-600 millones de euros anuales en 2005, según las primeras estimaciones, y aumentará anualmente en un importe equivalente gracias al 3% de incremento de la modulación dinámica.

Los Estados miembros pueden utilizar estos fondos adicionales para reforzar sus programas de desarrollo rural. Si lo desean, pueden utilizar los nuevos recursos en sus programas basándose en las necesidades identificadas en la evaluación intermedia de los programas de desarrollo rural, y atendiendo a las posibilidades que

ofrecen las nuevas medidas de desarrollo rural que la Comisión propone. Los Estados miembros podrán destinar el dinero procedente de la modulación a cualquiera de las medidas que están autorizados a incluir en los programas de desarrollo rural financiados con cargo a la sección de Garantía del FEOGA. Pueden emplear los fondos adicionales para incrementar la cofinanciación comunitaria de sus programas, hasta los límites legales, financiar nuevas medidas, ampliar el alcance de las medidas existentes y/o financiar a nuevos beneficiarios de esas medidas.

En principio, los fondos transferidos del primer al segundo pilar no exigirán de los Estados miembros un esfuerzo presupuestario adicional al incluirlos en sus programas de desarrollo rural de 2005-06.

2.6. Consolidación y potenciación del desarrollo rural

La Comisión propone consolidar y potenciar el segundo pilar, ampliando el alcance de las medidas complementarias y ampliando y clarificando el alcance de determinadas otras medidas.

Nuevas medidas de acompañamiento

Las cuatro medidas *de acompañamiento* existentes son financiadas, en las regiones del objetivo nº 1 y en las demás regiones, por la sección de Garantía del FEOGA. Se trata de las ayudas agroambientales, a zonas menos favorecidas, para la reforestación de tierras agrícolas y por jubilación anticipada. La Comisión propone ampliar estas medidas a fin de dar cabida a los objetivos de calidad y salubridad alimentarias, ayudar a los agricultores a adaptarse a las nuevas exigencias e impulsar la sanidad y el bienestar animal. Para facilitar la introducción de estas medidas, puede ser necesario adoptar disposiciones que faciliten la transición. Como en las actuales cuatro medidas *de acompañamiento*, las nuevas medidas se dirigirán ante todo a los agricultores.

En primer lugar, se incluirá en el reglamento sobre el desarrollo rural un nuevo capítulo sobre la calidad alimentaria, en el que:

- Se alentará a los agricultores a participar en los sistemas de certificación y garantía de calidad reconocidos por los Estados miembros o la UE, tales como los de indicación geográfica y denominación de origen o de agricultura ecológica. En este apartado, se ofrecerán incentivos a los agricultores que voluntariamente produzcan conforme a los requisitos impuestos por esos sistemas. Los sistemas deben estar abiertos a todos los agricultores que cumplan las condiciones que se especifiquen. La ayuda se pagará por explotación y a tanto alzado durante un período máximo de cinco años.
- Se preverá ayuda a las organizaciones de productores para actividades de promoción de los productos agrarios que gocen del reconocimiento de sistemas de certificación y garantía de calidad aprobados por los Estados miembros o la UE, tales como los de designación geográfica y denominación de origen o de agricultura ecológica. Esta ayuda será complementaria y diferenciada de la otorgada para actividades comerciales financiada al amparo de lo establecido en el artículo 33 del reglamento sobre el desarrollo rural. A fin de eliminar la posibilidad de duplicación de las actividades de promoción de los productos agrarios en el mercado interior, a partir de 2005, la ayuda comunitaria por este concepto a través del primer pilar se dirigirá únicamente a la promoción en terceros países.

En segundo lugar, la Comisión propone añadir el capítulo "Cumplimiento de las normas" dirigido a ayudar a los agricultores a adaptarse a las exigentes condiciones impuestas por la legislación comunitaria sobre medio ambiente, salubridad alimentaria y sanidad y bienestar animal, así como a poner en práctica las auditorías. Este capítulo preverá:

- La posibilidad de pagar a los agricultores ayudas transitorias y decrecientes para que puedan satisfacer las exigentes condiciones impuestas por la legislación comunitaria sobre medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad y bienestar animal, y seguridad en el trabajo, que serán parte de las buenas prácticas agrarias, esto es, de los requisitos legales mínimos. La aplicación y mantenimiento de esos requi-

sitos puede comportar costes y obligaciones adicionales para los agricultores, y conllevar inicialmente una disminución de la renta. La finalidad de esta medida será la de conseguir que tales requisitos se apliquen más rápida y generalizadamente. En ningún caso se pagará ayuda por requisitos incumplidos por el agricultor y ya incorporados a la legislación nacional. La ayuda revestirá la forma de pago compensatorio anual y decreciente durante un período máximo de cinco años, con una cuantía máxima de 200 euros por hectárea el primer año.

