

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento de sesión

FINAL
A5-0189/2003

22 de mayo de 2003

INFORME

sobre la multifuncionalidad agraria y la reforma de la PAC
(2003/2048(INI))

Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural

Ponente: María Rodríguez Ramos

ÍNDICE

	Página
PÁGINA REGLAMENTARIA	4
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	5
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	9
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN B5-0019/2003	13

PÁGINA REGLAMENTARIA

En la sesión del 15 de mayo de 2003, el Presidente del Parlamento anunció que se había autorizado a la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural a elaborar un informe de propia iniciativa, de conformidad con el artículo 163 del Reglamento, sobre la multifuncionalidad agraria y la reforma de la PAC .

En la reunión del 27 de noviembre de 2002, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural había designado ponente a María Rodríguez Ramos.

En la reunión del 10 de marzo de 2003, la comisión decidió incluir en su informe la siguiente propuesta de resolución:

- B5-0019/2003, de Jorge Salvador Hernández Mollar, sobre la protección de los cortijos andaluces, remitida el 10 de marzo de 2003 a la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, para examen del fondo, Y a la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo y a la Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte, para opinión;

En las reuniones de los días 25 de marzo, 29 de abril y 20 de mayo de 2003, la comisión examinó el proyecto de informe.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó la propuesta de resolución por 33 votos a favor y 3 abstenciones.

Estuvieron presentes en la votación: Joseph Daul (presidente), Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (vicepresidente), Albert Jan Maat (vicepresidente), María Rodríguez Ramos (vicepresidenta y ponente), Gordon J. Adam, Danielle Auroi, Alexandros Baltas (suplente de María Izquierdo Rojo), Carlos Bautista Ojeda, Niels Busk, Giorgio Celli, Arlindo Cunha, Michl Ebner, Christel Fiebiger, Francesco Fiori, Christos Folias, Jean-Claude Fruteau, Georges Garot, Lutz Goepel, María Esther Herranz García (suplente de Encarnación Redondo Jiménez), Liam Hyland, Elisabeth Jeggle, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Heinz Kindermann, Dimitrios Koulourianos, Wolfgang Kreissl-Dörfler (suplente de Willi Görlach), Vincenzo Lavarra, Jean-Claude Martinez, Véronique Mathieu, Xaver Mayer, Jan Mulder (suplente de Giovanni Procacci), Karl Erik Olsson, Neil Parish, Mikko Pesälä, Christa Prets (suplente de António Campos), Dominique F.C. Souchet y Robert William Sturdy .

El 21 de mayo de 2003, la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo decidió no emitir opinión; el 18 de marzo de 2003, la Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte decidió no emitir opinión.

El informe se presentó el 22 de mayo de 2003.

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la multifuncionalidad agraria y la reforma de la PAC (2003/2048(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vista la propuesta de resolución presentada por:
 - Jorge Salvador Hernández Mollar sobre la protección de los cortijos andaluces (B5-0019/2003),
- Vistas sus Resoluciones, de 30 de mayo de 2002, sobre la reforma de las OMC y sobre el desarrollo rural en el marco de la Agenda 2000¹, y de 7 noviembre de 2002, sobre la revisión intermedia de la PAC ²,
- Vista la Comunicación de la Comisión de 10 de julio de 2002 (COM(2002) 394) y las propuestas legislativas de 21 de enero de 2003 (COM (2003) 23) sobre una perspectiva política a largo plazo para una agricultura sostenible,
- Visto el artículo 163 de su Reglamento,
- Visto el informe de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (A5-0189/2003),
- A. Considerando las declaraciones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 y del Consejo de Berlín de 1999 en favor de una agricultura europea multifuncional que cubra el conjunto del territorio de la Unión,
- B. Considerando las numerosas resoluciones adoptadas por el PE que resaltan y valoran positivamente el carácter multifuncional de la agricultura europea,
- C. Considerando que el artículo 159 del Tratado CE dispone que la Comunidad debe tener en cuenta el objetivo de la cohesión económica y social en la elaboración y aplicación del conjunto de sus políticas y que el artículo 16 ha introducido la noción de la cohesión territorial,
- D. Considerando que el mantenimiento de la población rural, la creación de empleos y de una amplia variedad de actividades económicas en zonas desfavorecidas, así como su contribución a la ordenación del territorio, la preservación del medio ambiente, del paisaje y del patrimonio cultural, constituyen bienes públicos que la agricultura aporta al conjunto de la sociedad y que ésta debe remunerar,
- E. Considerando que es necesario proteger la generación de bienes públicos – o externalidades positivas – derivados de la actividad agraria convencional mediante un apoyo público adecuado y bien distribuido para maximizar su eficacia,
- F. Considerando que en el seno de la UE existe un gran número de explotaciones, de pequeña y mediana dimensión económica, predominantes en zonas rurales atrasadas y

¹ P5_TA(2002)0274 y P5_TA(2002)0275.

