

3. La política de desarrollo rural en el marco de la política agraria común

1. La política agraria común hasta finales del siglo xx: el fracaso del paradigma productivista.

1.1. La primera política agraria común: la producción como objetivo. 1.2. La política de estructuras como antecedente de la política de desarrollo rural. 1.3. De la política de estructuras a la política de desarrollo rural. 1.4. La crisis permanente del paradigma productivista. La cuestión de legitimidad de la PAC y el reto de la globalización.

2. La política agraria común actual: una apuesta en pro del desarrollo rural.

2.1. La multifuncionalidad agraria como nuevo discurso legitimador. 2.2. La Agroagenda 2000 y la denominada "revisión intermedia": una apuesta a favor del desarrollo rural. 2.3. El nuevo Reglamento de ayudas al desarrollo rural para el período de programación 2007-2013. 2.4. El enfoque territorial y la afirmación del principio de subsidiariedad. 2.5. La perspectiva de una futura política agrorural común y sus implicaciones sociales e institucionales.

Margarita Camós Ramio
*Profesora titular (EU) de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona*

1. La política agraria común hasta finales del siglo XX: el fracaso del paradigma productivista

1.1. La primera política agraria común: la producción como objetivo

Denominada coloquialmente “PAC”, término que ha hecho fortuna y que es hoy generalizado, la política agraria común tiene como uno de sus principales objetivos “aumentar la productividad de la agricultura desarrollando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola y también la utilización óptima de los factores de producción, especialmente de la mano de obra” (artículo 39.1 del TCEE, actualmente artículo 33.1 del TUE). Esta disposición es exponente de la vocación del Tratado de sustentar la política agraria sobre una doble base, productiva y estructural, idea que se recogió en el acta fundacional de la PAC que tuvo lugar en la Conferencia de Stressa celebrada en 1958, donde se declaró expresamente que “para la consecución de los objetivos de la política agrícola común es necesario establecer una correlación estrecha entre la política de mercados y la política de adaptación de estructuras”.¹

Consecuente con esta doble vocación, el instrumento comunitario creado para la financiación de la política agraria, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) se estructuró en dos secciones: el FEOGA-Garantía, para la financiación de la política de precios y mercados, y el FEOGA-Orientación, al que se atribuyó la financiación de la política de estructuras agrarias.²

No obstante, la política estructural fue muy desatendida en la PAC de los primeros años, que se limitó a establecer una serie de medidas de coordinación de las políticas internas en materia de estructuras agrarias, y centró sus esfuerzos en la construcción de una potente política de precios y mercados, con la vista puesta exclusivamente en el objetivo de aumentar la productividad. Cosa perfectamente explicable si tenemos en cuenta que, en esos momentos, uno de los principales problemas en Europa eran los alimentos, a causa de la gran destrucción de capital productivo, y sobre todo de vidas humanas, con la pérdida del principal capital, el

conocimiento, que había supuesto la Segunda Guerra Mundial.

La reconstrucción se afrontó sobre el principio del autoabastecimiento, con el objetivo prioritario de asegurar la suficiencia alimentaria de la población. A estos efectos se articuló una decidida intervención pública, llevada a cabo a través de tres instrumentos nucleares:³

a) La creación de las organizaciones comunes de mercado (OCM), que regulan a nivel comunitario los diferentes sectores de producción agraria.

b) Una política de precios de garantía, que asegura a los agricultores unos precios de intervención elevados, con financiación íntegramente comunitaria a través de fondos comunitarios, concretamente, el FEOGA-Garantía.

c) La protección en frontera que, a través de varios mecanismos, impide la entrada de productos agrícolas a precios de competencia.

Estos instrumentos son la expresión de los tres principios fundamentales que inspiran la política agraria común: unidad de mercado, solidaridad financiera y preferencia comunitaria, y con su puesta en marcha se ofrecía el escenario que precisan los agricultores y ganaderos para producir en abundancia: seguridad y precios elevados.⁴

La gran eficacia de estas medidas, a las que se deben añadir los avances en el campo de la agrotecnología y de los agroquímicos, dieron unos resultados insospechados, de tal manera que una década después del Tratado de Roma, el problema de la PAC eran ya los excedentes.

El incremento espectacular de la producción agraria era una prueba irrefutable de la eficacia de las políticas aplicadas, sin embargo, por otra parte, en seguida se evidenciaron sus altísimos costes. Costes que se traducían no sólo en constantes crisis presupuestarias, sino también en desequilibrios territoriales, sociales y medioambientales, ya que la política productivista basada en el apoyo a los precios beneficia, sobre todo, a las grandes explotaciones de agricultura intensiva. Además, ya mucho antes de la convocatoria de la Ronda Uruguay del GATT, la PAC comenzó a provocar graves tensiones en el mercado mundial, que se veía invadido por productos europeos a precio de *dumping*, mediante cuya práctica la Comunidad procura sacar al exterior los

1. Sobre las bases históricas de la ordenación de la agricultura en la CEE y la posición de la agricultura en el Tratado constitutivo, véase FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La política agraria común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Madrid, 2000, p. 33 y ss.

2. La financiación de la política agraria común está estudiado por FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La política agraria común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, op. cit., p. 72 y ss. Un estudio del FEOGA se encuentra en DELGADO DE MIGUEL, J. F., *Derecho agrario de la Unión Europea*, Thebook, 1996, p. 135 y ss.

3. LAMO DE ESPINOSA, J., *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Madrid, 1998, p. 30. Para un estudio de los instrumentos públicos de intervención en la política de precios y mercados, véase también DELGADO DE MIGUEL, J. F.,

Derecho agrario de la Unión Europea, Thebook, 1996, op. cit., p. 167 y ss.

4. Como señala LAMO DE ESPINOSA, J., *La nueva política agraria de la Unión Europea*, op. cit., p. 37, estos instrumentos necesariamente debían otorgar a los agricultores confianza y seguridad en la venta de sus productos, ya que les permitía disponer, desde los inicios de la campaña, de un precio asegurado a través del FEOGA, y de un mercado igualmente asegurado por el principio de preferencia comunitaria. Ello era garantía de una respuesta muy positiva de los productores a las incitaciones productivistas de la Comisión en aquellos momentos.

5. Véase, sobre este punto, FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La política agraria común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, op. cit., p. 146 y ss.

excedentes,⁵ agravando así las hostilidades que los principales competidores de la Comunidad en los mercados agrarios, sobre todo los Estados Unidos, habían mostrado contra la PAC desde sus inicios.

En el año 1968, el comisario de Agricultura Mansholt elaboró un memorándum para trasladar al Consejo sus preocupaciones sobre los efectos de esta política basada exclusivamente en la protección de los precios y de los mercados, que fomentaba el crecimiento imparable de la producción agraria. Así, apenas diez años después de la fundación de la PAC, se dio ya el primer toque de alerta sobre el fracaso de una política que era causa de acumulación de excedentes y gastos financieros insostenibles, pero se mostraba incapaz de proporcionar una mejora de las rentas agrícolas y de evitar el éxodo rural.⁶

1.2. La política de estructuras como antecedente de la política de desarrollo rural

El memorándum Mansholt plantea una serie de medidas para superar la situación provocada por el punto de vista exclusivamente productivista de la primera PAC y propone un nuevo enfoque social y territorial, que incluye la reducción del número de agricultores, la retirada de tierras de la producción y una modernización de las estructuras productivas. El Plan Mansholt, rechazado inicialmente por los *lobbis* agrarios, abrió la puerta a la política socioestructural que es el precedente de las actuales políticas de desarrollo rural asumidas por la PAC.

En efecto, a pesar de que las formulaciones concretas sobre el desarrollo rural no aparecen en textos oficiales comunitarios hasta avanzados los años 80 del siglo xx,⁷ si partimos de un criterio teleológico o de identificación de objetivos, los antecedentes de la idea de desarrollo rural se encuentran en la política estructural comunitaria, por cuanto ambas (política de estructuras y política de desarrollo rural) tienen por finalidad incidir en los problemas de desigualdades y ambas proponen un enfoque metodológico similar, que mira la política agraria

con una visión no exclusivamente productivista, como sucede con la política de precios y mercados.⁸

Desde esta perspectiva, los antecedentes de las actuales políticas de desarrollo rural están en las políticas estructurales que comenzaron a aplicarse a partir de los primeros años 70, con una serie de directivas que pueden considerarse una versión tímida y muy parcial de las propuestas Mansholt. Escaparía del objeto de este trabajo entrar en el examen del contenido de estas directivas y de la evolución de la política de estructuras agrarias a lo largo de los años;⁹ señalaré sólo las principales limitaciones que presenta esta política, así como los hitos que, en mi opinión, han tenido especial importancia en su evolución.

