

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores» «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 320/2006, (CE) nº 1234/2007, (CE) nº 3/2008 y (CE) nº [...] /2008 para adaptar la Política Agrícola Común» «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)»

COM(2008) 306 final — 2008/0103+0104+0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

El 18 de junio de 2008, de conformidad con los artículos 36 y 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores»

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 320/2006, (CE) nº 1234/2007, (CE) nº 3/2008 y (CE) nº [...] /2008 para adaptar la Política Agrícola Común»

«Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de octubre de 2008 (ponente: Sr. VAN OORSCHOT; coponentes: Sres. KALLIO y WILMS).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor, 28 en contra y 18 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El 20 de mayo de 2008 la Comisión Europea publicó propuestas para racionalizar la Política Agrícola Común (PAC) a fin de garantizar su correcto funcionamiento en una Unión Europea ampliada y en un contexto internacional cambiante. Este ejercicio ha sido denominado «chequeo».

1.2. El CESE considera que en el debate sobre el chequeo debe explicarse mejor la diversidad de problemas que la PAC tiene planteados (por ejemplo: el modelo agrícola europeo, la seguridad alimentaria como tema central). Por consiguiente, el CESE subraya la necesidad de una política agrícola adecuada en el nivel de la UE, a corto y más largo plazo, que cuente con financiación suficiente. Para ello se necesitarán previsiblemente recursos por un importe equivalente como mínimo al de la dotación actual. Debe explicarse mejor al ciudadano la necesidad de la PAC y la pertinencia de las distintas medidas, para que no se debata permanentemente la dotación financiera.

1.3. El CESE se remite a su dictamen anterior sobre el futuro de la PAC en el que el CESE señalaba que los agricultores han de afrontar una difícil fase de transición. El CESE, por lo tanto, considera que el principal propósito del chequeo es hacer la aplicación más fácil y más directa y responder a los nuevos desafíos en el mercado y en la sociedad respetando al papel multifuncional de la agricultura.

1.4. El CESE considera que los pagos destinados a financiar las múltiples prestaciones de los agricultores y que a su vez no se compensan a través del mercado siguen siendo necesarios. Mientras tanto, el CESE considera que los pagos establecidos sobre la base de la producción histórica serán más difíciles de justificar. Debería permitirse a los Estados miembros ajustar sus pagos a una tasa de pago más uniforme. Esto debería ser objeto de un amplio debate de antemano en el contexto de la partida 2013 PAC. Los Estados miembros deberían poder definir un periodo transitorio suficiente para no provocar dificultades a las explotaciones. Deben simplificarse los requisitos de la condicionalidad y hay que evitar la duplicación de los controles.

1.5. El CESE está de acuerdo con la disociación de los pagos a fin de otorgar a los agricultores «libertad de explotación agraria». Sin embargo, no debería exigirse a los Estados miembros que lleven a cabo una disociación para mantener los sectores o territorios frágiles, siempre y cuando ello no provoque distorsiones. El CESE apoya los objetivos del «artículo 68» pero considera que este artículo no ofrece solución a todos los problemas. En algunos casos es necesaria más flexibilidad. Los Estados miembros deberían examinar a fondo las consecuencias de la redistribución de los pagos a los agricultores antes de la aplicación de esta medida.

1.6. El CESE considera que en primer lugar deberían examinarse las adaptaciones del actual sistema de intervención distintas del sistema de licitación. El CESE también pide que se elaboren nuevos instrumentos para crear una red de

seguridad sostenible. Además, el CESE propone que se mantenga el mecanismo de retirada de tierras variando el porcentaje de retirada en función de las tendencias del mercado.

1.7. El CESE solicita una evaluación más detallada del posible desarrollo futuro del mercado lácteo y de las repercusiones antes de adoptar una decisión definitiva sobre la expiración de la cuota láctea en 2015. El CESE insta a la Comisión a describir con mucha mayor precisión las medidas que tiene previstas para mantener la producción lechera en las zonas vulnerables y a que explique sus consecuencias financieras y de qué modo se financiarán. El CESE sólo podrá pronunciarse sobre el incremento previsto de las cuotas cuando se presente la correspondiente estrategia. El CESE desea que se cree un sector lácteo europeo para adaptar la oferta a la demanda y mantener la remuneración de los productores así como una densidad adecuada de explotaciones en todo el territorio comunitario. La creación de tal sector específico permitiría reequilibrar la relación de fuerzas entre la industria, los productores, los distribuidores e incluso los consumidores.

1.8. El CESE es consciente de los nuevos desafíos mencionados por la Comisión Europea sobre el clima, el agua, las energías renovables y la biodiversidad, que requerirán indudablemente financiación adicional en el segundo pilar. Estos nuevos desafíos sólo pueden financiarse mediante una modulación, puesto que los demás fondos se han destinado a otros apartados en el presupuesto fijado hasta 2013 y es improbable que haya nuevas fuentes de recursos financieros.

2. Introducción

2.1. El 20 de mayo de 2008 la Comisión Europea publicó las propuestas de reglamentos del Consejo por los que se modifica la Política Agrícola Común [COM(2008) 306/4]. Los objetivos principales que se exponen en el denominado «chequeo» de la reforma de la PAC son evaluar la aplicación de la reforma de la PAC de 2003 y aplicar al proceso de reforma los ajustes que se consideren necesarios para simplificar esta política, de modo que pueda aprovechar las nuevas oportunidades del mercado y hacer frente a los nuevos retos del mercado y la sociedad.

2.2. Asimismo, independientemente del «chequeo», también es indispensable entablar un debate sobre el desarrollo de la PAC después de 2013, para tener en cuenta los nuevos retos a los que habrán de hacer frente la agricultura, la sociedad y la cadena de valor agrícola.