- Ayuda para la auditoría de las explotaciones. Los agricultores recibirán una ayuda a tanto alzado para hacer frente a los costes de las auditorías, que servirán para identificar y proponer posibles mejoras de la actividad para el cumplimiento de las normas sobre medio ambiente, salubridad alimentaria, bienestar animal y seguridad en el trabajo. En particular, esta ayuda servirá a los agricultores para preparar la aplicación del principio de condicionalidad que está previsto introducir para la percepción de ayudas directas.

En tercer lugar, la Comisión propone introducir en el capítulo agroambiental la posibilidad de otorgar ayudas para la sanidad y el bienestar animal para recompensar todo esfuerzo en ese sentido que vaya más allá de un nivel obligatorio de referencia, como en los regímenes agroambientales. Además, en prueba de la importancia que la Comisión asigna a la potenciación de los regímenes agroambientales, particularmente en el marco de la Estrategia de desarrollo sostenible, y de sanidad y bienestar animal, se propone incrementar el importe de la cofinanciación fija en 10 puntos, situándolo en el 85% en las zonas del objetivo nº 1 y en el 60% en las restantes zonas. Estos cambios irán acompañados de medidas dirigidas a sensibilizar al consumidor y dar publicidad a los regímenes agroambientales.

La Comisión propone que en el período 2005-06 sea obligatorio para los Estados miembros incluir lo previsto en el capítulo sobre la calidad alimentaria en sus programas de desarrollo rural (FEOGA, sección de Garantía), como ocurre ya con el capítulo agroambiental y seguirá ocurriendo una vez se haga extensivo a la sanidad y el bienestar animal.

Otras modificaciones técnicas del Reglamento sobre el desarrollo rural

La Comisión propone algunas modificaciones de las medidas no *de acompañamiento*, para completar las nuevas medidas antes mencionadas. Se introducirá una aclaración sobre el alcance de las actividades de mercado especificadas en el artículo 33, consistente en incluir una referencia a la subvencionalidad de los costes de establecimiento de sistemas de certificación y garantía de calidad. Se ampliará el alcance de lo dispuesto en el guión de ese mismo artículo, referido a '*el establecimiento de servicios de sustitución y de asistencia a la gestión de las explotaciones agrarias*', de modo que se incluyan los costes de implantación de sistemas de auditoría.

Además, en el capítulo sobre la silvicultura se introducirá la posibilidad de que los Estados miembros varíen sus planes de protección forestal contra los incendios o la clasificación de las zonas de riesgo modificando los programas de desarrollo rural. Esta modificación es necesaria debido a que, a finales de 2002, quedará derogado el Reglamento (CEE) nº 2158/92.

2.7. Presupuesto

El Consejo Europeo de Berlín estimó que la reforma de la Agenda 2000 podría aplicarse con una dotación de 40 500 millones de euros, en precios constantes de 1999, excluidos el desarrollo rural y las medidas veterinarias, y pidió a la Comisión que informara al Consejo en 2002 sobre la evolución del gasto agrario.

En respuesta a esa petición, la Comisión ha examinado la evolución actual y previsible del gasto agrario en relación con el período 2000-2006. Las hipótesis de partida y los resultados del estudio se recogen en anexo. Conforme a los resultados hallados, suponiendo la continuidad de las actuales medidas, el gasto agrario no sobrepasará la media anual de 40 500 millones de euros.

2.8. Ayudas de estado

Con el propósito de acelerar la aplicación de nuevos regímenes de ayuda, la Comisión está estudiando la posibilidad de aprobar reglamentos de exención en el ámbito agrario. Por ejemplo, un reglamento de exención global en relación con diversos tipos de ayudas de estado evitaría la notificación previa, sin alterar el fundamento de las vigentes directrices sobre las ayudas. La Comisión ya ha adoptado diversos reglamentos de este tipo en otros ámbitos. Actualmente, la necesidad de disponer de la autorización previa de la Comisión retrasa inevitablemente cualquier plan de concesión de nuevas ayudas de estado, a menudo incluso durante meses. El nuevo sistema reduciría también el trabajo de la Comisión, de modo que sus servicios podrían dedicar más tiempo a las denuncias y a las ayudas de estado ilegales.