² P5_TA(2002)0532.

cuyo valor reside fundamentalmente en su contribución al mantenimiento del empleo, de la población rural y de los recursos naturales y culturales,

1. Entiende que las declaraciones formales de las Instituciones comunitarias a favor de la multifuncionalidad agraria, la cohesión económica y social y el desarrollo sostenible deben superar la fase de las declaraciones de intenciones y traducirse en medidas concretas en el conjunto de la PAC y no circunscribirse exclusivamente al ámbito del desarrollo rural;
2. Lamenta la nula retribución al carácter multifuncional de la agricultura en las propuestas legislativas de reforma de la PAC presentadas por la Comisión;
3. Rechaza la propuesta de disociación total de las ayudas directas calculada sobre producciones históricas a nivel de explotación, pues esa medida supondría una foto fija de los desequilibrios existentes actualmente y fomentaría el abandono de producciones en las zonas más marginales;
4. Acoge favorablemente, por principio, las propuestas de condicionalidad de las ayudas directas, que puede ser un instrumento necesario para consolidar tanto el carácter de producción conjunta de la actividad agraria como la legitimidad social de la PAC; opina, no obstante, que las propuestas de la Comisión deben ser objeto de una profunda reelaboración, con el fin de garantizar la uniformidad en toda la UE y la aplicación práctica, con objeto de prevenir distorsiones de la competencia; es conveniente por otra parte, compensar de forma permanente las desventajas en términos de costes que de ello resultan para la agricultura europea;
5. Subraya, no obstante, la necesidad de que la Unión Europea introduzca medidas compensatorias para evitar que la condicionalidad dé lugar a una pérdida de competitividad de las producciones comunitarias;
6. Considera, además, necesario promover las medidas agroambientales de la política de desarrollo rural para evitar al máximo el carácter "sancionador" de la condicionalidad;
7. Considera que los requisitos de condicionalidad vinculados a la percepción de las ayudas no deberían producir un aumento de la burocracia ni retrasos en los pagos de las ayudas; considera, asimismo, que se debe armonizar la supervisión entre los distintos Estados miembros sin vincularla al sistema integrado de gestión y de control (SIGC);
8. Rechaza los recortes presupuestarios establecidos por la regresividad, cuya principal finalidad es la de financiar futuras reformas sectoriales cuyo coste, objetivos, naturaleza y modalidades, se desconocen de momento;
9. Pide que la PAC y las políticas relevantes para el espacio rural pongan más énfasis en la mejora sostenible de las condiciones económicas, regionales y sociales; opina que una estructura agrícola diversificada y funcional, orientada hacia la consecución de los objetivos del modelo agrícola europeo, exige una compensación, vinculada a las prestaciones, de las funciones sociales en el marco de la multifuncionalidad y que la modulación de los pagos directos habrá de establecerse, atendiendo a los objetivos de estos últimos, en función de la reducción de costes de las explotaciones y deberá tener en

cuenta el mantenimiento de una estructura agraria intacta y adaptada a las necesidades locales;