En lo concerniente a sus limitaciones,¹⁰ cabe destacar, en primer lugar, el hecho de que la política estructural ha sido considerada siempre como una "política de acompañamiento" (en terminología utilizada por la legislación comunitaria) de la política de mercados, a la que ha sido en cierta medida subordinada; por lo tanto, ha sido esta última la que ha condicionado la evolución de la política de estructuras en el seno de la PAC.

El papel secundario que se atribuye a la política estructural tiene, por otra parte, su reflejo presupuestario: a mediados de años 50 la dotación del FEOGA-Garantía era aproximadamente del 95% del total del gasto agrario, y la del FEOGA-Orientación del 5% restante. A finales de los 90, esta proporción era, aproximadamente, de 90/10 a favor de la sección Garantía.¹¹ Además, en la ejecución de la política de estructuras (como después en la de desarrollo rural) no se ha aplicado nunca de forma plena el principio de solidaridad financiera, ya que las medidas estructurales están cofinanciadas entre la Unión y los estados que las aplican, contrariamente a lo que sucede con la política de mercados, que es íntegramente financiada a través de los presupuestos comunitarios.

Hay que destacar también que, hasta mediados de los años 80, la normativa europea en materia agroestructural reviste, con pocas excepciones, la forma de directiva¹² y, por lo tanto, debe ser transpuesta a cada uno de

6. El "Memorándum sobre la reforma de la agricultura en la CEE" se puede consultar en Documentos COM (69) 1000, parte A, de 18 de diciembre, Boletín CE número 1/1969.

7. Es común entre los autores considerar que los primeros pasos hacia la construcción de una política comunitaria de desarrollo rural se dieron en 1988, con la publicación del documento de la Comisión que lleva por título "El futuro del mundo rural". El documento se puede consultar en "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeos sobre 'El Futuro del Mundo Rural', COM 7957/88, de agosto de 1988". En otro apartado de este trabajo nos referiremos al contenido de este documento.

8. RAMOS, E., "El segundo pilar de la PAC: El apoyo de las políticas socioestructurales en Andalucía", en Tió Saralegui, C., (coord.), *Las subvenciones agrarias europeas a debate*, Madrid, 2003, p.162-163. La idea de la continuidad histórica entre la política estructural agraria y la política de desarrollo rural la encontramos, también, en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Acción administrativa y desarrollo rural*, Madrid, 1994, p. 20-21.

9. Un exhaustivo estudio sobre este tema se puede ver en DÍAZ FRAILE, J. M., *El Derecho comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en el Derecho español*, Madrid, 1990. Sobre el mismo tema, véase también DELGADO DE MIGUEL, J. F., *Derecho agrario de la Unión Europea*, op. cit., p. 73 y ss.

10. Para más detalles sobre este tema, véase GORGONI, M., "¿Por qué la política estructural es tan limitada?", en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 140, 1987.

11. TRUEBA HERRANZ, D., y otros, "El equilibrio de los pilares de la PAC y el proceso actual de reforma", en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 198, 2003, p. 253 y 255.

12. Como excepciones significativas a la utilización de la Directiva como instrumento legislativo de regulación de la política de estructuras antes de 1985, podemos citar los reglamentos (CEE) 355/77 y 1360/78, que abordan, respectivamente, la mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios y el Reglamento, y el fomento de la agrupación de productores.

los estados, lo que explica, en buena parte, el escaso éxito que tuvieron las primeras medidas estructurales adoptadas: el resultado fue que la mayor parte de las ayudas fueron a parar a aquellas explotaciones de los estados más dispuestos a la transposición y a la cofinanciación, en definitiva, a las explotaciones de los países más ricos, acentuando aún más los desequilibrios estructurales entre las explotaciones de los diferentes países. Varios informes comunitarios han puesto de manifiesto que el proceso de integración europea ha logrado un gran acercamiento del nivel de vida entre los diversos estados miembros, pero se han mantenido grandes diferencias urbano/rural en el seno de cada Estado.

En cuanto a su evolución, la política de estructuras agrarias tiene un primer hito realmente significativo a mediados de los años 80, momento en el que la Comunidad se plantea una reforma de la política estructural, coincidiendo con una coyuntura económica caracterizada por el estancamiento y el aumento del paro.¹³ En este contexto, se dicta el famoso Reglamento 797/1985, sobre la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias, la primera norma comunitaria que aborda de una manera global la problemática estructural de las explotaciones agrarias. Las principales líneas de actuación previstas van orientadas a: a) fomentar las inversiones a las explotaciones agrarias y la instalación de jóvenes agricultores, con diversas medidas de mejora de las explotaciones; b) sostener la agricultura de montaña y la agricultura en zonas desfavorecidas; c) eliminar o reducir los *handicaps* estructurales en ciertas zonas, entre ellas, las zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental; d) establecer medidas forestales, y e) adaptar la formación profesional a las necesidades de la agricultura moderna.

Aparte de su contenido, estas medidas recogen un cambio significativo en lo concerniente a su forma, ya que la Comunidad abandona el tradicional instrumento de la directiva, que era el habitual en materia de estructuras agrarias, y pasa a la ordenación de la política estructural mediante reglamentos, que son, como sabemos, de aplicación directa a todos los estados miembros sin necesidad de transposición.

El Reglamento 797/1985, que, después de sucesivas modificaciones, había perdido unidad y sistemática,¹⁴ fue sustituido, a inicios de la década de los 90 y en el marco de una reforma en profundidad de la PAC a la que más adelante volveremos a hacer referen-

cia, por el Reglamento 2328/1991, calificado por Delgado de Miguel¹⁵ como un auténtico código agrario comunitario, ya que aborda de forma conjunta la política socioestructural de la PAC, recogida en los cuatro objetivos que establece el Reglamento, que son:

a) Contribuir a restablecer el equilibrio entre la producción y la capacidad del mercado.

b) Contribuir a la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias mediante la consolidación y reorganización de sus estructuras y la promoción de actividades complementarias.

c) Mantener una comunidad capaz de contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales garantizando a los agricultores un nivel de vida equitativo que incluya la compensación de los efectos de las desventajas naturales de las zonas de montaña y de las zonas desfavorecidas.

d) Contribuir a la protección del medio ambiente y al mantenimiento del espacio rural, incluida la conservación durable de los recursos naturales de la agricultura.

La norma se complementa, poco después de su publicación, con un paquete de medidas estructurales (conocidas como medidas de acompañamiento) consistentes, en síntesis, en: a) medidas agroambientales, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias medioambientales y de conservación del medio rural; b) programas de reforestación de tierras, dirigidos sobre todo al fomento de la reforestación de tierras que abandonen el destino agrícola, y c) jubilación anticipada de los agricultores, con la finalidad de lograr una agricultura más dinámica y competitiva.

El Reglamento 2328/1991, con las sucesivas modificaciones que había experimentado a lo largo de la década de los 90, fue sustituido, en el marco de la Agenda 2000, por el Reglamento 1257/1999, denominado ya Reglamento de desarrollo rural, que será examinado en otro apartado de este trabajo.

De esta manera, la política de estructuras que, a pesar de sus limitaciones, en el transcurso de los años había ido ganando peso específico en el seno de la PAC, ha acabado integrándose en una nueva política, territorial y no sectorial, la de desarrollo rural, incorporada hoy a la legislación comunitaria, que, como después veremos, le ha dado la categoría de "segundo pilar" de la PAC; se sugiere, así, la idea de una PAC renovada que se sustenta tanto en la típica política de mercados (primer pilar) como en este novador segundo pilar que es la política de desarrollo rural.