Se trataría de disposiciones de la Comisión, basadas en las disposiciones legales vigentes, aprobadas por el Consejo, sobre los reglamentos de exención de las ayudas de estado. En lo que respecta a las ayudas afectadas, la notificación y autorización ex-ante se sustituiría por una comunicación y un seguimiento ex-post. Esto simplificará y acortará la introducción de nuevos regímenes de ayuda. De este modo, los Estados miembros que no tienen inconveniente en informar a posteriori otorgar una ayuda nacional más fácilmente, en especial en los casos en que tal ayuda sea necesaria para aplicar las medidas de reforma del sector agrario. Para garantizar la sostenibilidad de la política, en el interior y en el exterior, la Comisión velará por que las ayudas de estado no socaven los objetivos de la PAC.

2.9. Sigüientes pasos

En otoño de 2002, tras consultar al Consejo, al Parlamento y otras partes interesadas, la Comisión presentará propuestas legislativas. En lo que se refiere a los sectores cuya revisión está prevista para 2003 (aceite de oliva, azúcar, etc.), la Comisión presentará propuestas basadas en el nuevo sistema de ayuda a la renta por explotación.

3. EFECTOS PREVISIBLES DE LAS PROPUESTAS

3.1. Efectos internos

Los ajustes que se propone introducir en los instrumentos de la PAC incrementarán considerablemente la capacidad de la política agrícola y de desarrollo rural para alcanzar los objetivos previstos en la Agenda 2000. Contribuirán a colmar la distancia entre las expectativas de los agricultores, los consumidores, los contribuyentes y las autoridades públicas y los resultados económicos, sociales y medioambientales de las políticas.

Agricultores

El colectivo agrario en general se verá favorecido. Al disociar las ayudas de la producción, los agricultores de los sectores afectados podrán concentrarse en aquellos productos que más rentables sean en el mercado, reflejando sus aptitudes e iniciativa, así como las condiciones agronómicas locales. Además, en muchos casos aumentará la eficacia de las transferencias a los agricultores, ayudándoles a mejorar su renta. La modulación dinámica permitirá prestar apoyo adicional a la calidad, ayudar transitoriamente al cumplimiento de las exigencias legales y abrir nuevas vías para que los agricultores presten servicios medioambientales. Todo ello, junto con la prevista modificación de las organizaciones comunes de mercados, incrementará significativamente la sostenibilidad a largo plazo del sector. Se compensará apropiadamente a los agricultores por las reducciones de los precios.

A través de la modulación dinámica, podrá lograrse una mejor distribución social de las ayudas al sector, sin reducir, en relación a otras medidas, las oportunidades económicas de las explotaciones de mayor tamaño. Con las ayudas a la renta por explotación se simplificarán notablemente los actuales regímenes. Las ayudas a la

renta se harán, en la mayoría de los casos, en un sólo pago. Al mismo tiempo, gracias a las auditorías de las explotaciones, todos los controles necesarios con respecto a las normas sobre medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad y bienestar animal, y seguridad en el trabajo se integrarán en un solo conjunto.

Consumidores

Estas propuestas representan un importante avance para el consumidor, al integrar en la PAC la calidad y salubridad alimentarias y la sanidad y el bienestar animal. Las ayudas disociadas de la producción impulsarán a los agricultores a responder a las señales de mercado que origine la demanda y no a una política de incentivos vinculados a la cantidad. La inclusión de la salubridad alimentaria y la sanidad y el bienestar animal en el principio de condicionalidad, y su sistemática supervisión a través de las auditorías, dará una mayor transparencia y aumentará la confianza del consumidor. Las nuevas posibilidades de ayuda a la calidad y la mejora de las condiciones ayudará a los agricultores a responder mejor a la demanda del consumidor.

Contribuyentes

Las propuestas de ajuste beneficiarán a los contribuyentes al garantizar un mejor uso de los recursos públicos. En la óptica de la estabilización presupuestaria, las propuestas incrementarán la eficiencia de las imprescindibles ayudas a la renta de los agricultores, al tiempo que acentuarán la orientación de mercado. Muchas organizaciones comunes de mercados serán revisadas para mejorar su funcionamiento. Los cambios reducirán considerablemente la probabilidad de que se formen excedentes.

Ciudadanos

Las propuestas ayudarán a atender a los intereses de los ciudadanos. La modulación dinámica permitirá una mayor prestación de servicios públicos, por ejemplo, en relación con la protección del medio ambiente o la sanidad y el bienestar animal, así como la adopción de medidas de fomento de la competitividad del sector. El nuevo régimen de retirada de tierras que se propone tendrá más ventajas para el medio ambiente. Al mismo tiempo, la intensificación del principio de condicionalidad garantizará la coherencia de la política agrícola con otras obligaciones legales.

