



EL PRIMER PILAR DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC): II — LOS PAGOS DIRECTOS A LAS EXPLOTACIONES

La reforma de 2003 y el «chequeo» de 2009 disociaron la mayor parte de las ayudas directas y las transfirieron al nuevo régimen de pago único (RPU) y al régimen simplificado de pago por superficie para los nuevos Estados miembros. En el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 se define un nuevo sistema de pagos directos a partir del 1 de enero de 2015.

BASE JURÍDICA

Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549) y Reglamento (UE) n.º 1307/2013 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608), modificados por el Reglamento (UE) 2017/2393 (DO L 350 de 29.12.2017, p. 15), denominado «Reglamento Ómnibus», adjunto a las propuestas que presentó la Comisión con motivo de la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020.

OBJETIVOS

La PAC para el periodo 2014-2020 mantiene la existencia de dos pilares, pero aumenta los vínculos entre ellos, con lo que proporciona un enfoque más global e integrado del apoyo a la política. El Reglamento (UE) n.º 1307/2013 es el acto de base único y un código exhaustivo para los pagos directos a las explotaciones más focalizadas, más justas y más ecológicas.

CONTENIDO DEL REGLAMENTO (UE) N.º 1307/2013

A. Visión de conjunto

En cuanto a los mecanismos de ayudas directas, pasan de la «disociación» o «desvinculación» a la «focalización». El sistema de desvincular la ayuda agrícola de la producción y facilitar ayuda genérica a las rentas, que se inició en 2003, pasa ahora a un sistema en el que cada componente está vinculado a objetivos específicos. Los pagos únicos por explotación se sustituyen por un sistema de pagos multifuncional, en torno a siete componentes: 1) un pago básico por hectárea, armonizado en función de criterios económicos o administrativos, a escala nacional o regional, y sometido a un proceso de convergencia (denominada «interna»); 2) un componente ecológico, como ayuda complementaria para compensar los costes asociados al suministro



de bienes públicos medioambientales no remunerados por el mercado; 3) un pago complementario a los agricultores jóvenes; 4) un «pago redistributivo» para reforzar la ayuda a las primeras hectáreas de una explotación; 5) una ayuda adicional a las rentas en las zonas condicionadas por limitaciones naturales; 6) una ayuda vinculada a la producción para determinadas zonas o tipos de agricultura por motivos económicos o sociales; 7) un régimen simplificado opcional para los «pequeños agricultores», con pagos inferiores a 1 250 euros. Los tres primeros componentes son obligatorios para los Estados miembros y los cuatro últimos, facultativos. Los Estados miembros deben destinar el 30 % de su dotación nacional para pagos directos al componente ecológico. El 70 % restante se asignará a los pagos «básicos», previa deducción del importe comprometido para las reservas nacionales de derechos (obligatorias hasta el 3 % de las dotaciones nacionales) y para los pagos complementarios en concepto de pagos redistributivos (hasta el 30 %), a favor de los jóvenes agricultores (hasta el 2 %), de las zonas desfavorecidas (hasta el 5 %) o en forma de pagos vinculados a la producción (hasta el 15 %). Las nuevas ayudas por hectárea se destinan únicamente a los agricultores activos (de conformidad con una lista negativa que debe configurar cada Estado). Además, dichas ayudas están sometidas a un proceso parcial de convergencia (denominada «externa») entre los Estados miembros hasta 2019, sin eliminar por completo la heterogeneidad en el conjunto del territorio de la Unión (debida a las diferentes dotaciones de las ayudas y a las superficies subvencionables asignadas a cada Estado en 2015).

B. Principales aspectos

1. Régimen de pago básico / pago simplificado por superficie (obligatorio para los Estados)

Los Estados miembros dedican un 70 % de su dotación nacional para pagos directos al nuevo régimen de pago básico, una vez deducidos los importes comprometidos para los complementos para jóvenes agricultores y para otras opciones tales como los complementos para zonas desfavorecidas, el régimen para los pequeños agricultores, el pago redistributivo y los pagos asociados. Para doce Estados miembros, la fecha final del sistema del régimen de pago único por superficie, a tanto alzado, más sencillo, se amplía hasta 2020. En cuanto a la convergencia interna, aquellos Estados miembros que en 2013 conservaban asignaciones basadas en referencias históricas deben pasar a sistemas más similares de pagos por hectárea. Para ello se les ofrece la elección entre varias posibilidades: pueden adoptar un enfoque nacional o regional (basado en criterios administrativos o agronómicos), que permite alcanzar una proporción regional o nacional a más tardar en 2019 o garantizar que aquellas explotaciones que obtienen menos del 90 % de la proporción media regional o nacional verán un aumento gradual, con la garantía adicional de que cada agricultor alcanzará un pago mínimo del 60 % de la media nacional o regional a más tardar en 2019. Los importes disponibles para los agricultores que reciban más de la media regional o nacional se ajustan en proporción, dejando claro que los Estados miembros pueden limitar las «pérdidas» de apoyo al 30 %.