10. Estima necesaria una complementación entre la política de mercados y la política de desarrollo rural mediante medidas dirigidas a reorientar la producción hacia un desarrollo sostenible y de calidad; manifiesta, por ello, que la mayor parte de las medidas del segundo pilar (política de seguridad alimentaria, política de calidad, prácticas agrarias respetuosas con el medio ambiente, jóvenes agricultores, etc.) deberían englobarse en la política de mercados con el fin de conformar una Política Agrícola y Rural Común;
11. Insiste en la necesidad de que la Comisión establezca una nueva clasificación de las zonas rurales sobre la base de criterios socioeconómicos, ambientales, edafológicos y climatológicos objetivos, de modo que sirva para identificar en ellas aquellas explotaciones que, por su dimensión económica y las características de la zona rural en que se encuentran, presentan una elevada generación de externalidades positivas, así como el establecimiento de un baremo de apoyo a las mismas;
12. Considera un objetivo prioritario la necesidad de mantener las producciones agrícolas en aquellas zonas rurales en las que son fundamentales para garantizar la conservación de espacios naturales; estima, por tanto, que los mayores costes que ocasionan las técnicas de cultivo respetuosas con el medio ambiente justificarían el establecimiento de la adecuada compensación medioambiental;
13. Pide la aplicación de diferentes tramos de franquicias en la modulación para impedir que los recortes de las ayudas pongan en peligro la viabilidad de muchas explotaciones agrícolas; pide que se incluya entre los criterios de condicionalidad el carácter "territorial" de determinada explotación agrícola frente a la estrictamente "comercial", excluyendo a estas explotaciones territoriales de la aplicación de la modulación y de la regresividad;
14. Recuerda la necesidad de que la reforma de la PAC otorgue especial prioridad a las medidas en favor de los jóvenes agricultores ya instalados, y pide a la Comisión un tratamiento específico del problema del relevo generacional en la agricultura a nivel europeo;
15. Estima conveniente la contratación por parte del Parlamento Europeo de un estudio que concrete los aspectos técnicos de la presente resolución, a fin de hacerla viable a medio plazo en el contexto de las próximas iniciativas de reforma de la PAC y muy en particular con vistas al debate financiero de 2006;
16. Exige a la Comisión una defensa decidida de todos los aspectos de una agricultura multifuncional basada en el modelo agrícola europeo, especialmente con la finalidad de conseguir condiciones generales equivalentes y prevenir distorsiones de la competencia, así como la garantía de su inclusión en el documento final sobre las modalidades de negociación del capítulo agrario en el marco de la OMC;
17. Pide a la Comisión que potencie económicamente el programa comunitario Leader +, que ha dado resultados significativos en el desarrollo multifuncional del sector agrícola comunitario, integrándolo positivamente en otros sectores como el turismo, el sector agroalimentario, la artesanía y la protección de la biodiversidad;

18. Pide a la Convención sobre el Futuro de Europa que respalde el carácter multifuncional de la actividad agraria proponiendo a la próxima CIG la modificación del actual artículo 33 del Tratado, en el que se definen los objetivos de la PAC, y que proponga la aplicación del procedimiento de codecisión al conjunto de actos legislativos agrarios, con vistas a incrementar la legitimidad democrática y la transparencia de la toma de decisiones en la UE;
19. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En diciembre de 1997 el Consejo de Ministros de Agricultura, primero, y luego el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, en Luxemburgo, se pronunciaron en favor de *"una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión"*. Fue sobre estas bases que la Comisión presentó, en marzo de 1998, las propuestas reglamentarias para la reforma de la PAC inscritas en la denominada Agenda 2000 que tenían formalmente *"por objeto dar un contenido concreto a lo que debe ser, para los próximos años, 'el modelo agrícola europeo'"*.

El reflejo en los textos legislativos de las declaraciones institucionales en favor de la multifuncionalidad

Numerosas resoluciones del PE demuestran que es ésta la única Institución que parece haber tomado en serio el concepto de multifuncionalidad en la PAC desde su formulación por parte del Consejo. No se puede decir lo mismo de la Comisión o del propio Consejo, para los que a la hora de concretar reformas u objetivos en las negociaciones multilaterales de la OMC y en las propuestas de reforma el término prácticamente desaparece.

1) Multifuncionalidad en la reforma intermedia de la PAC

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, que dieron cuerpo al paquete de la Agenda 2000, insistieron en que la reforma de la PAC debía dar lugar a *"una agricultura multifuncional, sostenible, competitiva, repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones con problemas específicos, capaz de conservar el paisaje, de mantener el espacio natural y de aportar una contribución a la vitalidad del mundo rural, y de responder a las preocupaciones y exigencias de los consumidores en materia de calidad y de seguridad de los alimentos, de protección del medio ambiente y de preservación del bienestar de los animales"*. Sin embargo, los textos legislativos adoptados tan sólo reflejan ciertos aspectos multifuncionales en un par de medidas: la introducción de la *eco-condicionalidad* para las ayudas - el Reglamento (CE) 1259/99 establece una eco-condicionalidad de las ayudas con una exigencias genéricas de respeto a las *"buenas prácticas agrícolas"* y la modulación facultativa para reforzar el desarrollo rural denominado, desde entonces, segundo pilar de la PAC.