Industria alimentaria

Las propuestas beneficiarán a la industria alimentaria, al reducir los costes de las materias primas en muchos sectores. Alentando a los agricultores a que adopten una orientación más de mercado y centrada en la obtención de productos de calidad, las empresas transformadoras podrán obtener más fácilmente productos adaptados a sus necesidades. Los beneficios de la confianza del consumidor en que se aplican mejores normas para la salubridad y calidad de los alimentos se dejarán sentir a lo largo de toda la cadena alimentaria.

Administraciones

Las ayudas a la renta por explotación y las auditorías, una vez instauradas, representarán para las Administraciones una gran simplificación de la aplicación práctica y de los controles obligatorios, al comportar un pago único en los sectores afectados y un sólo control integrado. Además, se propone también una notable simplificación de las disposiciones que regulan las ayudas estatales.

En el primer pilar, se mantienen y mejoran unos pocos instrumentos de orientación muy específica, a fin de evitar la desestabilización de los mercados agrarios durante la transición al sistema de ayudas disociadas, en particular los mercados de productos especializados o tradicionales. Entre esos instrumentos, cabe citar la nueva ayuda a los cultivos energéticos, en sustitución del actual régimen de retirada de tierras, y ayudas específicas para los productores de proteaginosas, arroz y frutos secos, así como un suplemento en concepto de calidad para el trigo duro.

3.2. Efectos externos

Aunque las propuestas de la Comisión responden a las necesidades y expectativas internas de la UE, servirán también para adaptarse a los desafíos del exterior.

El enfoque de la Comisión facilitará la integración de los nuevos miembros en la política agrícola común. Los cambios que está previsto introducir en las organizaciones comunes de mercados servirán para hacer frente a los problemas de equilibrio de los mercados de UE-15 antes de la ampliación. La disociación de las ayudas hará que los agricultores de los nuevos Estados miembros adopten una orientación más de mercado, en lugar de enfocar la producción con arreglo a los incentivos. Las ayudas a la renta por explotación supondrán una notable simplificación del actual sistema. La modulación dinámica no se aplicará a los nuevos Estados miembros antes de que alcancen el nivel normal de ayudas directas de la UE. Además, ya se ha propuesto que su dotación para desarrollo rural se incremente frente al nivel normal de la UE. Asimismo, los cambios que se propone introducir en las medidas de desarrollo rural ayudarán a cumplir las exigencias de la UE en materia de calidad y salubridad alimentarias, y la intensificación del principio de condicionalidad aumentará la confianza del consumidor en la producción de los nuevos Estados miembros.

La propuesta de la Comisión favorece los objetivos estratégicos de la UE y sus compromisos en el ámbito internacional, pues representa un nuevo esfuerzo en pro del desarrollo sostenible y la coherencia. Más en concreto, reorientando las ayudas hacia prácticas agrarias más extensivas y ayudas nacionales que apenas falseen el comercio, se prevé que los países en desarrollo dispondrán de mayores oportunidades de mercado. Ahora bien, el impacto positivo sobre el comercio internacional sólo se dejará sentir plenamente si también otros realizan reformas de igual calibre. Es de esperar que otros hagan esfuerzos comparables en los oportunos ámbitos, de modo que todo ello pueda plasmarse en compromisos internacionales.

La orientación de la UE está clara: reducción de las ayudas que falsean la producción y mayor atención a la calidad y salubridad alimentarias, el desarrollo rural y los servicios medioambientales para la sociedad en general. Esto responde a las expectativas de la sociedad europea y va en el mejor beneficio de los agricultores europeos.

3.3. Incidencia financiera

En el anexo figura una estimación aproximada para las medidas propuestas en el presente informe, frente a las cifras de partida actualizadas.

ANEXO: EVOLUCIÓN DEL GASTO AGRARIO 2000 – 2006

Introducción

De cara a alcanzar el objetivo de estabilización del gasto agrario en términos reales, y con independencia de las medidas de reforma previstas en la Agenda 2000, el Consejo Europeo de Berlín, en el apartado 22 de sus conclusiones, pidió a la Comisión y al Consejo que buscaran un ahorro adicional, de modo que el gasto agrario total durante el período 2000-2006, excluidas las medidas de desarrollo rural y veterinarias, no sobrepase una media anual de 40 500 millones de euros. En consecuencia, se pidió a la Comisión que informara al Consejo, en 2002, sobre la evolución del gasto agrario, y presentara, en su caso, las oportunas propuestas.