3. La inestabilidad de la situación alimentaria mundial

3.1. Durante treinta años los precios agrícolas han registrado una tendencia a la baja en términos reales. En 2007 se produjo un súbito y considerable aumento del precio de determinados productos agrícolas. Causas importantes de la subida de los precios fueron la demanda mundial creciente, el bajo nivel de las reservas y las malas cosechas debidas a las perturbaciones climáticas. Esto tuvo un efecto acumulativo sobre los ganaderos que deben hacer frente a precios elevados de los piensos. Sin embargo, los precios de los productos agrícolas están empezando a bajar de nuevo. Entre el otoño de 2007 y abril de 2008 los precios de la leche retrocedieron alrededor de un 30 % y los precios del trigo bajaron alrededor del 20 % ⁽¹⁾. A modo de ejemplo, este hecho, combinado con el aumento de los costes, significa que previsiblemente la renta de los agricultores con tierras de cultivo disminuirá entre el 16 % y el 24 % en 2008. En términos reales los precios de los productos agrícolas aún se mantienen por debajo de los niveles alcanzados en las crisis del petróleo de 1973 o de 1979 ⁽²⁾.

3.2. La historia de estos últimos meses indica claramente que hemos entrado en una era de volatilidad de los precios agrícolas, lo cual no es bueno para el consumidor, que se ve confrontado con el alza de los productos agrarios, ni para los agricultores ni los demás actores que intervienen en la cadena alimentaria, que deben ponderar constantemente sus inversiones. Este hecho debe incorporarse a cualquier análisis futuro que se haga de la política agrícola si se quiere mantener el objetivo de la seguridad alimentaria.

3.3. Habida cuenta del incremento de la demanda mundial de alimentos, las previsiones son que hay pocas probabilidades de que los precios de los alimentos bajen a corto y medio plazo a su nivel anterior y que, por el contrario, siga aumentando la volatilidad de los precios de los productores.

3.4. El efecto de la subida de los precios de las materias primas en los precios al consumo es limitado debido a la disminución de la parte de las materias primas agrícolas en los costes de la producción de alimentos, en comparación con los costes energéticos y de la mano de obra. Por ejemplo, el coste del trigo sólo constituye el 4 % del coste de una hogaza de pan ⁽³⁾. Además, la parte de los alimentos en el total del gasto familiar es pequeña (alrededor del 14 % de los UE-27). El CESE considera necesario racionalizar la cadena alimentaria en interés de los agricultores y los consumidores ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Presentación de las propuestas del chequeo a Comagri, 20 de mayo de 2008.

⁽²⁾ Comisión Europea, *What caused the present boom in agricultural prices?*
⁽³⁾ Discurso de Mariann FISCHER BOEL: *Food, feed or fuel*, Berlín, 18 de enero de 2008.

⁽⁴⁾ El CESE sigue trabajando en este tema en su dictamen exploratorio sobre «La Unión Europea frente al desafío alimentario mundial».

3.5. La FAO debe ser objeto de mejoras para gestionar la producción de alimentos. Desde que la agricultura se ha englobado dentro de la Organización Mundial del Comercio, se han creado más desigualdades entre los agricultores. La reflexión debe cambiar. Debe permitirse a la agricultura organizarse a escala mundial mediante un órgano de reflexión de las organizaciones más representativas de la agricultura nacional que no son necesariamente las que tienen más medios.

3.6. El CESE considera que el chequeo de la PAC debería tener en cuenta estos cambios en la situación alimentaria mundial. En este orden de cosas, debería permitirse a los agricultores seguir desempeñando su papel multifuncional en el modelo agrícola europeo.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité Económico y Social Europeo se remite a su dictamen previo ⁽⁵⁾ sobre el tema «*Chequeo y futuro de la PAC después de 2013*». En ese dictamen, el CESE señala que los agricultores y las empresas de la industria de la transformación atraviesan una difícil fase de adaptación. Por parte de las empresas existe una gran disposición a reaccionar ante las nuevas condiciones marco, siempre y cuando se cumplan las promesas hechas en el contexto de las reformas y se ofrezca una seguridad jurídica y de planificación suficiente. El CESE considera que el principal interés del «chequeo» residía en determinar los ámbitos en los que debía comprobarse dónde es necesaria una adaptación de las disposiciones vigentes para:

- simplificar y facilitar su aplicación, y
- eliminar los obstáculos para una aplicación de las medidas de reforma acordadas orientada a fines específicos.

Aparte de estas cuestiones, el CESE reconoce que la UE debe afrontar nuevos desafíos en los que los agricultores pueden desempeñar un papel importante y que la situación del mercado de los alimentos exige nuevas respuestas.

Sin embargo, las palabras clave del «chequeo» deberían ser: estabilidad —mediante la organización de los mercados—, simplificación y adaptación.

⁽⁵⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 60.

4.2. También es importante que las medidas adoptadas en el marco del «chequeo» garanticen el mantenimiento del modelo agrícola europeo y permitan que los agricultores desempeñen plenamente su papel multifuncional:

- garantizar los niveles más elevados del mundo en materia de seguridad y calidad de los alimentos, protección del medio ambiente y bienestar de los animales,
- mantener el paisaje y preservar los espacios naturales, y
- contribuir de manera importante al empleo y a la vitalidad del medio rural en todas las regiones de la UE,
- evitar el éxodo rural y la puesta en barbecho de las tierras de cultivo.

El CESE considera que las propuestas de la Comisión contienen cambios sustanciales en relación con la situación actual. Es necesario llevar a cabo una reflexión en profundidad sobre estos cambios.

5. Medidas propugnadas en el «chequeo»

5.1. Régimen de pago único (RPU)

5.1.1. La Comisión Europea propone que se permita a los Estados miembros ajustar su modelo de régimen de pago único adoptando gradualmente, para el derecho a la ayuda, unos tipos de pago más globales que confieran más eficacia y eficiencia a dicho régimen. Paralelamente, las propuestas incluyen una serie de medidas para simplificar la aplicación del régimen de pago único.