La última toma de posición del Consejo Europeo, en la Cumbre celebrada en Bruselas en octubre de 2002, se limitó a definir el marco financiero de la política de mercados para el período 2007-2013. El texto aprobado contiene sólo una referencia genérica a la conveniencia de *"continuar teniendo en cuenta las necesidades de los productores de las regiones desfavorecidas de la actual Unión Europea; una agricultura multifuncional será preservada en todas las regiones de Europa, conforme a las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo (1997) y del Consejo Europeo de Berlín (1999)"*.

La Comisión, por su parte, también ha evidenciado un cambio de postura en este largo proceso de decisiones relativas a la reforma de la PAC. Sin ir más lejos, en la Comunicación presentada en julio (COM (2002) 394) con motivo de la revisión a medio camino de la

Agenda 2000 no se encuentra una sola vez la palabra "*multifuncionalidad*". Y en las propuestas legislativas presentadas en enero (COM(2003 23), la Comisión abandona el uso explícito de la noción. La multifuncionalidad queda limitada a la condicionalidad de las ayudas dentro del primer pilar y se abandona cualquier intento de reforma de los mecanismos de apoyo que fomente la *producción conjunta*. De esta manera, el segundo pilar sigue siendo el único reflejo del carácter multifuncional de la agricultura. Esta falta de voluntad política se manifiesta además por la reducción al 6% del total de los fondos modulados que se destinarán al segundo pilar pese a incluir nuevas medidas en la propuesta de Reglamento sobre el desarrollo rural.

2) *Multifuncionalidad en las negociaciones de la OMC*

El concepto de multifuncionalidad agraria no resultó nunca creíble en el Comité agrícola de la OMC y el empeño demostrado por la UE para que fuera introducido en el Acuerdo Agrícola alimentó la sospecha en los países terceros de que consistía más en una argucia negociadora que un verdadero esfuerzo en cambiar y reorientar nuestra política agraria.

No les han faltado razones para creer esto. De hecho la mayor parte de los documentos elaborados por la UE respecto a la multifuncionalidad agraria tuvieron siempre como objetivo su introducción en las negociaciones agrícolas de la OMC a la par que desaparecía en las propuestas y decisiones de reforma interna de la PAC (Agenda 2000). No obstante, en el día de hoy podemos ya afirmar que la Comisión ha abandonado totalmente la multifuncionalidad respecto al multilateralismo. La oferta comunitaria sobre las modalidades de negociación agrícola sólo hace una mención expresa "*a las consideraciones multifuncionales*" al referirse al acceso al mercado de los países más pobres. En relación con la agricultura europea, sólo se hace mención expresa de algunos objetivos e instrumentos multifuncionales que denomina "*objetivos sociales*": bienestar animal, seguridad alimentaria y protección medioambiental.

Las respuestas del Presidente del Comité agrícola de la OMC a esta propuesta han sido desalentadoras. En los borradores por él presentados hasta la fecha no se incluye el compromiso de tener en cuenta las "*consideraciones no comerciales*". Por lo tanto, la multifuncionalidad no está, de momento, en la agenda de las próximas negociaciones multilaterales.

La multifuncionalidad como nuevo principio inspirador de la reforma de la PAC

La PAC actual adolece de serias incongruencias. Por un lado existe una gran incoherencia entre un primer pilar con un enfoque primordialmente productivista y un segundo pilar orientado hacia el desarrollo rural. Situación que se ve agravada por el empeño de ir trasvasando recursos del primer pilar al segundo pilar sin poner en cuestión el modelo de apoyo dominante a los mercados. Este modelo de apoyo se basa por lo general en los volúmenes producidos y está aún lejos de materializar las declaraciones formales de la UE en favor de la multifuncionalidad agraria, de la seguridad alimentaria, de la cohesión económica y social, o de un desarrollo sostenible.