13. Esta coincidencia parece corroborar alguna tesis que afirma que los poderes públicos se preocupan de los problemas estructurales del mundo rural cuando la saturación de la ocupación en otras zonas hace imposible que los desequilibrios socioeconómicos se "solucionen" por medio de la vía del desplazamiento de la mano de obra, es decir, mediante el éxodo rural.

14. Para un estudio de este Reglamento y del significado y contenido de las sucesivas modificaciones que experimentó, se puede ver DÍAZ FRAILE, J. M., *El*

Derecho comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en el Derecho español, op. cit., p. 86 y ss. También MASSOT MARTÍ, A., "La reforma de la política estructural agraria de la Comunidad", en *Agricultura y Sociedad*, octubre-diciembre, 1988, p. 49 y ss.

15. DELGADO DE MIGUEL, J. F., *Derecho agrario de la Unión Europea*, op. cit., p. 94 y ss., contiene un detallado estudio sobre los objetivos, contenido y alcance de este Reglamento.

1.3. De la política de estructuras a la política de desarrollo rural

En el proceso de evolución de la política de estructuras a la política de desarrollo rural, es de referencia necesaria la firma, en el año 1986, del Acta Única, que incorporó, como sabemos, dos nuevos títulos en los tratados: cohesión económica y social y medio ambiente.

Estos nuevos títulos no introducían ninguna modificación concreta en los objetivos de la política agraria pero tuvieron una fuerte repercusión en la evolución de la PAC,¹⁶ porque parten de un enfoque territorial y no sectorial de las zonas rurales, convirtiendo su protección en el objetivo prioritario de diferentes políticas comunes con incidencia territorial, entre ellas y muy especialmente, de la PAC. No es ajeno a este nuevo enfoque el hecho de que el Reglamento 2328/1991, al que antes nos hemos referido, incorpore el elemento medioambiental y la cohesión del entramado social de las zonas rurales entre sus objetivos.

El tratamiento integrado de las zonas rurales que plantea el Acta Única comportó, por otra parte, la necesidad de reformar los fondos estructurales, entre ellos la FEOGA-Orientación, lo que se llevó a cabo con una serie de reglamentos dictados en el año 1988, sobre la base de establecer los objetivos de los diversos fondos y garantizar una mayor coordinación entre ellos. Como consecuencia de la reforma, la FEOGA pasa a cofinanciar con el Fondo Social Europeo y con el FEDER algunos objetivos no estrictamente agrarios, como es el de fomentar el desarrollo de las zonas rurales o el de fomentar el desarrollo y la ayuda estructural de las regiones menos desarrolladas. De esta manera el FEOGA participa, a través de la sección Orientación, en una serie de programas que se dirigen primordialmente al desarrollo de las zonas rurales mediante una diversificación de actividades, entre ellas, el programa LEADER.¹⁷

En la línea de los nuevos enfoques introducidos por el Acta Única, en el año 1988 se publicó una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada "El futuro del mundo rural",¹⁸ que es considerada como la primera piedra hacia la construcción de una moderna política de desarrollo rural, en tanto que sitúa la protección de las zonas rurales en uno de los objetivos prioritarios de la PAC. El documento elabora una síntesis de la problemática que se plantea en torno al mundo rural, que, según el propio documento, puede reducirse a tres problemas característicos:

a) La presión del mundo moderno, que se plantea en

las regiones rurales situadas cerca de las grandes aglomeraciones o con fácil acceso a ellas; se cita como uno de los ejemplos las costas mediterráneas de España.

b) El segundo problema característico es, según el documento que comentamos, la decadencia rural, caracterizada por un éxodo rural ininterrumpido; este problema abunda en el sur de Italia y en el interior de España y Portugal y en Irlanda del Norte.

c) El tercer problema característico son las zonas especialmente marginadas y de difícil acceso, que el documento distingue del segundo problema característico debido a que, aquí, la decadencia rural y la despoblación son más acusadas, y las posibilidades de diversificación económica y el desarrollo de infraestructuras que permitiría la diversificación es muy costoso; cita algunas zonas del Pirineo entre las afectadas por este problema.

El documento plantea diferentes estrategias de cara al desarrollo de estas zonas, y en su apartado final, que lleva el significativo título de "en resumidas cuentas", se concluye en la necesidad de la revalorización del potencial de desarrollo propio de las repetidas áreas que, si bien es cierto que no excluye las aportaciones exteriores, estas aportaciones deben significar una afirmación del potencial endógeno, pero nunca su sustitución. Por ello, dice el documento, es necesario un enfoque territorial y una actuación coordinada y coherente basada en el diálogo y la cooperación de todos los niveles de la Administración pública: local, regional, estatal y comunitaria.

La comunicación de la Comisión, a pesar de no tener carácter normativo, fue un paso decisivo en la evolución hacia las actuales políticas de desarrollo rural, si bien con la lentitud que caracteriza los cambios de rumbo en las políticas públicas, en especial en el caso de la política comunitaria. Deberemos esperar a los momentos actuales para ver reflejados a escala normativa sus postulados.

1.4. La crisis permanente del paradigma productivista. La cuestión de legitimidad de la PAC y el reto de la globalización

Como se ha visto en el primer apartado de este trabajo, apenas una década después de su fundación, la PAC se veía ya inmersa en una crisis de sobreproducción, lo que ponía en evidencia el fracaso del modelo productivista en que se basaba la política agraria común, incapaz, por otra parte, de mejorar el nivel y la calidad de vida de los agricultores. A partir de esos momentos, la

16. Sobre esta cuestión, véase LAMO DE ESPINOSA, J., "El Acta Única Europea y la agricultura", en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, agosto, 1989, p. 5 y ss. También, LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Acción administrativa y desarrollo rural*, op. cit., p. 21 y ss.

17. La reforma de los Fondos Estructurales de 1988 es estudiada por LEGUINA

VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Acción administrativa y desarrollo rural*, op. cit., p. 30 y ss.

18. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeos sobre 'El Futuro del Mundo Rural'", COM 7957/88, de agosto de 1988, citado anteriormente.

evolución de la política de precios y mercados, se vio marcada por el problema de los excedentes que ha sido el epicentro de las sucesivas medidas introducidas.¹⁹

A finales de los 70 comienzan a aplicarse diferentes mecanismos de contención de la producción, en especial en el sector láctico, uno de los más excedentarios y más costosos por el precio del almacenaje de la leche y de la mantequilla excedentaria. En la década de los 80, a raíz de la aprobación de los presupuestos, estalló una de las crisis institucionales más importantes de la Comunidad, que dio lugar al denominado *cheque británico*, que aún hoy tiene secuelas en las actuales negociaciones presupuestarias.²⁰ Ante lo insostenible de los excedentes, se generalizaron diferentes sistemas de estabilización de la producción: cuotas de producción, tasas de corresponsabilidad, cantidades máximas garantizadas y estabilizadores agrícolas en general.

A pesar de las medidas de control de la oferta introducidas, no se logró frenar el problema de los excedentes, sobre todo en alguno de los sectores nucleares, como los cereales y los productos lácticos, entre otros. Además, las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, con la consiguiente introducción de tendencias liberalizadoras en los mercados agrarios, plantearon un debate profundo en el seno de la Comunidad sobre cuál debía ser el futuro de la PAC, con el planeamiento del fantasma de la renacionalización de la política agraria como una vía de salida.

Finalmente, la crisis se intentó abordar, a finales de 1991, a través de varias propuestas de reglamentos, que plantean una reforma en profundidad (denominada reforma de la PAC o PAC II). El aspecto más significativo de esta reforma, implantada efectivamente a partir de 1992, es la reducción drástica de los precios institucionales, aproximándolos al nivel de precios del mercado mundial. La reducción se aplica a productos centrales, en especial, los cereales, las oleaginosas y las proteaginosas. Se parte de la base de que la reducción de estos precios tendrá un efecto en cadena, porque la reducción del precio de cereales comporta la reducción del coste del pienso, el de éste

la de la leche, mantequilla, carne, etc., lo que permite, a lo largo de la década de los 90, reformar las diversas OCM.