5.1.2. En Europa hay una preocupación cada vez mayor por la sostenibilidad. No se han alcanzado progresos a la hora de tener en cuenta las preocupaciones no comerciales en los acuerdos internacionales, si bien esto es esencial si se quiere ser coherente con el deseo de los ciudadanos europeos. Además, se reduce continuamente la protección fronteriza en la UE. Apoyándose en estos argumentos, el CESE considera que permitir que los agricultores cubran los costes de la producción sostenible no remunerada por el mercado mediante un sistema de pago directo será fundamental para salvaguardar el modelo agrícola europeo y la renta de los agricultores después de 2013. Esto debe seguir siendo claramente tarea de la PAC.

5.1.3. El CESE considera que los pagos compensatorios destinados a financiar las múltiples prestaciones de los agricultores y que a su vez no se compensan a través del mercado siguen siendo necesarios. Mientras tanto, los niveles de pago establecidos sobre la base de la producción histórica serán más difíciles de justificar. Debería permitirse a los Estados miembros que aún no lo hayan hecho ajustar la distribución de sus umbrales nacionales a una tasa de pago más uniforme durante el período 2009-2013, o al menos a partir de 2013. Antes de hacerlo, los nuevos Estados miembros deberían examinar las consecuencias sobre la renta agrícola, la capacidad de adaptación de los agricultores y la necesidad de contar con una seguridad de planificación a largo plazo. Si se adopta tal orientación, los Estados miembros deberían tener la capacidad de definir un período transitorio adecuado a fin de evitar provocar dificultades a las explotaciones que hayan invertido en un contexto reglamentario diferente.

5.1.4. El régimen de pago único por superficie aplicado en la mayoría de los nuevos Estados miembros es fácil de gestionar pero puede resultar demasiado simplista a la hora de ayudar a los agricultores dedicados a la producción intensiva (frutas y hortalizas, producción animal, tabaco, etc.) de manera razonable en comparación con el sector de los cultivos herbáceos. A medio plazo debería hallarse una solución más equilibrada en el marco del RPU, utilizando los demás instrumentos existentes u otros instrumentos nuevos que se desarrollen en toda la UE.

5.1.5. Todas las tierras de los nuevos Estados miembros que reúnan buenas condiciones agrícolas y medioambientales en el momento de la solicitud de los pagos deberían ser elegibles para los pagos.

5.2. Condicionalidad

5.2.1. La Comisión Europea desea simplificar y mejorar la orientación específica de la condicionalidad. La Comisión propone suprimir determinados requisitos obligatorios que no se consideran vinculados con la responsabilidad de los agricultores e introducir nuevos requisitos en forma de buenas condiciones agrícolas y medioambientales (BCAM).

5.2.2. El CESE apoya el mantenimiento del vínculo entre el régimen del pago único por explotación agraria y el respeto de las normas de la UE asociadas con la actividad agrícola mediante la condicionalidad. El CESE acoge positivamente la propuesta de la Comisión de racionalizar la condicionalidad. También es evidente que convendría que el sistema sea menos complejo, en particular, precisando las normas (mediante la introducción de una norma «de mínimos») y reduciendo el número de las diversas visitas de inspección efectuadas en las explotaciones individuales. Sería necesario también evitar una duplicación de los controles, por ejemplo, las auditorías realizadas a través de los sistemas de garantía de calidad (SGC).

5.2.3. La agricultura es un sector importante que proporciona numerosos empleos en toda la UE. Deberán hacerse esfuerzos para reducir el número de accidentes en las explotaciones agrarias y para fomentar un trabajo más cualificado. Por lo tanto, el CESE considera de suma importancia los aspectos específicos de la seguridad en el trabajo en la explotación agraria, es decir, las instrucciones sobre la utilización de la maquinaria, la higiene y el almacenamiento adecuado de materiales peligrosos. Deberían estar recogidos en la legislación social nacional e incluirse en el ámbito de aplicación de la condicionalidad. A fin de proporcionar incentivos a los agricultores el CESE recomienda que se amplíen las posibilidades del Fondo Social Europeo en materia de seguridad en el trabajo y cualificaciones.

5.2.4. De conformidad con el objetivo de hacer la condicionalidad más eficaz y más directamente relacionada con las actividades agrícolas, el CESE considera que los requisitos legales de gestión en materia de comercialización de productos fitosanitarios no son responsabilidad de las explotaciones agrarias y, por consiguiente, deben suprimirse.

5.2.5. El CESE pide un estudio de impacto de la aplicación de las BCAM antes de añadir ningún nuevo elemento a su ámbito de aplicación. Este estudio de impacto debería abordar también las repercusiones para los agricultores y la carga administrativa. El CESE considera que los beneficios medioambientales derivados de la retirada de tierras de la producción, la creación de franjas de protección y los elementos paisajísticos deben seguir manteniéndose, aunque se quiera suprimir la retirada obligatoria de tierras. Si se desea realizar este objetivo mediante medidas voluntarias como parte del desarrollo rural, deberán existir los incentivos pertinentes, que de momento no existen. Estas medidas deben recompensarse en consecuencia.

5.2.6. Debería aplicarse un enfoque especial con respecto a los nuevos Estados miembros. El sistema de condicionalidad debería introducirse gradualmente, teniendo en cuenta que el sistema de pagos directos se aplica de forma gradual. Deberían aplicar plenamente la condicionalidad cuando alcancen el nivel del 100 % para el régimen de pago único por superficie.

5.3. Ayudas parcialmente vinculadas a la producción

5.3.1. La Comisión Europea considera que la disociación ha permitido a los agricultores producir lo que el mercado pide de manera más sostenible. Cuando en 2003 se introdujo la reforma de la PAC se decidió permitir a los Estados miembros que mantuvieran determinados niveles de ayudas vinculadas a la producción en algunos sectores. La Comisión subraya que mantener dos sistemas en paralelo no ha contribuido a la simplificación administrativa. La Comisión propone que se permita a los Estados miembros mantener únicamente las primas vinculadas por vacas nodrizas y por carne de ovino y caprino.