Sorprendentemente, cuando la Comisión apuesta en la reforma intermedia por la superación de la lógica meramente productivista del primer pilar y propone la disociación total de las ayudas de la producción, se olvida totalmente del concepto de multifuncionalidad sobre el

que, como hemos visto, ha definido el modelo agrícola europeo. La construcción de una nueva legitimidad para la PAC requiere aplicar la multifuncionalidad como principio inspirador de las nuevas medidas políticas asociando el apoyo público a las externalidades positivas, siempre que las haya, de la actividad agraria.

Por otro lado, la Comisión insiste en su propuesta en la lógica de los dos pilares a sabiendas que: primero, la modulación deja de ser una fórmula exclusiva de reforzamiento del segundo pilar para convertirse en una medida de ahorro presupuestario para financiar futuras reformas sectoriales; y, segundo, que tras el acuerdo de estabilización del gasto agrícola del pasado octubre, el segundo pilar está condenado a la penuria financiera sin tener consolidado su montante a diferencia de lo que ocurre con la rúbrica 1b. Y, pese a ello, se insiste en incluir en este pilar nuevas funciones agrícolas como la seguridad alimentaria para las que sabemos que no habrá presupuesto disponible.

Todo parece indicar que el esquema de pilares ha fallado a la hora de materializar el apoyo a las funciones ligadas a la actividad agrícola. Sólo los efectos económicos de la producción agrícola son compensados por las políticas agrarias, mientras que los efectos sociales, medioambientales y territoriales de esta actividad no tienen compensación económica. El sistema actual se ha demostrado incapaz de dar soluciones a una producción agrícola de carácter territorial cuyo mantenimiento es decisivo para la supervivencia de muchas zonas rurales de la UE.

Conclusiones

No debemos resignarnos a esperar a futuras reformas para diseñar un nuevo modelo de apoyo a una agricultura europea multifuncional. Ni la multifuncionalidad puede quedar relegada a un número limitado de medias contenidas en el pilar rural. Muy al contrario y siguiendo la resolución del PE de 7 de noviembre (P5_TA-PROV (2002) 0532), la aplicación de la multifuncionalidad agraria debe condicionar el contenido de las principales reformas propuestas por la Comisión en la Reforma intermedia. disociación, modulación, condicionalidad y reforzamiento del desarrollo rural.

La aplicación de la multifuncionalidad en la presente propuesta de reforma debe garantizar:

- Que el incremento de la dimensión de las explotaciones agrarias, ante la perspectiva de rebaja en los precios de apoyo y de la necesidad de competir en un mercado más liberalizado, sea compatible con la presencia de un número suficiente de agricultores que aseguren una adecuada gestión del territorio rural;
- Que dado el carácter de producción conjunta de la agricultura, en la que funciones no productivas van unidas a la actividad agraria, es imposible lograr una agricultura multifuncional sin mantener o asegurar la actividad agraria en amplias zonas rurales de la UE;
- Que la aplicación del principio de multifuncionalidad agraria sirva en concreto para que una disociación parcial de las ayudas a la producción se convierta en una conexión de las ayudas con aquellos productores que realizan una actividad agraria principalmente valorada por los servicios multifuncionales insustituibles que prestan en muchas zonas

rurales.

[13 de febrero de 2003]

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN B[5-0019/2003]

presentada de conformidad con el artículo 48 del Reglamento

por Jorge Salvador Hernández Mollar

**sobre protección de los cortijos andaluces
([2003/2048] (INI))**

El Parlamento Europeo,

- A. Considerando el valor de los cortijos andaluces, que lo convierten en el referente único del campo de Andalucía,
- B. Considerando que la sociedad se debe concienciar del valor que tienen los cortijos andaluces y de la necesidad de preservar un patrimonio autóctono y propio,
- C. Habida cuenta de que la normativa para que se respeten los cortijos debe ser incluida dentro de las modificaciones de normas subsidiarias de los municipios,
- D. Considerando que las distintas manifestaciones que se están celebrando, en Andalucía, son una llamada de atención sobre el estado de conservación en que se encuentra el referido patrimonio arquitectural del campo andaluz,
 - 1. Pide la protección de los cortijos andaluces como forma de preservar el patrimonio autóctono y propio de la agricultura andaluza;
 - 2. Solicita que se proceda a inventariar el conjunto más significativo que representa el cortijo en Andalucía, a fin de que no desaparezca;
 - 3. Recomienda que la UE ayude a la protección del cortijo andaluz mediante un programa comunitario de conservación de un patrimonio esencial para el campo de una región fundamental e históricamente agrícola.