Dado el presumible impacto de esta reducción de los precios institucionales sobre las rentas agrarias, se introdujeron los denominados *pagos compensatorios*; se trata de ayudas directas definidas en relación con las unidades de superficie, es decir, un tanto por hectárea o por cabeza de ganado, diferenciando los diferentes tipos de producción. La percepción de la ayuda se condiciona a la reducción en un determinado porcentaje de la superficie habitualmente cultivada de cereales, estableciéndose así una cierta corresponsabilidad de los productores para frenar el crecimiento de la producción y, por lo tanto, de los excedentes.

Con este nuevo sistema, el coste del apoyo público a la agricultura se transfirió, al menos parcialmente, del consumidor al contribuyente. Con la nueva fórmula de la ayuda directa, el gasto público es más visible que con el mecanismo de sostenimiento de los precios; por lo tanto, tiene la ventaja de hacer más transparentes las ayudas, pero precisamente esta mayor transparencia obliga a una mayor justificación y abre el debate sobre la legitimación política de la PAC, de la que se discuten no sólo sus costes sino sus propios fundamentos.

La sociedad europea de finales del siglo xx, a diferencia de aquella en que se inscribe el nacimiento de la PAC, no está preocupada por su abastecimiento alimentario, el problema ya no es la cantidad de alimentos que llegan al mercado. En cambio, los estudios realizados y los barómetros de opinión detectan que hay una creciente demanda de la sociedad europea en favor de una agricultura sostenible, que sea respetuosa con el medio ambiente y con el bienestar de los animales, que garantice la salubridad y la calidad de los alimentos. Demandas a las que la PAC ha sido incapaz de dar respuesta satisfactoria, como lo demuestran los escándalos en materia alimentaria, los fraudes en las ayudas, y los datos sobre la contribución de la actividad agraria al deterioro del medio ambiente. Ha pasado, con la PAC, lo que es muy habitual en el campo de las políticas públicas, y es que sus medidas persisten cuando ya han des-

19. Para un estudio exhaustivo de la evolución de la PAC y las crisis de esta política, me remito al trabajo de MASSOT MARTÍ, A., "Política común en crisis. Crisis de la construcción europea", en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 1998, vol. 14, núm. 13, p. 57 y ss.

20. Lo que se conoce como *cheque británico* es un mecanismo de compensación conseguido por la entonces primera ministra Thatcher, con la que la Comunidad reembolsa a los socios británicos de la Unión, por el hecho de que buena parte del presupuesto comunitario se destina a la financiación de la PAC, de cuya política Gran Bretaña se beneficia muy poco debido a que su sector agrícola es muy pequeño (en términos de porcentaje sobre el PIB). En la actualidad, esta medida supone un envío anual de unos 5.000 millones de euros de Bruselas a Londres, lo que permite una considerable reducción del saldo neto de las contribuciones británicas al presupuesto comunitario. El dinero del cheque británico procede básicamente de las principales econo-

mías europeas y las más beneficiadas por la PAC –Francia, Italia y España–, y los principales argumentos para su supresión en las actuales negociaciones presupuestarias son: a) la medida se introdujo cuando el gasto representaba más del 75% del presupuesto comunitario, mientras que en la actualidad llega a poco más del 40%; b) la filosofía comunitaria es totalmente crítica con la práctica de comparar contribuciones netas al presupuesto para plantear exigencias al respecto; c) la medida es contraria al principio de solidaridad financiera, que es uno de los principios de la política agraria común, y d) la incorporación de nuevos miembros, considerablemente más pobres que los que integraban la UE 15, hace que el mantenimiento del cheque británico sea muy difícil de acomodar dentro del presupuesto de la actual UE 25. La Comisión estima que si se mantiene inalterado, el cheque británico aumentará hasta 7.000 millones de euros en el período 2007-2014.

aparecido las circunstancias que las justificaban, mientras que las medidas que las nuevas circunstancias piden suelen aparecer con mucho retraso.

Por ello, en la última década del siglo xx, es un tema recurrente entre los analistas hablar de la crisis de la PAC, que como dice García Azcárate,²¹ es una de las peores crisis que se puede producir en una política pública: una crisis de legitimidad. El sector agrario, que tradicionalmente se había beneficiado de un amplio capital de simpatía en el seno de la opinión pública, ha pasado a ser diana de críticas generalizadas, debido, sobre todo, a las repercusiones negativas para el medio ambiente que tiene a menudo la actividad agraria y de su fuerte incidencia en los presupuestos comunitarios, que se ha hecho más evidente con la fórmula de la ayuda directa.

Los excesos productivistas y sus secuelas han acabado pasando factura y las críticas desde los sectores más diversos han consolidado, en palabras de Tió,²² una potente coalición contra la PAC. Hay que destacar, sin embargo, que la diana de los ataques es, concretamente, la PAC, no la agricultura o el desarrollo rural. En esta línea, la "Declaración de Cork", formulada en noviembre de 1996 en el marco de la conferencia sobre desarrollo rural celebrada en la citada ciudad irlandesa, indica que mientras el apoyo a los precios y a las rentas agrarias está cada vez más contestado "el concepto de financiación pública por el desarrollo rural armonizado con una gestión adecuada de los recursos rurales y el mantenimiento y afirmación de la biodiversidad y los cultivos está ganando adeptos".

En la década de los 90, la PAC tiene abierto, además, otro frente en las negociaciones multilaterales, sobre todo a partir de los inicios de la Ronda Uruguay del GATT sobre la liberalización del comercio, que pretende, como uno de sus principales objetivos, acabar con la denominada *excepción agraria* e integrar la agricultura en las reglas y normas que rigen la actividad económica en un mundo globalizado.

El acuerdo final de la Ronda Uruguay, firmado en Marrakech en 1994, no comportó, en principio, una eliminación total de las ayudas públicas a la agricultura, pero sí que ha supuesto un cambio radical en la forma en la que tradicionalmente habían sido articulados.²³ El acuerdo prevé, en síntesis y por lo que ahora interesa, una reducción de los apoyos tradicionales al sector agrario, distinguiendo tres tipos de "cajas" en función de la distorsión que las ayudas puedan causar a los

intercambios:

a) La caja verde agrupa las ayudas que no tienen efectos distorsionadores en la producción ni en el comercio y que contribuyen a la consecución de intereses generales; en consecuencia, no están sujetos a compromiso de reducción; en esta caja se sitúan las ayudas correspondientes a la política de estructuras y de desarrollo rural en general.

b) La caja azul integra los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción, que tampoco se someten a compromiso de reducción siempre que las ayudas estén desconectados de referencias productivas; se sitúan en esta caja algunos de los pagos directos previstos en la reforma de 1992, que antes hemos comentado, y todos los pagos desconectados a los que después haremos referencia.

c) La caja ámbar incluye las ayudas a la agricultura no incluidas en las cajas anteriores, entre ellas las ayudas directas conectadas a la producción y las ayudas mediante las políticas de precios. Estas ayudas quedan sometidas al compromiso de reducción de al menos un veinte por ciento en el período de seis años, en vista a su progresiva eliminación.

Los acuerdos van acompañados de una "cláusula de paz", que reconoce que los objetivos deseados no pueden obtenerse en el corto plazo y que, por lo tanto, la PAC no será objeto de demandas ante el órgano de solución de diferencias de la OMC durante el período de nueve años, es decir, hasta el 2003.

2. La política agraria común actual: una apuesta en pro del desarrollo rural

2.1. La multifuncionalidad agraria como nuevo discurso legitimador

Como hemos visto en el apartado anterior, la PAC llega a fines del siglo xx marcada por la necesidad de buscar nuevas legitimaciones sociales y políticas hacia el apoyo público a la agricultura; y ello tanto en el ámbito interno, es decir, frente a la opinión pública, como en el ámbito externo, es decir, en las negociaciones multilaterales. En este contexto, la idea de la multifuncionalidad agraria es, sin duda, el principal argumento de justificación.

En síntesis, la idea de la multifuncionalidad agraria parte de la premisa de que la agricultura, además de sus funciones productivas, que son de carácter privado y

21. GARCÍA AZCÁRATE, T., "La revisión a medio plazo de la PAC. ¿Locura burocrática o apuesta de futuro?", en Tió Salaregui, C. (coord.), *Las subvenciones agrarias europeas a debate*, Madrid, 2003, p. 237.