5.3.2. El CESE duda que sea acertado proseguir la disociación en los Estados miembros que conservan ayudas parcialmente vinculadas a fin de fomentar una mayor orientación de mercado. No obstante, el CESE es consciente de que en algunos casos la disociación podría conducir a la desaparición de determinados tipos de producción, o incluso de la totalidad de la producción en algunas regiones, lo que tendría graves consecuencias para el medio ambiente, la economía rural y el empleo. El artículo 68 podría utilizarse para abordar estos problemas. No debería pedirse a estos Estados miembros que introduzcan la disociación. Las ayudas vinculadas a la producción que se mantengan no deberían originar distorsiones del mercado entre Estados miembros.

5.4. Ayuda específica

5.4.1. La Comisión Europea propone la ampliación del artículo 69 (en su versión actual) para varios propósitos, incluidos la compensación de desventajas específicas que sufren los agricultores en algunos sectores en determinadas regiones o los derechos de ayuda para los agricultores en regiones sujetas a programas de reestructuración. En la actualidad los Estados miembros que apliquen el régimen de pago único pueden retener hasta un 10 % de los límites máximos nacionales presupuestarios para medidas relacionadas con la protección o la mejora del medio ambiente o para mejorar la calidad y la comercialización de productos agrícolas.

5.4.2. La Comisión considera que los cambios en los instrumentos tradicionales de mercado y la transformación de la ayuda a la producción en ayuda a los productores ha suscitado un debate sobre las diversas maneras de gestionar el riesgo, dado que el riesgo de fluctuación de los precios y los riesgos para la producción están considerados las dos principales fuentes de variación que afectan a la renta. La Comisión propone que los Estados miembros puedan utilizar el artículo 68 para programas de seguros de las cosechas y mutualidades en caso de enfermedades animales y vegetales.

5.4.3. El CESE apoya los objetivos que se mencionan en el artículo 68, aunque señala que este artículo no ofrece solución a todos los problemas que pueden presentarse. El CESE puede dar su apoyo a una mayor flexibilidad en el uso del artículo 68 a condición de que se concedan fondos adicionales para reforzar la posición de los agricultores. Considera que, en casos muy específicos, en algunos Estados miembros el límite en la financiación podría superar el límite nacional máximo actual del 10 %. El CESE apoya las propuestas sobre programas de seguros de las cosechas y mutualidades en caso de enfermedades animales y vegetales, ya que a su juicio el objetivo debe ser proteger a los consumidores y los agricultores. Estas medidas no deberían menoscabar los regímenes de seguros o las medidas comunitarias (artículo 44 y fondo veterinario). Dada la importancia para el conjunto de la sociedad de la prevención de las enfermedades, el CESE propone que estos fondos sean cofinanciados por los Estados miembros, de conformidad con la propuesta de la Comisión.

5.4.4. El CESE estima que la utilización del artículo 68 puede resultar en una considerable redistribución de los pagos a los agricultores. Además el CESE teme que el artículo 68 no sea

una herramienta suficiente para abordar todos los problemas. Por lo tanto, los Estados miembros deberían examinar a fondo las consecuencias para los agricultores del posible uso del artículo 68. El CESE considera que las cantidades asignadas previamente al presupuesto agrícola deberían mantenerse en el sector de la agricultura y podrían utilizarse para el artículo 68.

5.4.5. Convendría también examinar el efecto acumulativo de la modulación y del artículo 69 en las rentas agrícolas. Si se aplicaran las propuestas de la Comisión ello podría significar un recorte en los pagos directos de al menos $10 + 13\% = 23\%$. Por consiguiente, el CESE considera que deberían examinarse cuidadosamente las repercusiones.

5.5. Limitaciones de los pagos

5.5.1. La Comisión Europea señala que la introducción del pago único ha hecho que la distribución de ayudas sea más visible. El gran número de agricultores que reciben pagos de pequeña cuantía supone una gran carga para las administraciones. La Comisión propone que los Estados miembros apliquen pagos por un importe mínimo de 250 euros, una superficie subvencionable por explotación de un tamaño mínimo de al menos 1 hectárea, o ambos criterios. Además, la Comisión propone una modulación progresiva. También se propone que los nuevos Estados miembros puedan optar a una modulación a partir de 2012.

5.5.2. El CESE acepta, en principio, las propuestas de la Comisión que establecen requisitos mínimos para los pagos a fin de reducir los costes administrativos, dejando no obstante que los Estados miembros elijan entre las distintas opciones para la aplicación de tales requisitos mínimos.

5.5.3. El CESE considera que en el debate sobre la modulación progresiva se deberá tener en cuenta la cuestión de si cabe exigir a las explotaciones de la UE que perciben anualmente pagos directos superiores a 100 000 euros un porcentaje de modulación superior. Puesto que los grandes receptores de ayudas se benefician por lo general de las economías de escala, la progresión moderada se justifica, toda vez que las explotaciones tienen naturalmente la posibilidad de beneficiarse de las nuevas medidas del segundo pilar y así volver a percibir de fondos de la PAC.

5.6. Mercados

5.6.1. La Comisión plantea la cuestión de cómo puede crearse un instrumento de intervención eficaz, que funcione como una red de seguridad pero sin depender de las subvenciones a la exportación. La Comisión propone simplificar las disposiciones sobre intervención pública mediante la ampliación del sistema de licitación. La Comisión propone suprimir la intervención en el caso del trigo duro, el arroz y la carne de porcino.

5.6.2. A juicio del CESE, debido al debilitamiento de los mecanismos de gestión del mercado interior y a la reducción de las protecciones en las fronteras que han acarreado las reformas de la PAC y las negociaciones comerciales desde 1992, Europa está ahora mucho más expuesta que antes a las fluctuaciones de los mercados mundiales. Al mismo tiempo estas fluctuaciones del mercado mundial, y por lo tanto el riesgo, están aumentando: el cambio climático es el causante de que se produzcan fluctuaciones extremas en las cosechas en todo el mundo, y el desarrollo del turismo mundial aumenta el riesgo de propagación de las enfermedades. Los agricultores han de afrontar todos estos desafíos. En este contexto, abandonar todos los mecanismos de regulación podría resultar peligroso en un periodo de oferta deficitaria frente a una demanda sostenida.