En respuesta al requerimiento del Consejo Europeo, se estudió la evolución del gasto agrario real en 2000 y 2001, y se actualizaron las previsiones de gasto para el período de 2002-2006, elaborando un nuevo escenario de partida para ser comparado con los límites establecidos en las perspectivas financieras. Más abajo se exponen las hipótesis de base de este escenario y las conclusiones. Cabe señalar que las cuantías individuales previstas para cada sector tienen carácter indicativo y no deben considerarse, en ningún caso, objetivos o límites de gasto para esos sectores.

Metodología de las previsiones actualizadas

Las previsiones de gasto por sector para el período 2000-2006 se han actualizado atendiendo a lo siguiente:

- gasto real en 2000 y 2001,
- créditos consignados en el presupuesto de 2002 y propuestos en el anteproyecto de presupuesto (APP) de 2003,
- previsiones para los años 2004-2006.

Las previsiones para 2004-2006 se han basado en lo siguiente:

- un tipo de cambio de 1 EUR = 1 dólar,
- el último análisis de las perspectivas de evolución de los mercados agrarios, en particular en relación con los cultivos herbáceos, los sectores cárnico y lácteo y los productos lácteos,
- la suposición de que, en los sectores afectados por la reforma de la Agenda 2000, las superficies básicas de cultivo y los derechos de prima del sector animal se utilizarán plenamente a partir del ejercicio 2004 (2006 en el sector lácteo).

Se han tomado en consideración también los efectos de las decisiones legislativas aprobadas tras la Agenda 2000 y que han modificado determinadas organizaciones comunes de mercados u otros regímenes (azúcar, frutas y hortalizas, lino y cáñamo, algodón, tabaco, aceite de oliva, carne de ovino y caprino, y los programas para las regiones e islas periféricas, por mencionar sólo los cambios más importantes).

En los sectores en los que existen cantidades máximas garantizadas, la experiencia demuestra que, en general, esas cantidades se utilizan en su totalidad (aceite de oliva, forrajes desecados, hortalizas de grano, frutas y hortalizas elaboradas). Por ello, en las previsiones para esos sectores se parte de las cantidades máximas garantizadas establecidas.

Más abajo se incluyen comentarios específicos sobre los sectores afectados por las reformas de la Agenda 2000 y otros sectores en los que ha habido posteriormente importantes cambios legislativos.

Cultivos herbáceos

Las estimaciones de la Agenda 2000 se hicieron bajo la hipótesis de que las superficies básicas de cultivo se utilizarían plenamente y los elevados precios mundiales (en dólares) permitirían que las exportaciones se hicieran sin o con escasas restituciones.

Los primeros efectos presupuestarios de la reforma se dejaron sentir a partir del ejercicio de 2001.

Hasta 2002, la ayuda por hectárea fue inferior a la prevista en la Agenda 2000, ya que algunos Estados miembros no utilizaron plenamente la superficie básica. En el anteproyecto de presupuesto de 2003 se presume que continuará la infrautilización. Sin embargo, para el período de 2004 a 2006, las estimaciones se han realizado aplicando la ayuda por hectárea que se deriva de los rendimientos históricos de referencia a la superficie básica total, e incluyen el gasto en ayudas directas a través de la organización común de mercados del lino y el cáñamo, recientemente reformada.

Pese a la bajada de los precios mundiales con posterioridad a la Agenda 2000, el tipo de cambio euro/dólar, bastante inferior a 1, redujo al mínimo las restituciones por exportación y los costes de intervención, de modo que el gasto en concepto de medidas de mercado para 2001 y 2002 se mantuvo por debajo de lo previsto en el momento de adopción del acuerdo de Berlín.

A partir de 2004, las previsiones de gasto por medidas de mercado se apartan de las establecidas en Berlín. Dado que se prevé que los precios mundiales serán inferiores a los estimados al aprobarse la Agenda 2000, y ante la hipótesis de paridad en el tipo de cambio, el gasto en medidas de mercado será más elevado.

Azúcar

Las restituciones por exportación suponen el 80% del gasto por esta organización común de mercados, lo que significa que el sector es muy sensible a las oscilaciones de los precios mundiales y al tipo de cambio euro/dólar.

Comparando las actuales previsiones de gasto para 2003-2006 con las efectuadas en la Agenda 2000, cabe hacer las siguientes observaciones:

- las hipótesis sobre los precios mundiales y el tipo de cambio euro/dólar de la Agenda 2000 y del presente informe ejercen una influencia contradictoria a la hora de determinar el volumen de los créditos necesarios. En consecuencia, las hipótesis sobre el nivel de precios y el tipo de cambio euro/dólar se contrarrestan recíprocamente.
- la notable reducción del volumen de créditos que actualmente se considera necesario, frente a las previsiones de la Agenda 2000, se debe principalmente a que, en la reforma de la organización común de mercados de 2001, aplicable en 2001/02, se eliminó el reembolso de los costes de almacenamiento.