22. TIÓ SALAREGUI, C., "La legitimidad de la PAC a debate", en Tió Salaregui, C. (coord.), *Las subvenciones agrarias europeas a debate*, op. cit., p. 46-47.

23. El acuerdo sobre agricultura y los compromisos de la UE en el Tratado de Marrakech están estudiados por FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La política agraria común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, op. cit., p. 183

y ss. Sobre el mismo tema, MASSOT MARTÍ, A., "La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y la Organización Mundial del Comercio", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, vol. 6-11, p. 51 y ss. Sobre la incidencia de los acuerdos de Marrakech en el devenir de la PAC, véase también MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, M. A. y MELIÁN NAVARRO, M.ª A., "Algunas reflexiones sobre la incidencia de la mundialización en la PAC", en Carrasco Perera, A. y Carretero García, A. (coord.), *El Derecho agrario entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio*, Cuenca, 2001, p. 333 y ss.

tienen su contraprestación económica en el mercado, produce un valor añadido, una serie de beneficios de interés general, que el mercado no remunera y que, precisamente porque son de interés general, deben ser compensados por la Administración.²⁴ Cuando el aumento de la producción de alimentos ha dejado de ser un objetivo y ha pasado a ser un problema, la legitimidad del apoyo público al campo sólo puede sustentarse sobre la base de las funciones extraproductivas que la sociedad europea actual pide a la agricultura: la vertebración del territorio y la lucha contra la erosión, la defensa de la biodiversidad, la garantía de productos sanos y de calidad, o la protección del medio ambiente.

Son estas externalidades positivas de la agricultura las que el modelo multifuncional pretende potenciar y hacer visibles, en un proceso de reconstrucción de la legitimidad de la PAC ante la opinión pública que ya no está preocupada por el abastecimiento alimentario, como lo estaba la sociedad en la que nació la PAC, y centra sus demandas en aquellos otros bienes no productivos.

La idea de la multifuncionalidad, según Massot,²⁵ surge como una coartada negociadora de la UE para oponerse a los argumentos liberalizadores imperantes en las negociaciones multilaterales, y tiene sus fundamentos en el propio acuerdo de Marrakech sobre la creación de la OMC, que declara expresamente la necesidad de que el proceso de liberalización de los mercados agrarios tenga en cuenta las “consideraciones no comerciales de la agricultura” (*non trade concerns*). Estas consideraciones no comerciales son, precisamente, la diversidad de funciones no productivas ligadas a la actividad agraria, es decir, la multifuncionalidad. La idea ha hecho fortuna y ha sido asumida por varios países integrados a la OMC, hasta el punto de que a fecha de hoy se han celebrado ya varias conferencias internacionales sobre las consideraciones no comerciales de la agricultura, que es, como acabamos de ver, la versión de la OMC de la multifuncionalidad agraria.

La multifuncionalidad, a pesar de que no ha acabado de ser concretada en su alcance, se ha convertido en el principal argumento para buscar nuevas legitimidades, internas y externas, para los apoyos públicos a la agricultura. Las funciones de interés general inherentes a la

actividad agraria, en especial sus funciones sociales y medioambientales, se inscriben, a nivel de argumentario, en lo que podría ser la otra cara del principio “quien contamina paga”: en un modelo multifuncional, quien preserva, quien ayuda a un desarrollo rural sostenible, cobra.²⁶ Además, estos cobros, en tanto que persiguen intereses generales y no distorsionan la competencia, están situados en la “caja verde” de la OMC.

Estas ideas se recogen en varios documentos comunitarios aparecidos a finales del siglo XX que hablan de un “modelo europeo de agricultura”, basado en la defensa de la multifuncionalidad agraria en el viejo continente. Y sobre esta base se presentaron las reformas de la PAC inscritas en la Agroagenda 2000, que tenían por objeto dar un contenido concreto a un “modelo europeo de agricultura”, contrapuesto a los modelos agrícolas que imperan en otras latitudes (Massot).²⁷

2.2. La Agroagenda 2000 y la denominada “revisión intermedia”: una apuesta a favor del desarrollo rural

En el contexto expuesto en los apartados anteriores, la Agroagenda 2000 pretende dar respuesta a la situación de crisis que atraviesa la agricultura europea, y a los acuerdos suscritos en el ámbito internacional; en este sentido, ha sido interpretada como el inicio de un verdadero proceso de reconstrucción de la legitimidad de la PAC, dibujado ya tímidamente con la reforma de 1992. La Agroagenda 2000 propone un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones agrarias que se articula sobre lo que los documentos denominan los dos pilares de la PAC: a) la política de mercados, y b) la política de desarrollo rural.²⁸

En lo concerniente a la política de mercados, las propuestas contenidas en la Agenda 2000 se traducen en un conjunto de reglamentos aprobados el 17 de mayo de 1999, que reforman las principales OCM y contienen una normativa horizontal, que, en palabras del Tribunal de Cuentas Europeo, peca de ser poco innovadora y de corto alcance, ya que se centra en reforzar la línea adoptada por la Reforma de 1992: a) disminución de precios de garantía; b) establecimiento de ayudas directas a las explotaciones, que se supeditan al cumplimiento de la denominada “ecocondicionalidad”, es decir, al cumplimiento por parte de los productores de una serie de

24. Para más detalles sobre la idea de la multifuncionalidad agraria, véase MASSOT MARTÍ, A., “La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y la Organización Mundial del Comercio”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, *op. cit.*, p. 55 y ss. Sobre este mismo tema, TÍO, C. y otros, “Multifuncionalidad de la agricultura española”, *Foro Agrario. Taller de debate sobre la reforma de la PAC de la Agenda 2000 y la agricultura española*, Madrid, 2000.

25. MASSOT MARTÍ, A., “La reforma de la PAC de 2003: Hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias”, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 199, 2003, p. 17.

26. PRIETO ÁLVAREZ, T., *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Madrid, 2001, p. 358 y ss., en especial, p. 367.

27. MASSOT MARTÍ, A., “Política común en crisis. Crisis de la construcción europea”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 1998, vol. 14, núm. 13, p. 63.

28. Para mayores detalles sobre este tema, véase TRUEBA HERRANZ, D., y otros, “El equilibrio de los pilares de la PAC y el proceso actual de reforma”, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 198, 2003, p. 251-273. Un estudio del contenido de la Agroagenda 2000 se puede ver también en FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La política agraria común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, *op. cit.*, p. 287 y ss.

requisitos agroambientales, y c) modulación optativa, autorizando a los estados miembros a reducir hasta un veinte por ciento los pagos directos, en función del importe total de los pagos concedidos, de la rentabilidad de la explotación o de la mano de obra utilizada. Posiblemente a causa de su corto alcance, que denunció el Tribunal de Cuentas, esta normativa fue modificada apenas dos años después de promulgarse, como veremos más adelante.

En lo concerniente a la política estructural, la Agroagenda 2000 fue más significativa y, en la línea de lo que se había señalado en la comunicación de la Comisión "El futuro del mundo rural" y en la Declaración de Cork, a las que se ha hecho referencia en un apartado anterior, se publicó el Reglamento 1257/1999, de 17 de mayo, que da un paso decisivo en la dirección de articular una verdadera política de desarrollo rural,²⁹ comenzando por el mismo nombre del Reglamento, que ya no se refiere a las estructuras agrarias, como hacían sus predecesores, y pasa a denominarse Reglamento de desarrollo rural. El Reglamento, además, designa al desarrollo rural como "el segundo pilar" de la PAC, junto a la política de mercados, apuntando, así, a una nueva política agraria común que, en el futuro, se edificará sobre dos pilares: el primero constituido por la política de mercados, el segundo por la política de desarrollo rural.