5.6.3. El CESE considera que uno de los principales objetivos de la PAC, y del primer pilar en particular, será proporcionar a sus 500 millones de consumidores alimentos en cantidad suficiente, seguros y variados. Se necesitan instrumentos adecuados para alcanzar este objetivo. Pese a que un sistema de licitación podría mejorar la orientación de mercado, debilitaría la red de seguridad de los agricultores y podría aumentar la incertidumbre en el mercado. Por consiguiente, el CESE considera que en primer lugar debería examinarse qué adaptaciones pueden introducirse en el actual sistema de intervención, por ejemplo, un periodo de intervención más breve. El CESE pide que elaboren nuevos instrumentos para crear una red de seguridad sostenible, habida cuenta de la necesidad de que los ciudadanos europeos disfruten de seguridad alimentaria y de que los agricultores tengan una renta justa.

5.6.4. El CESE sugiere a la Comisión que cree a nivel europeo sectores de gestión de los mercados que permitirían, en un marco permanente, ajustar la oferta y la demanda y la organización en red de los productores de todo el territorio europeo, con el fin de responder lo mejor posible a las aspiraciones sociales. De esta forma se produciría un reequilibrio de las fuerzas del mercado para satisfacer mejor las aspiraciones de los consumidores. La Comisión deberá velar por que se constituya esta organización.

5.7. Retirada de tierras de la producción

5.7.1. Basándose en las perspectivas del mercado, la Comisión propone fijar a cero la retirada de tierras como instrumento de control de la oferta. Se facilitan a los Estados miembros los instrumentos para garantizar el mantenimiento de las ventajas medioambientales.

5.7.2. La retirada de tierras es una herramienta de gestión de la oferta que puede resultar útil y flexible. El CESE considera

que, pese a los buenos precios de mercado practicados en la actualidad, la situación del mercado puede empeorar de nuevo en algún momento. Por tanto, el CESE consideraría lógico mantener el mecanismo de la retirada de tierras ⁽⁶⁾ variando el porcentaje de retirada en función de las perspectivas del mercado.

5.7.3. El CESE considera que cualquier beneficio medioambiental asociado a la retirada de tierras debe seguir manteniéndose para conseguir una mayor aceptación de la agricultura. Una opción voluntaria en el contexto del desarrollo rural sólo podrá tener lugar si existen incentivos suficientes, algo que en el pasado no estaba garantizado.

5.8. Cuota láctea

5.8.1. Las cuotas se implantaron en 1984 en respuesta a los excedentes de producción. La Comisión considera que las condiciones que llevaron a su introducción han dejado de ser pertinentes. Dado el aumento de la demanda de leche y de productos lácteos, la Comisión propone un incremento de las cuotas lácteas del 1 % anual durante los próximos cinco años. El objetivo de este incremento es preparar un «aterrizaje suave» para el régimen de cuotas, a fin de facilitar su desaparición en marzo de 2015. La Comisión Europea ha analizado las repercusiones sociales de los cambios en el sistema de cuotas lácteas. La desaparición de las cuotas se traducirá en una reestructuración del sector de la producción de leche que expondrá sobre todo a los productores de leche de menor tamaño a la presión competitiva excluyente, lo que tendría posibles implicaciones para determinadas regiones.

5.8.2. Dado que la cuota expirará, conforme a la legislación actual, en 2015, el CESE pide a la Comisión que proceda a un análisis más detallado que hasta la fecha de la manera de garantizar la previsión y el equilibrio regional en un mercado sostenible después de 2015. La leche es un alimento esencial y saludable y, por otra parte, los productores de leche desempeñan un papel importante en las economías rurales. En concreto, será importante prever medidas que ayuden a los agricultores a mejorar su posición competitiva.

5.8.3. La producción lechera es un sector muy importante en áreas vulnerables de la UE. Por ello, el CESE también pide a la Comisión que prevea medidas —incluidas disposiciones financieras— destinadas a preservar una economía rural dinámica en estas zonas vulnerables. El CESE considera que la Comisión no ha presentado con sus propuestas un proyecto viable. El artículo 68 sólo será un instrumento relativamente apropiado para ello con el que no se podrán cubrir ni de lejos los previsibles altos costes resultantes.

⁽⁶⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 63, punto. 5.7.1.

5.8.4. Ya que no se dispone de un proyecto factible de adaptación, el CESE se pronuncia actualmente en contra de realizar ajustes en el régimen de cuotas. Es necesario que las cuotas se adapten en función de la demanda y no de forma aleatoria. Con vistas a la fase posterior a 2015, es necesario crear un sector lácteo europeo en el que se pueda adaptar la producción en función del consumo y recuperar la relación de fuerzas dentro de los sectores específicos. De esta forma, se podría mantener la producción de leche en las zonas más vulnerables.

5.9. Otros regímenes de ayuda

5.9.1. La Comisión propone una disociación inmediata para los sectores de las proteaginosas, el cáñamo, el trigo duro y las nueces. Por lo que se refiere al arroz, los forrajes desecados, la fécula de patata y el lino, la Comisión propone un período transitorio de dos años.

5.9.2. Sin las ayudas vinculadas a la producción, la producción podría desaparecer, lo cual tendría efectos muy negativos en las economías regionales, el medio ambiente o el abastecimiento de la UE. Por lo tanto, el CESE considera que convendría examinar caso por caso la posibilidad de transferir estas ayudas al régimen de pago único agrícola y, si se decide que los pagos son necesarios, deberían mantenerse los pagos vinculados a la producción para evitar una reducción significativa de la producción en zonas vulnerables. Estos sectores necesitan un período de transición razonable y medidas de acompañamiento para desarrollar nuevas oportunidades de mercado.