Plantas textiles

En julio de 2000, el Consejo reformó la organización común de mercados del lino y el cáñamo. Desde 2001/02, el cultivo de lino y cáñamo para la obtención de fibra está incluido en el régimen de cultivos herbáceos, de modo que la ayuda por hectárea que perciben los agricultores se ha reducido al nivel de la ayuda a los cultivos herbáceos (coste anual estimado de unos 40 millones de euros una vez plenamente en aplicación el régimen, que debe añadirse a la ayuda a los cultivos herbáceos y deducirse del importe destinado al cultivo de plantas textiles).

La segunda parte de la reforma afecta a la ayuda para la transformación de varilla, que se cifra en unos 26 millones de euros anuales y sigue efectuándose con cargo al capítulo de «Fibras textiles». Se prevé que el gasto permanecerá estable, pues el sistema se basa en una CMG y una ayuda fija por tonelada.

En el caso del algodón, en abril de 2001, el Consejo decidió también efectuar una revisión del régimen de ayudas, para su aplicación a partir de 2001/02. La principal modificación se refiere a las sanciones, que ahora se gradúan progresivamente en función del volumen de la producción, a fin de reforzar el mecanismo estabilizador.

En el sector del algodón, pese al mecanismo estabilizador, el gasto depende todavía considerablemente de los precios mundiales (en dólares) y de la evolución del tipo de cambio euro/dólar. En el período 2000-2002 ha fluctuado. Más en concreto, en 2002, el incremento del gasto se debe al derrumbe de los precios mundiales del algodón, frente a los utilizados en la Agenda 2000 y cuyos efectos son aún notorios, aun cuando la cotización euro/dólar sea inferior a 1.

Se prevé una leve recuperación de los precios mundiales a partir de 2003. Las previsiones sobre las cantidades por las que se recibirán ayudas son iguales que en la Agenda 2000, esto es, aproximadamente 1,5 millones de toneladas.

Frutas y hortalizas

En la Agenda 2000, el coste financiero se calculó basándose en la estimación hecha tras la adopción de la reforma de 1996. Esa estimación incluía una cuantía significativa para los fondos operativos.

A finales de 2000, el Consejo aprobó una minirreforma, que introdujo una serie de cambios, tales como:

- la simplificación del sistema de financiación de los fondos operativos, fijando el límite de la ayuda comunitaria en el 4,1%; y
- la racionalización del régimen aplicable a los cítricos, los melocotones, las peras y los tomates transformados.

Asimismo, se han tenido en cuenta las sucesivas prórrogas del régimen aplicable a los frutos secos, aprobadas por el Consejo a la espera de una nueva propuesta.

Las previsiones presupuestarias hasta 2006 se han calculado atendiendo a las nuevas ayudas, los umbrales y límites máximos establecidos, y la fecha de expiración de ciertos regímenes (p.ej., frutos secos). Las nuevas previsiones arrojan cifras claramente inferiores a las de la Agenda 2000. Ello se debe, sobre todo, a la revisión a la baja de las previsiones con respecto a las organizaciones de productores y las retiradas, aunque también, en parte, a que las previsiones sobre los tomates transformados indican una estabilización del gasto, como consecuencia de los cambios introducidos a finales de 2000.

Sector vitivinícola

La organización de mercados del vino fue reformada en la Agenda 2000, lo que, en las previsiones, se tiene en cuenta a partir de 2001, primer año en que la reforma repercutió en el presupuesto. La reforma preveía la reducción gradual y, en su caso, desaparición, de la destilación de crisis, debido a la estabilización del sector. La reforma estimaba un gasto por reestructuración de viñedos de 443 millones de euros anuales una vez estuviera plenamente en aplicación el régimen.

El gasto en este sector sigue reflejando el hecho de que se ha recurrido a la destilación de crisis más de lo previsto, como consecuencia de una producción relativamente elevada y un descenso estructural del consumo.

Leche

Cuando se adoptaron las decisiones de Berlín, las previsiones apuntaban a que el gasto anual en el sector lácteo sería relativamente estable en el período 2000-2005 y aumentaría a partir de 2006 por la introducción del sistema de ayudas directas acordado en el contexto de la Agenda 2000.