Por lo que concierne a su contenido, el Reglamento 1257/1999, de desarrollo rural, unifica y simplifica las diferentes líneas de actuación existentes, compilándolas en un único texto e introduciendo significativas novedades, entre ellas: a) se prevén líneas de actuación y ayudas cuyos destinatarios no deben ser únicamente los agricultores; b) todas las medidas se sujetan a programación por parte de las autoridades internas, con un mayor margen de libertad para definir prioridades y programas de desarrollo rural, y c) se intensifica la vinculación de las diferentes ayudas previstas con medidas de carácter medioambiental.³⁰

En lo concerniente a la financiación de las medidas de desarrollo rural, se sigue con el carácter de cofinanciación, tradicional en la política de estructuras, pero algunas medidas de carácter estructural se financian por el

FEOGA-Garantía, en coherencia con la importancia que la Agenda 2000 da a las estrategias de desarrollo rural, incorporadas, como hemos visto, como segundo pilar de la PAC. Además, los pagos deducidos como consecuencia del incumplimiento de la ecocondicionalidad y de la modulación quedan a disposición de los estados para la financiación de determinadas medidas de desarrollo rural.

La reforma de 1999 preveía una revisión intermedia, que se debería realizar en 2002, para adaptar, si fuese el caso, las medidas aprobadas a la posterior evolución de los mercados. No obstante, cuando llegó el momento, la Comisión fue mucho más allá de una revisión y propuso una auténtica reforma, elaborando lo que la propia Comisión denominó una "perspectiva política a largo plazo en favor de una agricultura sostenible". La propuesta de la Comisión se tradujo en un paquete legislativo de reforma de la política de mercados (primer pilar) que gira alrededor del Reglamento 1782/2003 y otros reglamentos que lo complementan y que se compone de tres mecanismos nucleares:³¹

a) La disociación de las ayudas respecto de la producción, convirtiéndolos en pagos únicos por explotación y calculando la cuantía de la ayuda sobre la base de lo que percibió el titular en el período 2000-2003, estableciendo, así, una "referencia histórica", que será la base de los futuros pagos públicos a los agricultores.

b) La condicionalidad de las ayudas al cumplimiento de una serie de requisitos, establecidos en un largo repertorio de normas dispersas y de muy variado contenido, que van desde la protección de las aguas contra la contaminación, conservación de los hábitats naturales, o identificación y registro de los productos fitosanitarios, entre otros (anexo III del Reglamento 1782/2003).

c) La modulación del importe de las ayudas, que se traduce en una reducción de las mismas en un 3% y un 4% en los años 2005 y 2006, respectivamente, y un 5% a partir de 2007. Los fondos resultados de la modulación pasarán a integrarse en los presupuestos del segundo pilar, con lo que habrá un transvase progresivo de fondos tradicionales de la política de mercados hacia el desarrollo rural.

Se establecen, además, dos nuevos principios que

29. Algun autor, en opinión que no comparto, considera que el Reglamento 1257/1999 no propone una política de desarrollo rural, sino que continúa inscrito en el marco de la clásica política de estructuras, porque está exclusivamente dirigido a los agricultores, considerando, implícitamente, que las acciones en pro de las estructuras agrarias serán beneficiosas para el desarrollo de las zonas rurales en la medida en que lo sean para los agricultores que trabajan. En este sentido Vattier Fuenzalida dice que el Reglamento constituye una "versión postmoderna de las clásicas reformas agrarias". VATTIER FUENZALIDA, C., "El papel de las políticas de desarrollo rural", en Carrasco Perera, A. y Carretero García, A. (coord.), *El Derecho agrario entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio*, op. cit., p. 178.

30. Para un estudio del Reglamento 1257/1999 me remito a FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La política agraria común. Régimen jurídico de la agricultura europea y*

española, op. cit., p. 342 y ss. Véase también VATTIER FUENZALIDA, C., "El papel de las políticas de desarrollo rural", en Carrasco Perera, A. y Carretero García, A. (coord.), *El Derecho agrario entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio*, op. cit., p. 177 y ss. En la misma obra, AMAT ESCANDELL, L., "La reforma de la PAC y las nuevas orientaciones al desarrollo rural. Ayudas a la comercialización e industrialización de los productos agroalimentarios", p. 352 y ss. 31. Sobre la reforma de la PAC de 2003, se puede ver un exhaustivo estudio de MASSOT MARTÍ, A., "La reforma de la PAC de 2003: Hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias", en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 199, 2003. Del mismo autor, "De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC: Por un nuevo proyecto para la agricultura europea entorno a la globalización", publicado en la web del Real Instituto Elcano (www.realinstitutoelcano.org/documentos). DT núm. 34/2005.

rigen la actual política de mercados y que son:

a) Flexibilidad en la aplicación de la nueva política, lo que otorga a las autoridades internas un amplio margen de discrecionalidad a la hora de decidir sobre aspectos fundamentales de la nueva política de mercado, como entrada en vigor, grado de desconexión de las ayudas por sectores, o posible regionalización del nuevo sistema, entre otros.

b) Disciplina presupuestaria. La reforma va acompañada de un compromiso político que deja prácticamente congelado al nivel existente en 2006 el apoyo a la política de mercados agrarios para el período 2007-2013, que, además, se deberá distribuir entre los veinticinco miembros de la Unión ampliada.

2.3. El nuevo Reglamento de ayudas al desarrollo rural para el período de programación 2007-2013

En lo concerniente al segundo pilar de la PAC, es decir, la política de desarrollo rural, se ha publicado recientemente el Reglamento (CE) núm. 1698, de 20 de septiembre, de ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que sustituirá, a partir de enero de 2007, al Reglamento 1257/1999, al que antes se ha hecho referencia, debiendo regir en el próximo período de programación (2007-2013). El nuevo Reglamento, en lo que ahora interesa, establece en síntesis lo siguiente:

a) La creación de un fondo especial, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER, que debe atender a la financiación de las acciones previstas en el Reglamento.

b) La articulación de cuatro ejes prioritarios que estructuran los grandes objetivos comunitarios en materia de desarrollo rural, y que son:

–Eje 1. Mejora de la competitividad del sector agrícola y forestal. Dentro de este eje se prevén medidas encaminadas a fomentar el conocimiento y mejorar el potencial humano; medidas de reestructuración y desarrollo del potencial material y de fomento de la innovación; medidas destinadas a mejorar la calidad de la producción y de los productos agrícolas. La contribución financiera comunitaria a los objetivos de este eje cubrirá como mínimo el diez por ciento del total de la contribución del Fondo a cada programa de desarrollo rural.

–Eje 2. Mejora del medio ambiente y del entorno rural. Incluye medidas centradas en la utilización sostenible de las tierras agrícolas y medidas centradas en la utilización sostenible de las tierras forestales. Se prevé que la contribución financiera comunitaria a los objetivos de este eje cubrirá como mínimo un veinticinco por ciento del total de la contribución del Fondo a cada programa.

–Eje 3. Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural. Incluye medidas sobre la diversificación de la economía rural y sobre la mejora de

la calidad de vida en las zonas rurales, así como otras medidas relativas a la formación e información de los agentes económicos que desarrollen sus actividades en ámbitos cubiertos por este eje y de promoción de sus estrategias de desarrollo rural. La contribución financiera comunitaria a los objetivos de este eje prioritario cubrirá, como mínimo, el diez por ciento del total de la contribución del Fondo a cada programa de desarrollo rural.

–Eje 4. Define el enfoque LEADER, a partir de una serie de elementos que, en síntesis, recogen el enfoque ascendente de los actuales programas LEADER, con algunos elementos innovadores, con la previsión de que un mínimo del cinco por ciento del fondo adscrito a los programas nacionales se aplicará a este eje.

c) El Reglamento establece también los requerimientos de los documentos estratégicos y de los proyectos de desarrollo rural que deberán presentar las instancias competentes a nivel interno y deberán ser aprobados por la Comisión. A través de los planes estratégicos y los programas de desarrollo rural, se trasladan a cada territorio las prioridades temáticas y territoriales correspondientes a cada uno de los mencionados ejes prioritarios.

d) Este nuevo enfoque va acompañado de una reforma del fondo agrícola, que, en síntesis, significa la desaparición del FEOGA y la creación de dos fondos nuevos: el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que, como ya se ha apuntado, será el instrumento único de financiación y de programación de las políticas de desarrollo rural, y el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEGA), que financiará las políticas del primer pilar. El FEGA se dotará con los presupuestos tradicionalmente adscritos al FEOGA-Garantía y el FEADER se nutrirá con las dotaciones actuales del FEOGA-Orientación, a las que se podrán añadir los procedentes de otros fondos estructurales, como el FEDER o el FSE. Además, como hemos visto, el FEADER se reforzará progresivamente con los fondos procedentes del FEGA como consecuencia de la modulación.

e) El Reglamento prevé también la creación de un Observatorio Europeo de los Territorios Rurales, que tendrá por finalidad recoger y difundir información y experiencias en materia de desarrollo rural.