5.9.3. La prima por cultivos energéticos supone una importante carga administrativa, y dados los objetivos fijados por el Consejo para la incorporación de los biocarburantes, ya no es necesario establecer incentivos a la producción. Los fondos que ya no se utilicen para las primas por cultivos energéticos deberían servir para reforzar la posición de los agricultores.

5.10. Cambio climático

5.10.1. La Comisión considera que el clima y la energía son asuntos que revisten la máxima prioridad. En marzo de 2007, los líderes de la UE decidieron reducir las emisiones de CO₂ en al menos un 20 % antes de 2020 y un 30 % en caso de alcanzarse un acuerdo sobre los objetivos globales. La Comisión considera que la agricultura puede prestar una contribución importante para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

5.10.2. El CESE considera que la agricultura de la UE ha contribuido más que otros muchos sectores a reducir los gases de

efecto invernadero, y debe continuar por esta vía ⁽⁷⁾. La agricultura es también uno de los sectores más expuestos a los efectos del cambio climático.

5.10.3. Cada vez es más urgente comprender mejor las consecuencias del cambio climático para la agricultura, por lo que conviene conceder prioridad a la investigación. Este tipo de investigación se financia con cargo al Séptimo Programa Marco de la UE en materia de investigación, pero debe acelerarse y reforzarse el proceso.

5.10.4. También es importante aumentar aún más los incentivos para que los agricultores afronten el cambio climático y recurrir a sistemas de producción neutros desde un punto de vista climático. A este respecto el CESE respalda la lista indicativa de tipos de operaciones relativas al cambio climático en los programas de desarrollo rural.

5.11. Gestión del agua

5.11.1. Los objetivos de la UE en materia de política sobre el agua están establecidos en la Directiva marco del agua. La Comisión considera que la agricultura tiene un papel importante que desempeñar en la gestión del agua.

5.11.2. Uno de los problemas más urgentes es el del agua, tanto en lo que se refiere a su escasez como a su calidad, así como así como el exceso de humedad y las inundaciones. El CESE apoya que una parte de los recursos obtenidos gracias a la modulación se utilice para aumentar las medidas que incentiven la gestión del agua en el marco de las medidas de desarrollo rural del segundo pilar. El CESE considera que las operaciones deberían tener una relación directa con la agricultura.

5.12. Energías renovables

5.12.1. En 2007 los líderes de la UE fijaron en el 20 % el objetivo obligatorio que debe alcanzarse en lo tocante a la utilización de fuentes de energía renovable, incluido el 10 % que deben representar los biocarburantes dentro del consumo de gasolina y gasóleo.

5.12.2. El CESE apoya la lista de tipos indicativos de acciones por lo que se refiere a las energías renovables.

⁽⁷⁾ Estudio de la Comisión Europea: «Climate change: the challenges for agriculture» (diciembre de 2007).

5.12.3. El CESE cree que es sumamente importante promover la investigación para optimizar los sistemas de producción y para maximizar la contribución de la bioenergía a la reducción de las emisiones de CO₂ y a la eficiencia energética. Hay que seguir investigando la posibilidad de desarrollar biocarburantes de segunda generación, utilizando coproductos agrícolas.

5.12.4. Los agricultores podían desempeñar un papel fundamental en el abastecimiento de energía biológica sostenible a nivel local o regional (por ejemplo, pequeñas centrales eléctricas que utilicen la biomasa local), contribuyendo así a los objetivos de Kioto. En las normas relativas a las ayudas estatales debería hacerse una excepción para este tipo de proyectos.

5.13. Biodiversidad

5.13.1. La Comisión considera que una amplia parte de la biodiversidad en Europa depende de la agricultura y la silvicultura y que hay que aumentar los esfuerzos para proteger la biodiversidad. La agricultura tiene un papel clave que desempeñar en la protección de la diversidad biológica. Los Estados miembros se han comprometido a frenar el declive de la biodiversidad para 2010.

5.13.2. En varios Estados miembros existen buenos ejemplos de proyectos que mejoran la biodiversidad. El CESE apoya los tipos indicativos de operaciones mencionados por la Comisión para mejorar la biodiversidad a condición de que los incentivos vayan directamente a los agricultores, porque estos últimos son indispensables para la preservación de unas zonas rurales dinámicas con oportunidades económicas y de empleo.

5.14. Reforzar el segundo pilar

5.14.1. La Comisión planea afrontar estos cuatro nuevos desafíos (puntos 5.10-5.13) con el nuevo paquete de medidas que se establecerá en virtud del segundo pilar, con los recursos adicionales necesarios procedentes de la modulación. La Comisión señala que la única financiación complementaria que podrá obtenerse para desarrollo rural será la procedente del aumento de la modulación obligatoria, puesto que todos los demás fondos de la UE están comprometidos hasta 2013. La Comisión propone aumentar la modulación obligatoria en un 8 % en cuatro etapas hasta 2012.

5.14.2. El CESE considera que el resultado de las negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013 han llevado a una financiación inadecuada del segundo pilar. A juicio del Comité,

las distintas funciones de la PAC deben preservarse. Las nuevas medidas en materia de modulación de los pagos directos del primer pilar deberán ser conformes con esta exigencia⁽⁸⁾. Por consiguiente, el CESE podrá apoyar la modulación propuesta únicamente si se garantiza que este presupuesto está clara y específicamente destinado a ayudar a los agricultores a afrontar estos nuevos desafíos. En este proceso de cambio debería reconocerse el papel del empleo y de los trabajadores empleados en el sector agrario. La aplicación a través de los planes nacionales de desarrollo rural deberá ser más eficaz y accesible para los agricultores. La cofinanciación nacional deberá asegurarse por anticipado.