2. Mecanismos de redistribución de los pagos de base (opcional)

Los Estados miembros disponen del derecho a utilizar un pago redistributivo para las primeras hectáreas mediante el cual pueden utilizar hasta el 30 % de la dotación nacional y redistribuirla a los agricultores por sus 30 primeras hectáreas (o hasta el tamaño medio de las explotaciones, si es mayor de 30 hectáreas). Otra posibilidad es aplicar un pago máximo por hectárea. Los Estados miembros que aplican el pago redistributivo pueden quedar excluidos de la reducción obligatoria de los pagos de base a partir de 150 000 euros (mínimo 5 %).

3. Régimen a favor de los jóvenes agricultores (obligatorio para los Estados)

Con el fin de fomentar el recambio generacional, el pago básico otorgado a los jóvenes agricultores (nuevos agricultores menores de 40 años con explotaciones fundadas en los últimos cinco años) se completa con hasta un 25 % adicional durante los primeros cinco años de instalación. Se financiará con hasta el 2 % de la dotación nacional y será obligatorio para todos los Estados miembros. Se trata de una medida complementaria de otras medidas disponibles para jóvenes agricultores en el marco de programas de desarrollo rural.

4. Ecologización (obligatorio para los Estados con aplicación flexible)

Además del régimen de pago básico o el régimen de pago único por superficie, cada explotación recibirá un pago adicional por hectárea por respetar determinadas prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. Los Estados miembros deben utilizar obligatoriamente un 30 % de su dotación nacional para financiarlo. Las tres medidas previstas son:

- la diversificación de cultivos: un agricultor debe cultivar por lo menos 2 cultivos si sus tierras de labor superan las 10 hectáreas y por los menos 3 cultivos si las tierras superan las 30 hectáreas; el cultivo principal puede cubrir como máximo el 75 % de las tierras de labor, y los dos cultivos principales, como máximo el 95 % de las tierras de labor;
- el mantenimiento de los pastos permanentes existentes;
- el mantenimiento de una superficie de interés ecológico de por lo menos el 5 % de las tierras de labor de la explotación para aquellas explotaciones con más de 15 hectáreas (sin contar los pastos permanentes ni los cultivos permanentes): lindes de campos, setos, árboles, barbecho, características del paisaje, biotopos, franjas de protección, zonas forestadas, cultivos fijadores del nitrógeno.

No respetar los requisitos ecológicos comportará sanciones muy elevadas; tras una transición, los infractores perderán hasta el 125 % de sus pagos de ecologización. Para evitar penalizar a los agricultores que ya abordan cuestiones ambientales y de sostenibilidad, el texto prevé un sistema de «equivalencia ecológica» según el cual se considera que la aplicación de prácticas beneficiosas para el medio ambiente cumple estos requisitos básicos. Por ejemplo, no se imponen requisitos adicionales a los productores ecológicos, puesto que sus prácticas han demostrado ofrecer un beneficio ecológico claro. Para otros, los programas agroambientales pueden incorporar medidas que se consideren equivalentes. El nuevo reglamento contiene



una lista de tales medidas equivalentes. Para evitar su doble financiación, los pagos a través de los programas de desarrollo rural deben tener en cuenta los requisitos de ecologización.

5. Pagos vinculados (opcionales para los Estados)

A fin de solucionar posibles efectos perjudiciales de la convergencia interna para sectores o regiones especialmente sensibles, los Estados miembros dispondrán de la posibilidad de proporcionar pagos vinculados, es decir, pagos asociados con productos específicos. La opción se limita al 8 % de la dotación nacional si el Estado miembro ya abona ayudas vinculadas, y hasta el 13 % si el nivel de estas supera el 5 %. La Comisión puede autorizar, de ser necesario, un nivel superior. Asimismo, existe la posibilidad de proporcionar una ayuda vinculada del 2 % para los cultivos proteicos.

6. Zonas condicionadas por limitaciones naturales / Zonas desfavorecidas (pago opcional)

Los Estados miembros o las regiones pueden conceder un pago adicional de hasta el 5 % de la dotación nacional a zonas consideradas con limitaciones naturales.

7. Agricultores activos (obligatorio para los Estados pero con una aplicación flexible)

Para resolver el problema de los denominados «agricultores de sofá» y eliminar varias de las lagunas jurídicas que han permitido a varias empresas reclamar pagos directos, a pesar de que su actividad económica principal no es agrícola, la reforma impone normas más estrictas para los agricultores activos. Los Estados miembros deben respetar una nueva lista negativa de actividades que quedan excluidas de recibir pagos directos, a menos que las empresas específicas en cuestión puedan demostrar que llevan a cabo actividades agrícolas auténticas [podemos avanzar que, en el reglamento «ómnibus», se flexibilizan los criterios de prueba: Reglamento (UE) 2017/2393, DO L 350 de 29.12.2017, p. 15; véase la ficha [3.2.9](#)]. Los Estados miembros tienen la posibilidad de ampliar la lista negativa para incluir más actividades empresariales.