Todo ello da idea de la amplia perspectiva con la que se aborda el tema del desarrollo rural en la nueva legislación comunitaria.

2.4. El enfoque territorial y la afirmación del principio de subsidiariedad

Tradicionalmente, la política de mercados se ha manifestado a través de una política centralizada, definida desde las instancias comunitarias, que son las que han asumido también todo su coste a través del FEOGA-Garantía (actualmente el FEGA). La centralización responde a la necesidad de unas reglamentaciones de

carácter general y uniforme para cada una de las OCM y de su sistema de precios y mercados, imprescindible de cara a la unidad de mercado, al que se aplica íntegramente el principio de solidaridad financiera.

El sistema centralizado, en cambio, no cuaja con las características de la política de estructuras, y menos con las de desarrollo rural, que se debe aplicar en el ámbito de un amplísimo y heterogéneo territorio, donde las disparidades regionales piden precisamente políticas diferentes para reducir las desigualdades, tal como apunta ya el Tratado al establecer que, al diseñar la política agraria común, se deberán tener en cuenta las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas. En consecuencia, la política de estructuras, y hoy la de desarrollo rural, es una política descentralizada, donde las autoridades internas gozan de importantes poderes de decisión, sobre la base de acciones comunes de los estados miembros y la Comunidad, que comparten la responsabilidad financiera a través de fondos estatales y fondos comunitarios.

El principio de subsidiariedad, entendido en el sentido de que las organizaciones territorialmente superiores deben asumir únicamente los poderes que no podrían desarrollar satisfactoriamente las inferiores, ha ido desarrollando un mayor potencial en la medida en que la PAC ha ido evolucionando y se ha consolidado, primero, una política estructural y, después, una política de desarrollo rural. Actualmente, la asunción de la idea de la multifuncionalidad agraria incide también en el desarrollo de aquel principio, porque en una agricultura multifuncional, la provisión de bienes y servicios de interés generales (medioambientales, sociales o territoriales) no depende de la cantidad de bienes de producción de materias primas (bienes comerciales), sino que está en relación directa con la forma en que estas últimas se producen. La intervención pública, por lo tanto, no va dirigida a la producción sino a la forma de producir.

En un modelo multifuncional se debe modificar necesariamente la escala de la intervención pública, porque las intervenciones sobre *cómo* se debe producir con el fin de que la actividad agraria optimice la provisión de externalidades positivas, depende, en última instancia, de variables territoriales. Así, mientras la intervención sobre los productos agrarios puede mantenerse a escala comunitaria, la intervención sobre la forma de producir debe bajar necesariamente a escala territorial mucho más reducida. Por una parte, porque la oferta de bienes y servicios ambientales y sociales proporcionados por la actividad agraria son diferentes entre los varios sistemas agroterritoriales; por otra, porque la demanda de las funciones ambientales y sociales, en definitiva de bienestar social, pueden ser tam-

bién diferentes entre regiones y países.

En este contexto, como señala Ramos,³² una política de desarrollo rural común para un territorio europeo de veinticinco estados, muy diversos entre sí, la parte común no podrá ser muy amplia y las especificidades locales deberán merecer la misma o más atención que los aspectos comunes. La política común lo será en cuanto a los fondos y al carácter de sus objetivos superiores, pero deberá ser necesariamente específica y realizada en cuanto al tipo de medidas que contenga.

También en relación con la política del primer pilar, la tradicional política de mercados, se dibuja un tendencial movimiento descentralizador, a través del principio de flexibilidad, que permite a los estados amplios márgenes de decisión, como hemos visto en su momento. Además, el sistema del pago único por explotación, desconectado de la producción pero ligado a referencias históricas que tienen un componente productivo, sobre el que pivota hoy la política del primer pilar de la PAC, tiene un talón de Aquiles en relación con el mantenimiento de su legitimación social. En primer lugar, porque, dada la heterogeneidad del grupo empresarial agrario, cualquier sistema de apoyo generalizado a las rentas es cada vez menos comprensible por la sociedad. En segundo lugar, porque se trata de un modelo discriminatorio, en tanto que los agricultores que históricamente no han percibido ayudas (entre ellos, los productores de vid o de fruta, con mucho peso dentro del sector agrario catalán), no dispondrán de derecho a ninguna ayuda, ni tan sólo en caso de que quieran cambiar de cultivo, ya que no tienen "referencia histórica"; en cambio deberán cumplir las mismas obligaciones de condicionalidad que los agricultores con derecho a ayuda.

Por ello, como apunta el autor antes citado,³³ una vez descartado que la producción (aunque sea como referencia histórica) se pueda mantener a largo plazo como pivote legitimador de los apoyos directos al productor, el mejor y tal vez el único referente alternativo que quedará será el territorio. Un modelo de apoyo disociado sobre la base de un enfoque territorial tendría, según el repetido autor, numerosas ventajas, entre las que destaca: *a)* permitiría un mejor enfoque y tratamiento de los problemas estructurales de las diversas explotaciones; *b)* permitiría un trato diferenciado de naturaleza zonal (montaña, secano, agricultura periurbana, etc.), y *c)* sería compatible con la OMC, al poderse integrar en funciones medioambientales y territoriales, incluidas en la denominada *caja verde*.

Desde enfoques similares, se han levantado muchas voces que proponen la supresión gradual y definitiva del sistema de ayudas directas generalizadas. Las ayudas, en un futuro más o menos próximo, se deberían limitar a

32. RAMOS, E., "El segundo pilar de la PAC: El apoyo de las políticas socioestructurales en Andalucía", *op. cit.*, p.160.

33. *Ibidem*.

determinados agricultores, empresas y regiones para lograr selectivamente determinados objetivos concretos, detrás de lo que debería haber, necesariamente, la investigación y explicación de las razones de interés público que puedan justificar los pagos directos a unas explotaciones y no a otras. Dado que son muchas las voces que se han pronunciado en este sentido, todo hace pensar en una cierta confluencia de objetivos entre las políticas del primer y del segundo pilar de la PAC en el medio plazo.

2.5. La perspectiva de una futura política agrorural común y sus implicaciones sociales e institucionales

Desde que se planteó la reforma del segundo pilar, los documentos y las propuestas de la Comisión han ido acompañadas de un intenso debate entre los varios agentes sociales que mantienen diferentes visiones de cómo debería enfocarse el tema del desarrollo rural en el futuro. Para algunos, éste debería tener un enfoque territorial e integral, de tal manera que se debería articular una política de desarrollo rural que absorba la política agraria. Para otros, en cambio, se deberían mantener institucionalmente separadas las políticas agrarias de las de desarrollo rural, estableciendo los necesarios mecanismos de coordinación, como pueden ser los enfoques LEADER y los programas de cohesión, para que las dos políticas aporten los correspondientes beneficios en pro del desarrollo rural.

El nuevo Reglamento de desarrollo rural parece que ha optado por una vía intermedia, integrando las dos concepciones, agrarias y territoriales, pero articuladas dentro de la política agraria, en torno a un segundo pilar de la PAC, ampliado y presupuestariamente reforzado, sobre el que descansará la futura política de desarrollo rural europea. El nuevo Reglamento de desarrollo rural parte, así, de un enfoque integrado, en el bien entendido que la integración no pasa por integrar la política agraria en una nueva política de desarrollo rural, sino por integrar el desarrollo rural dentro de una nueva política agraria renovada, más legitimada y más reforzada con este nuevo pilar. Así lo apunta, ya de entrada, el nuevo Reglamento, que, en su fundamento jurídico primero, establece: "La política de desarrollo rural debe acompañar y completar las políticas de ayuda al mercado y a los ingresos aplicadas en el marco de la política agraria común y contribuir, de esta manera, a la consecución de los objetivos políticos establecidos en el Tratado."