En realidad, en los años iniciales de ese período, el gasto ha sido notablemente inferior a lo previsto en Berlín, debido a la situación en los mercados interior y exterior, mucho más favorable de lo que se preveía cuando se aprobó la Agenda 2000. En 2000 y 2001, la sostenida demanda de queso y la estabilidad de los precios externos e internos, especialmente en el caso de la leche en polvo, fueron factores esenciales que permitieron una reducción de los tipos de las restituciones por exportación y de las ayudas internas para la liquidación de existencias de leche desnatada y mantequilla.

Las estimaciones de gasto para 2004-2006 se basan en las recientes previsiones a medio plazo sobre la evolución de la oferta y la demanda. En lo que atañe a los principales productos lácteos, las previsiones indican un acortamiento de la distancia entre la oferta y el consumo interno, frente a lo previsto en la Agenda 2000.

Carne de vacuno

En los primeros años, la reforma se vio particularmente afectada por la crisis de la EEB, que estalló a finales de 2000, y el brote de fiebre aftosa surgido en 2001 en el Reino Unido.

En 2000, la Comisión adoptó una serie de medidas para hacer frente a la situación que se produjo como consecuencia de la caída del consumo y de las exportaciones, y con el fin de restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda (compra especial para destrucción, ajuste del régimen público de intervención, etc.).

En 2001, se presentó al Consejo un plan, aprobado en junio de 2001. La finalidad del plan era conseguir un mejor equilibrio de mercado a corto y largo plazo.

Aunque el mercado se mantuvo inestable en 2000 y 2001, la crisis fue menos grave de lo que se temía, y se ha producido una recuperación. No obstante, para el período de 2001 a 2003, el gasto del sector del vacuno se sitúa aún algo por encima de lo inicialmente previsto, y ello pese a que el gasto por primas directas es inferior debido a la infrutilización de los derechos de prima.

Las estimaciones para 2004 y 2006 se basan en:

- Las perspectivas a medio plazo de la oferta y la demanda. Se prevé que la producción neta descenderá hasta los niveles estimados en la Agenda 2000. La previsible recuperación del consumo permitirá eliminar las existencias de intervención.
- La plena utilización de los derechos directos de prima.

Estas estimaciones son superiores a lo previsto en el acuerdo de Berlín, pues se ha recurrido más de lo esperado a la prima de extensificación, y las estimaciones de Berlín sobre las restituciones por exportación eran demasiado optimistas.

Carne de ovino

La reforma de 2001 se basó en la estimación global del gasto efectuada cuando se tomó el acuerdo de Berlín (suponiendo un 92% de utilización de los derechos de prima).

Conclusiones

Según se aprecia en el cuadro 1, que figura en anexo, los resultados de este ejercicio de actualización indican que el gasto correspondiente a la rúbrica 1a se mantendrá dentro de los correspondiente límites establecidos en las perspectivas financieras durante todo el período de 2000-2006. El gasto real fue inferior al límite en casi 1 100 millones de euros en 2000 y en unos 2 300 millones de euros en 2001. El presupuesto de 2002 y el anteproyecto de presupuesto de (APP) de 2003 prevén que la diferencia frente a los diversos límites para esos ejercicios se estabilizará en torno a los 2 300 millones de euros.

En el período de 2004-2006, con arreglo a la metodología que más arriba se especifica, la diferencia a la baja frente a los límites se prevé que será de casi 1000 millones de euros en 2004 y algo superior a esa cifra en 2005 y 2006.

Por lo que se refiere a la cuantía anual media de 40 500 millones de euros, en precios de 1999, que se especifica en los apartados 21 y 22 de las conclusiones de Berlín, el cálculo que figura en el cuadro 2 muestra que dicha cuantía no se sobrepasará, pues el gasto anual medio real del mismo orden se prevé que será inferior en 1 500 millones de euros.

Incidencia presupuestaria de las propuestas

La estimación exacta de la incidencia presupuestaria de las diferentes medidas propuestas en la presente revisión intermedia se determinará al tiempo de presentarse las propuestas legislativas formales.

No obstante, aun cuando actualmente las estimaciones sólo pueden ser provisionales, las modificaciones previstas para los diferentes sectores y en relación con la disociación de las ayudas directas con respecto a la producción se considera que generarán un ahorro global anual de unos 200 millones de euros, frente a las cifras de partida que figuran en el cuadro 1.

Este ahorro, más la diferencia a la baja de unos 1000 millones de euros, representa el margen necesario para imprevistos (depreciación del dólar, brotes graves de epizootias, etc.) y para sufragar el coste derivado de ciertas medidas de reforma que pueden ser necesarias en sectores no contemplados en esta revisión intermedia.