6. Consecuencias presupuestarias de las propuestas del chequeo

6.1. La Comisión recuerda que la PAC cuenta con un mecanismo interno de disciplina financiera. Debido a que se han aprobado importes fijos para la mayoría de las ayudas de la PAC y las perspectivas del mercado han mejorado considerablemente, ha disminuido el potencial para la aplicación de la disciplina financiera. Además, la Comisión afirma que las propuestas de aumento de la modulación podrían traducirse en un gasto nacional complementario. La Comisión espera que apenas se produzcan gastos adicionales en las medidas de mercado.

6.2. El presupuesto total de la PAC ha disminuido del 0,6 % del PIB de la UE en 1993 a menos del 0,4 % en 2007. El gasto presupuestario real se ha incrementado de aproximadamente 40 000 millones de euros en 1995 a aproximadamente 50 000 millones de euros en 2007 (incluido el desarrollo rural), a pesar de que casi duplicó el número de Estados miembros de 15 a 27.

6.3. Hace quince años la UE gastaba 10 000 millones de euros al año en subvenciones a la exportación. En 2009 este presupuesto se limita a solo 350 millones de euros⁽⁹⁾. La Comisión Europea ha aceptado suprimir las subvenciones a la exportación enteramente antes de 2013 siempre y cuando los socios comerciales asuman compromisos similares.

6.4. El CESE considera que la PAC es una de las columnas vertebrales más importantes de la Unión Europea. Tal como demuestra la situación alimentaria mundial, la política agrícola seguirá siendo muy importante. El CESE estima que los agricultores no solamente desempeñan un papel esencial en el suministro de alimentos, sino que también tienen que cumplir un papel multifuncional.

⁽⁸⁾ Véase la nota a pie de página 5.

⁽⁹⁾ «The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction», 20 de junio de 2008.

7. **Hacia unos objetivos a largo plazo de la PAC después de 2013/marco financiero**

7.1. El CESE considera útil establecer objetivos y prioridades claros para la PAC después de 2013, a fin de contribuir a los debates sobre las próximas perspectivas financieras.

7.2. Teniendo en cuenta que se prevé que la población mundial siga aumentando hasta alcanzar los 9 000 millones de habitantes en 2050 y que aumentará el consumo per cápita, las necesidades de producción de alimentos deberán incrementarse. Al mismo tiempo, la cantidad de suelo agrícola de buena calidad está disminuyendo a nivel mundial debido a factores como la erosión, la salinización y la urbanización. Por este motivo, es posible que los consumidores europeos no puedan dar por sentada la seguridad alimentaria en los próximos años. Una futura PAC deberá tener en cuenta esta nueva evolución.

7.3. A nivel europeo, los consumidores necesitan alimentos saludables y variados en cantidades suficientes, que deberán producirse de manera sostenible. Las importaciones deberán respetar las normas de la UE, lo que no siempre es el caso en la actualidad. Al mismo tiempo, los ciudadanos europeos se muestran preocupados por el cambio climático y la sostenibilidad. Los agricultores de la UE pueden desempeñar un papel importante para satisfacer las expectativas de la sociedad.

7.4. Los agricultores prefieren obtener su renta del mercado. No obstante, la sociedad europea también espera de los agricultores la prestación de una serie de servicios que no son remunerados por el mercado. Los pagos directos para recompensar a los agricultores por mantener las normas más exigentes en materia de sistemas de producción sostenible, así como otros servicios adicionales, seguirán por lo tanto siendo indispensables, así como el fomento del desarrollo rural mediante pagos.

Además, la PAC seguirá siendo un instrumento fundamental de apoyo de las economías regionales.

7.5. Para lograr los objetivos señalados en el punto 3.3, la futura PAC debería hacer mayor hincapié en los siguientes aspectos:

— asegurar el abastecimiento de alimentos seguros y variados y de combustibles renovables

— garantizar ingresos justos para los agricultores

— garantizar que la producción sea sostenible y a la vez competitiva en todas las regiones de la UE

— contribuir a un entorno rural dinámico, con oportunidades económicas y de empleo.

7.6. A más largo plazo el CESE considera que los objetivos de la PAC y los instrumentos para lograrlos deberían armonizarse mejor entre todos los Estados miembros.

7.7. El CESE subraya la necesidad de una adecuada política agrícola de la UE a corto y a largo plazo cuya dotación financiera deberá ser apropiada. Para ello se necesitarán previsiblemente recursos por un importe equivalente —como mínimo— al de la dotación actual. Es tarea política informar mejor que hasta ahora al ciudadano sobre la necesidad de la PAC y la pertinencia de las distintas medidas, para que no se debata permanentemente la dotación financiera.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

ANEXO

Los siguientes pasajes del Dictamen de la Sección fueron rechazados a favor de las propuestas de enmienda aprobadas por la Asamblea, pero obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos:

Punto 1.7

El CESE solicita un análisis más detallado del desarrollo de mercado lácteo que el que se ha venido haciendo hasta ahora puesto que la cuota láctea, conforme a la legislación actual, expirará en 2015. Dada la necesidad de contar con una seguridad de planificación, el CESE pide ajustes en el régimen de cuotas que garanticen un «aterrizaje suave» a los productores, siempre que ello no falsee las condiciones del mercado. El CESE insta a la Comisión a que prevea medidas para mantener la producción lechera en las zonas vulnerables y a que explique sus consecuencias financieras y de qué modo se financiarán.

Resultado de la votación

Votos a favor: 66 Votos en contra: 42 Abstenciones: 41

Punto 1.8

El CESE es consciente de los nuevos desafíos mencionados por la Comisión Europea sobre el clima, el agua, las energías renovables y la biodiversidad. Estos nuevos desafíos exigen una financiación adicional mediante la modulación y la utilización de los Fondos Estructurales. El CESE opina que la consolidación de la seguridad alimentaria debería considerarse un nuevo desafío.