Este enfoque es coherente con el papel creciente y legitimador de las políticas de desarrollo rural en el seno de la PAC que, como hemos visto en los apartados anterior-

res, se han ido consolidando y ganando peso específico a lo largo de los años, frente a una política de mercados fuertemente contestada y sometida a crisis constantes. En este sentido, los nuevos planteamientos son fruto de la constatación, reflejada en varios documentos oficiales comunitarios, de que las medidas de desarrollo rural aplicadas hasta ahora por la UE han concitado una significativa aceptación local y están logrando poner de acuerdo a importantes colectivos sociales críticos con la PAC. Experiencias como los enfoques LEADER y otros similares han puesto de manifiesto que sector agrario y medio rural, si bien no han de considerarse como sinónimos, sí que se deben considerar estrechamente relacionados.

El Reglamento 1698/2005 se orienta, así, en la dirección apuntada en un informe elaborado a finales de la década de los 90 por un grupo de expertos vinculados a la Dirección General de Agricultura de la Comisión que lleva por título "Hacia una política agraria y rural común para Europa", que propone transformar gradualmente la PAC en una PARC, o política agraria y rural común,³⁴ propuesta muy bien acogida en instancias oficiales y académicas, e, incluso, impulsada por altas instituciones comunitarias. En esta línea, hay una resolución del Parlamento Europeo de 18 de junio de 1998, sobre la revisión de la política agraria común, que solicita a la Comisión la revisión de las propuestas de la Agenda 2000, en vista a la creación de una política rural verdaderamente integrada y multisectorial que beneficie a la comunidad rural en general, y en el punto 37 de la Resolución se "recomienda al Consejo que cambie la propia denominación de PAC por PARC (Política Agrícola Rural Común)".

Este nuevo enfoque comportará importados implicaciones sociales e institucionales, como señala Moyano Estrada,³⁵ en un artículo de opinión publicado en el portal de internet agrodigital.com.

De momento, las organizaciones de agricultores ya han mostrado sus temores sobre el transvase de recursos económicos del primer pilar hacia el segundo y debido a que hayan de compartir el fondo de desarrollo rural con otros actores no agrarios, en detrimento, se temen, de las acciones dirigidas a la modernización de las explotaciones agrarias. Por su parte, los actores no agrarios que trabajan en el campo del desarrollo rural, recelan del poder de las organizaciones profesionales agrarias y de su eventual capacidad de presión sobre la Administración agraria, que es la que, en principio, gestionará el nuevo Reglamento y con la que los agricultores tienen una larga experiencia de relación y negociación. Es evidente que, en el nuevo marco, unos y otros deberán adaptar sus

34. MASSOT MARTÍ, A., "Una política agroalimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar", en *Revista Española de Estudios Agrosociales*, núm. 176-177, 1996. Del mismo autor, "Es pos de una política integrada rural", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 167, 1998.

35. MOYANO ESTRADA, E., "A propósito del nuevo Reglamento europeo de desarrollo rural. 17/5/2005", en www.agrodigital.com. A pesar de que el artículo se publicó cuando el actual Reglamento estaba aún en trámite de elaboración, la norma no ha experimentado modificaciones sustantivas en su redactado final. Por tanto, las opiniones del autor tienen hoy plena vigencia.

estrategias y buscar las necesarias vías de colaboración.

También parece claro, como apunta el citado autor, que la amplia perspectiva del desarrollo rural en el que se inscribe el nuevo Reglamento plantea importantes retos institucionales; uno de los principales es el de determinar si las futuras políticas de desarrollo rural se deben continuar canalizando a través de los actuales ministerios y departamentos de agricultura, dado que los nuevos enfoques parten de una concepción del mundo rural muy diferente de la que caracteriza a estos departamentos. Se señala, en este sentido, el riesgo de que los departamentos de agricultura continúen en la línea de una visión agraria del desarrollo, haciendo girar el segundo pilar de la PAC alrededor de la modernización de las estructuras agrarias en vista a la competitividad de las explotaciones, cuando las nuevas orientaciones del desarrollo rural ponen el énfasis en una visión territorial del desarrollo. La implantación de este nuevo modelo requiere agencias administrativas formadas por técnicos de diferentes perfiles formativos, capaces de coordinar las diversas actuaciones administrativas y de promover marcos adecuados de concertación con la diversidad de actores sociales y económicos implicados.

En el trasfondo de estos debates planea, sin duda, el tema de los recursos públicos que se destinarán a cada uno de los tres ejes prioritarios que establece el Reglamento comunitario, que, recordémoslo, establece un mínimo para cada una de las prioridades, pero deja un amplio margen de libre disposición a manos de las autoridades internas. En este sentido, hay que destacar el hecho de que los eurobarómetros y los barómetros internos de opinión demuestran un proceso de cambio en la opinión pública: si en épocas pasadas el mundo rural era identificado básicamente con la actividad agraria, hoy hay otra percepción y una buena parte de los ciudadanos, sobre todo entre la población joven, el mundo rural se identifica con el paisaje, con el medio ambiente y la calidad de vida, con el turismo y el ocio.

Todo ello se deberá traducir, sin duda, en decisiones políticas que, en un futuro inmediato, deberán recoger las exigencias creadas por la nueva situación, en particular las demandas sociales emergentes que proporcionen la necesaria legitimidad a las nuevas políticas de desarrollo rural, y deberán procurar el marco adecuado en el que los diferentes actores, institucionales, económicos y sociales, puedan desarrollar sus estrategias y encontrar vías de colaboración y de convivencia.

Al servicio de este objetivo, uno de los principales instrumentos previstos en el nuevo Reglamento 1698/2005 es, sin duda, la programación, tema que es tratado en otro trabajo de esta misma publicación. No obstante, es conveniente destacar aquí la importancia que el nuevo

Reglamento atribuye a la planificación y programación de las estrategias de desarrollo rural, que si bien no es un recurso nuevo (la programación se introdujo ya en la reforma del fondo estructural de 1988 y se reforzó a partir de la Agenda 2000) sí que es un recurso renovado a la luz de los principios establecidos en el capítulo III del título primero del nuevo Reglamento.

Uno de ellos, el principio que la norma llama de "cooperación" (artículo 6), establece que la ayuda del FEADER se deberá prestar con estrecha cooperación entre la Comisión, el Estado miembro y las autoridades y agentes que se designen; se establece expresamente que se deberá incluir en todo caso: a) las autoridades regionales y locales competentes y otras autoridades públicas; b) los agentes económicos y sociales, y c) cualquier otro organismo apropiado que represente a la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, incluidas las del ámbito medioambiental, y organismos dedicados al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres.

A los anteriores efectos, el Reglamento obliga a cada Estado miembro a designar a los agentes más representativos a escala nacional, regional y local, en el ámbito económico, social, medioambiental u otros, y a establecer las condiciones necesarias para una amplia y efectiva participación de todos el organismos apropiados, según las normas y prácticas nacionales. A partir de aquí, la cooperación abarcará, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento, la elaboración y seguimiento del plan estratégico nacional, y la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural. Los estados miembros deberán dar participación a todos los agentes apropiados en las distintas fases de programación (artículo 6.3).

Por otra parte, el artículo 5 del Reglamento establece los principios que denomina de "complementariedad, coherencia y conformidad", en vista a lograr la necesaria coordinación entre el FEADER y los diferentes fondos de cohesión y otros instrumentos financieros de la Comunidad que persiguen políticas complementarias.

Este renovado recurso a la programación concertada y con diversas instancias de seguimiento y control, debería ser la mejor garantía de eficacia de la política y las inversiones en materia de desarrollo rural. Hacer efectiva toda su potencialidad es, sin duda, uno de los principales retos de la Administración, como lo es, también, el de evitar que la complejidad institucional y la rigidez organizativa y procedimental de la Administración pública puedan llegar a ser un obstáculo para la participación efectiva y la necesaria coordinación que se establecen como principios de la política de desarrollo rural.³⁶ ■

36. Véase, sobre esta cuestión, SUMPSI, J. M., *Estrategias, instituciones y políticas de desarrollo rural en la Unión Europea*, Madrid, 2002.