CUADRO 1
GASTOS Y PREVISIONES POR SECTOR PARA LA RÚBRICA 1A
(NUEVA SITUACIÓN DE REFERENCIA: STATU QUO SIN PROPUESTAS REVISIÓN INTERMEDIA)
MILLONES DE EUR

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Ejecución ⁵	Ejecución	Presupuesto	APP	Previsiones	Previsiones	Previsiones
Cultivos herbáceos	16663,1	17466,2	17916	17764	18298	18178	18155
- ayudas directas	15174,0	16918,0	17486	17325	17541	17530	17530
- otras ayudas	1489,1	548,2	430	439	757	648	625
Azúcar	1910,2	1497,1	1401	1339	1429	1429	1429
Aceite de oliva	2210,1	2523,8	2366	2372	2384	2384	2384
- ayudas directas	2156,2	2468,8	2298	2317	2318	2318	2318
- otras ayudas	53,9	55,0	68	55	66	66	66

continúa

CUADRO 1
GASTOS Y PREVISIONES POR SECTOR PARA LA RÚBRICA 1A
(NUEVA SITUACIÓN DE REFERENCIA: STATU QUO SIN PROPUESTAS REVISIÓN INTERMEDIA)
MILLONES DE EUR (conclusión)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Ejecución ^f	Ejecución	Presupuesto	APP	Previsiones	Previsiones	Previsiones
Forrajes desecados y							
leguminosas de grano	381,3	374,8	385	383	383	383	383
- ayudas directas	68,7	69,2	72	72	72	72	72
- otras ayudas	312,6	305,6	313	311	311	311	311
Plantas textiles	991,4	826,3	956	831	881	881	881
- ayudas directas	105,7	59,8	1	1	1	1	1
- otras ayudas	885,7	766,5	955	830	880	880	880
Frutas y hortalizas	1551,3	1558,0	1650	1629	1620	1618	1617
- ayudas directas	343,0	431,2	430	408	410	413	417
- otras ayudas	1208,3	1126,8	1220	1221	1211	1205	1200
Sector vitivinícola	765,5	1196,7	1392	1381	1381	1381	1381
Tabaco	989,4	973,4	983	973	973	973	973
- ayudas directas	984,9	964,0	970	956	944	944	944
- otras ayudas	4,5	9,4	13	17	29	29	29
Leche y productos lácteos	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	2747
- ayudas directas	-	-	-	-	-	-	979
- otras ayudas	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	1768
Vacuno	4539,6	6054,0	8095	8369	8596	8570	8499
- ayudas directas	3646,1	4862,4	6162	7335	7858	8067	8067
- otras ayudas	893,5	1191,6	1933	1034	738	503	432
Ovino y caprino	1735,6	1447,3	672	1914	1915	1915	1915
- ayudas directas	1733,9	1449,3	665	1910	1910	1910	1910
- otras ayudas	1,7	-2,0	7,0	4	5	5	5
Otros productos agrarios ¹	1891,5	1328,3	1424	1464	1467	1472	1472
-ayudas directas ²	301,7	279,8	293	309	311	316	316
- otras ayudas	1589,8	1048,5	1131	1154	1156	1156	1156
Pesca	23,0	20,4	32	29	30	30	30
Control y prevención	77,4	32,1	57	48	48	48	48
Liquidación de cuentas	-1077,9	-569,7	-500	-500	-500	-500	-500
Promoción	58,7	48,9	79	67	67	67	67
Otras ayudas (agromonetarias)	933,1	469,8	271	55	-	-	-
-ayudas directas	948,0	480,6	271	55			
- otras ayudas	-14,9	-10,8	0	0			
Veterinaria ³	102,5	565,5	570	190	290	290	290
Total rúbrica 1a	36290,0	37719,5	39660	40420	41452	41265	41770
-ayudas directas ⁴	25462,2	27983,1	28648	30688	31364	31571	32554
- otras ayudas	10827,8	9736,4	11013	9731	10088	9694	9217
Límite rúbrica 1a	37352	40035	41992	42680	42408	42310	42834
Diferencia	-1062,0	-2315,5	-2332	-2260	-956	-1045	-1064

1. semillas, lúpulo, arroz, carne de porcino, huevos, carne de aves de corral, apicultura, productos no incluidos en el anexo I, programas alimentarios, regiones e islas periféricas

2. semillas, lúpulo, arroz, regiones e islas periféricas

3. incluidos, desde 2004, los regímenes de sacrificio selectivo (EEB)

4. ayudas directas correspondientes a la lista contenida en el anexo del Reglamento (CE) nº 1259/1999

5. incluidos 29 millones de euros declarados por créditos prorrogados de 1999.