8. Superficies subvencionables (con aplicación flexible)

Las normas establecen 2015 como el nuevo año de referencia para la superficie de tierra declarada. Los Estados miembros que prevean un aumento importante de la superficie declarada subvencionable estarán autorizados a limitar el número de derechos de pago que se asignarán en 2015 al 135 % o el 145 % de la superficie total declarada en 2009.

9. Régimen para los pequeños agricultores (opcional)

La nueva PAC permite a los Estados miembros conceder a los pequeños agricultores un régimen simplificado en el caso de un pago anual de un máximo de 1 250 euros, independientemente del tamaño de la explotación. Los participantes afrontan requisitos de condicionalidad menos estrictos y quedan exentos de la ecologización. El coste total del régimen para pequeños agricultores no será superior al 10 % de la dotación nacional, salvo si un Estado miembro elige asegurar que los pequeños agricultores reciban lo mismo que recibirían sin este régimen.



10. Condicionalidad (obligatoria)

Las disposiciones relativas a la condicionalidad se confirman y simplifican, con lo que los pagos directos se supeditan a que los agricultores cumplan: a) normas sobre las condiciones agronómicas y ambientales establecidas por los Estados miembros dirigidas a limitar la erosión del suelo, a mantener la estructura y los porcentajes de materias orgánicas del suelo y a garantizar un nivel mínimo de mantenimiento; b) las normas europeas en vigor relativas a la salud pública, a la salud animal, al medio ambiente y al bienestar animal. Si un agricultor no cumple las normas de condicionalidad, se reducen parcialmente o incluso se suprimen los pagos directos a los que pueda tener derecho. El texto confirma que la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre un uso sostenible de los plaguicidas se incorporarán en el sistema de condicionalidad una vez que todos los Estados miembros hayan demostrado aplicarlas correctamente y se hayan determinado claramente las obligaciones para los agricultores.

11. El mecanismo de disciplina presupuestaria y financiera (obligatorio)

Se aplica un mecanismo de disciplina presupuestaria con objeto de mantener los gastos del primer pilar de la PAC por debajo de los límites presupuestarios anuales que se fijan en el marco financiero plurianual (véase la ficha [1.4.3](#)). Cuando las proyecciones indiquen que se superará el total de gastos previstos para un ejercicio dado, se propondrá un ajuste de los pagos directos. La posible reducción no se aplicará a los primeros 2 000 euros recibidos por cada agricultor. Por otra parte, los pagos directos asignados previamente a los agricultores podrán también reducirse en cada ejercicio para alimentar la nueva reserva de crisis de los mercados hasta los 400 millones de euros (véase la ficha [3.2.4](#)).

12. Sistema integrado de gestión y control (obligatorio)

También se confirma y se refuerza el sistema integrado de gestión y control (también conocido por su sigla en inglés IACS), que ahora incluye como mínimo los elementos siguientes: una base de datos informática, un sistema de identificación de parcelas agrícolas, un sistema de identificación y registro de los derechos de pagos directos, un sistema de control integrado y un sistema de registro de la identidad de cada agricultor que presente una solicitud de ayuda.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El 13 de marzo de 2013, el Parlamento adoptó una serie de resoluciones relativas a las propuestas legislativas de la PAC posterior a 2013 [[P7_TA\(2013\)0084](#) a [P7_TA\(2013\)0087](#), DO C 36 de 29.1.2016, pp. 240-704] que se han convertido en el mandato de negociación con el Consejo. Después de varios diálogos tripartitos, el 26 de junio de 2013, se alcanzó un acuerdo político. No obstante, todavía fue necesaria una labor de conciliación entre el Parlamento y el Consejo para aclarar algunos aspectos financieros de los pagos directos y del desarrollo rural. Una vez solucionadas estas cuestiones, el Parlamento Europeo aprobó el 20 de noviembre de 2013, inmediatamente después de la adopción del marco financiero plurianual 2014-2020, otra serie de Resoluciones [[P7_TA\(2013\)0490](#) a [P7_TA\(2013\)0494](#), DO C 436 de 24.11.2016, pp. 270-280], en las que manifestaba una vez más su dictamen



favorable a la nueva PAC. En el marco de la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020, las enmiendas presentadas por el Parlamento mejoraron las normas relativas a los pagos de ecologización y a los jóvenes agricultores. Se alcanzó un acuerdo con el Consejo en octubre de 2017, cuyo texto se publicó en diciembre de 2017 [Reglamento (UE) 2017/2393, DO L 350 de 29.12.2017, p. 15].

Albert Massot
05/2019