Resultado de la votación

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

Punto 1.9

El CESE considera que las posiciones respecto de la modulación son muy divergentes. Como compromiso, el CESE sugiere que el porcentaje de modulación adicional para financiar los nuevos desafíos se limite a un 3 % en total y propone aumentar el umbral hasta 7 500 euros. El CESE no está a favor de aumentar la modulación progresiva. La financiación adicional debería destinarse específicamente a ayudar a los agricultores.

Resultado de la votación

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

Punto 5.5.3

El CESE considera que en el debate sobre la modulación progresiva se deberán tener en cuenta varios aspectos. La progresividad está aumentando la complejidad administrativa de los pagos a las explotaciones. En muchos casos, los agricultores con grandes o pequeñas explotaciones proporcionan empleo, lo cual es importante para la región. El CESE considera que la modulación ya afecta sobre todo a los ingresos de los mayores beneficiarios. Por otro lado, los grades receptores de ayudas se benefician por lo general de las economías de escala. De ahí que la modulación progresiva tenga una influencia determinante para equilibrar las condiciones competitivas de las explotaciones agrícolas de distintos tamaños. Es necesario que los agricultores puedan planificar con antelación y, por consiguiente, que puedan contar con los compromisos asumidos por las administraciones. Basándose en estos argumentos, el CESE no es favorable a aumentar la modulación progresiva.

Resultado de la votación

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

Punto 5.7.3

El CESE considera que cualquier beneficio medioambiental asociado a la retirada de tierras debe seguir manteniéndose para conseguir una mayor aceptación de la agricultura. Una opción voluntaria en el contexto del desarrollo rural sólo podrá tener lugar si existen incentivos suficientes y si se recompensan en consecuencia. En opinión del CESE, la ayuda al desarrollo rural debería vincularse a las actividades de los agricultores.

Resultado de la votación

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

Punto 5.8.3

La producción lechera es un sector muy importante en áreas vulnerables de la UE. Por ello, el CESE también pide a la Comisión que prevea medidas —incluidas disposiciones financieras— destinadas a preservar una economía rural dinámica en estas zonas vulnerables. El CESE considera que el artículo 68 sólo será un instrumento relativamente apropiado para ello con el que no se podrán cubrir ni de lejos los previsibles altos costes resultantes.

Resultado de la votación

Votos a favor: 66 Votos en contra: 42 Abstenciones: 41

Punto 5.8.4

En opinión del CESE, en el período 2009-2015 la cuota debería ajustarse teniendo en cuenta la evolución del mercado. Los productores de leche necesitan contar con cierta seguridad de planificación y con una transición fluida. Por esta razón, el CESE pide ajustes en el régimen de cuotas que garanticen un «aterrizaje suave» a los productores. Estos ajustes no deberían poner en peligro la estabilidad de los mercados y deberían tener en cuenta la vulnerabilidad de los pequeños productores de leche y las regiones.

Resultado de la votación

Votos a favor: 66 Votos en contra: 42 Abstenciones: 41

Punto 5.14.1

La Comisión planea afrontar estos cuatro nuevos desafíos (puntos 5.10-5.13) con el nuevo paquete de medidas que se establecerá en virtud del segundo pilar, con los recursos adicionales necesarios procedentes de la modulación. La Comisión señala que la única financiación complementaria que podrá obtenerse para desarrollo rural será la procedente del aumento de la modulación obligatoria. La Comisión propone aumentar la modulación obligatoria en un 8 % en cuatro etapas hasta 2012.

Resultado de la votación

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

Punto 5.14.2

El CESE considera que el resultado de las negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013 han llevado a una financiación inadecuada del segundo pilar. A juicio del Comité, las distintas funciones de la PAC deben preservarse. Las nuevas medidas en materia de modulación de los pagos directos del primer pilar deberán ser conformes con esta exigencia⁽¹⁾. Por consiguiente, el CESE puede apoyar una mayor modulación únicamente si se garantiza que este presupuesto está clara y específicamente destinado a ayudar a los agricultores a afrontar estos nuevos desafíos. Además de los cuatro desafíos mencionados por la Comisión, el CESE, teniendo en cuenta el reciente debate sobre los precios de los alimentos, propone añadir los desafíos que plantean la seguridad del suministro de alimentos y la seguridad alimentaria. En este proceso de cambio debería reconocerse el papel del empleo y de los trabajadores empleados en el sector agrario. La aplicación a través de los planes nacionales de desarrollo rural deberá ser más eficaz y accesible para los agricultores. La cofinanciación nacional deberá asegurarse por anticipado.

Resultado de la votación

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

Punto 5.14.3

Los pagos directos son sumamente importantes por los valores que representa la agricultura en la sociedad. Además, los agricultores necesitan contar con cierta seguridad de planificación. Por otro lado, el CESE reconoce los nuevos desafíos mencionados por la Comisión. El CESE señala que las opiniones respecto de la modulación son muy divergentes. A modo de compromiso, el CESE propone un porcentaje de modulación del 8 % en total (el 5 % actual más 3 × 1 %). El CESE recomienda que, junto con el desarrollo rural, se sopesen las posibilidades de otro tipo de financiación, como los Fondos Estructurales. El CESE también recomienda aumentar el límite hasta 7 500 euros. Esto deberá reemplazar la modulación voluntaria. También deberían examinarse en profundidad los posibles efectos negativos en las rentas de los agricultores de la modulación en combinación con el artículo 68.

Resultado de la votación

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

Punto 6.4

El CESE considera que la PAC es una de las columnas vertebrales más importantes de la Unión Europea. Tal como demuestra la situación alimentaria mundial, la política agrícola seguirá siendo muy importante. El CESE estima que los agricultores no solamente desempeñan un papel esencial en el suministro de alimentos, sino que también tienen que cumplir un papel multifuncional. Por lo tanto, cualquier ahorro presupuestario debería utilizarse para reforzar la posición de los agricultores en la vía de la sostenibilidad.

Resultado de la votación

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

⁽¹⁾ Véase la nota a pie de página 5.