



LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DESPUÉS DE 2013

La quinta reforma importante de la política agrícola común (PAC) concluyó en 2013: se han publicado los nuevos reglamentos y se adoptan progresivamente los actos delegados. Se conocen las modalidades de aplicación del primer pilar de la nueva PAC en los Estados miembros y los programas de desarrollo rural se encuentran en la fase de aprobación por parte de la Comisión Europea.

BASE JURÍDICA

Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); actos de base y marco financiero plurianual (MFP): véanse las fichas [5.2.1](#), [5.2.2](#), [5.2.3](#), [5.2.4](#), [5.2.5](#) y [5.2.6](#).

2014, AÑO DE TRANSICIÓN ENTRE LA ANTIGUA Y LA NUEVA PAC

En 2014 asistimos a la renovación institucional de la Unión (periodo 2014-2019), en particular del Parlamento Europeo, con la celebración en mayo de las elecciones europeas. Dicho año supuso también un año de transición para la PAC, durante el cual los Estados miembros prepararon la aplicación de sus nuevas disposiciones, que les dejan un margen de maniobra importante. En efecto, deben realizar elecciones cruciales, por ejemplo, en lo que respecta al sistema de convergencia interna de las ayudas directas, el nivel de pagos no disociados o la implantación o no del pago redistributivo (véase el cuadro a continuación). También se prepararon programas de desarrollo rural, en el marco definido por el nuevo Reglamento. Además, la transición entre la antigua y la nueva PAC viene garantizada por el Reglamento (UE) n.º 1310/2013. La mayoría de las disposiciones de la nueva PAC entraron en vigor el 1 de enero de 2015.

LA PAC EN EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA 2017

El presupuesto de la Unión para 2017 (Diario Oficial L 51 de 28 de febrero de 2017) prevé un total de 152 900 millones de euros en créditos de compromiso (a precios corrientes). Los pagos directos representan el 25,9 % de los créditos de compromiso para 2017 (39 600 millones de euros) y las medidas de desarrollo rural, el 9,3 % (14 300 millones de euros). En total, la PAC representa en 2017 el 37,6 % del presupuesto de la Unión (57 500 millones de euros).

PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA PAC

Los reglamentos de base de la nueva PAC se publicaron en diciembre de 2013. A continuación, correspondió a la Comisión elaborar actos delegados, que son actos no legislativos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales de un acto de base (véanse las fichas [1.3.8](#) y [5.2.1](#)). En marzo de 2014, la Comisión adoptó una primera serie de actos delegados, que se remitieron al Consejo y al Parlamento para su examen. Los actos delegados solo podían entrar en vigor si, en un plazo de dos meses (renovable una vez), ni

el Parlamento ni el Consejo expresaban objeciones. En abril de 2014, en particular a petición del Parlamento, la Comisión adoptó una declaración en la que se comprometía a evaluar el cumplimiento de las obligaciones asociadas a las superficies de interés ecológico (SIE) tras un año de aplicación. Esta evaluación se está llevando a cabo actualmente. Posteriormente se adoptaron otros actos delegados (por ejemplo, en abril de 2015, el Reglamento delegado (UE) n.º 2015/560 relativo al régimen de autorizaciones para plantaciones de vid) y otros se encuentran en fase de preparación. La Comisión Europea también adopta periódicamente actos de ejecución relativos a la PAC para las medidas que requieren una aplicación uniforme en los Estados miembros.

Además, la Comisión ha realizado cuatro rondas de simplificación de la PAC desde marzo de 2015. La propuesta «ómnibus» de septiembre de 2016 (véase más adelante) tiene también como objetivo declarado simplificar la PAC.

A. Primer pilar (P1)

En el cuadro siguiente se muestra un resumen de las diversas modalidades de aplicación del nuevo sistema de pagos directos, fruto de las opciones elegidas por los Estados miembros.

El balance neto de transferencias entre los dos pilares asciende a unos 4 000 millones de euros del P1 al P2, para todo el periodo.

| | Transferencia P1 a P2 | Transferencia P2 a P1 | Pago redistributivo | Pago para zonas con limitaciones naturales | Ayuda asociada voluntaria | Régimen para pequeños agricultores |
|----|-----------------------|-----------------------|---------------------|--|---------------------------|------------------------------------|
| BE | X | | X (Valonia) | | X | |
| BG | | | X | | X | X |
| CZ | X | | | | X | |
| DK | X | | | X | X | |
| DE | X | | X | | | X |
| EE | X | | | | X | X |
| EL | X | | | | X | X |
| ES | | | | | X | X |
| FR | X | | X | | X | |
| IE | | | | | X | |
| IT | | | | | X | X |
| CY | | | | | X | |
| HR | | X | X | | X | X |
| LV | X | | | | X | X |
| LT | | | X | | X | |
| LU | | | | | X | |
| HU | | | | | X | X |
| MT | | X | | | X | X |
| NL | X | | | | X | |
| AT | | | | | X | X |
| PL | | X | X | | X | X |
| PT | | | | | X | X |
| RO | X | | X | | X | X |
| SI | | | | | X | X |

| | | | | | | |
|--------------|----|---|---|---|----|----|
| SK | | X | | | X | |
| FI | | | | | X | |
| SE | | | | | X | |
| UK | X | | | | X | |
| Total | 11 | 5 | 8 | 1 | 27 | 15 |

La aplicación del nuevo sistema de pagos directos en la Unión también cambia en cuanto a las condiciones mínimas de concesión de dichos pagos, a la puesta en práctica de la cláusula relativa a los agricultores activos y a la existencia, o no, de un límite de los pagos básicos. Finalmente, en lo relativo a la ecologización de los pagos directos, cinco Estados miembros (Austria, Francia, Irlanda, los Países Bajos y Polonia) han indicado que desean dar la posibilidad a los agricultores de cumplir algunas de sus obligaciones aplicando prácticas equivalentes. Además, la elección de las superficies que deben considerarse como superficies de interés ecológico varía considerablemente en el seno de la Unión (la elección más extendida afecta a las superficies con plantas fijadoras de nitrógeno —todos los países menos Dinamarca—, mientras que solo ocho países han incluido las terrazas en su lista).

B. Segundo pilar (P2)

La Comisión aprobó, a lo largo de un año, el conjunto de los 118 programas de desarrollo rural que elaboraron los veintiocho Estados miembros (entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015). Veinte Estados miembros eligieron aplicar un único programa nacional y ocho decidieron utilizar más de un programa (por ejemplo, para reflejar su estructura geográfica o administrativa) (véase la ficha [5.2.6](#)).

INICIATIVAS RECIENTES

Las iniciativas sobre el futuro de la PAC se multiplican. En este sentido, la Presidencia neerlandesa del Consejo de la Unión Europea abrió el debate sobre el futuro de la PAC más allá de 2020 en una reunión informal en mayo de 2016. Por su parte, la Presidencia eslovaca organizó en Bratislava, en septiembre de 2016, una reunión informal sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria. Se celebró asimismo una reunión informal sobre el futuro de la PAC, a raíz de una iniciativa de Francia, en Chambord en septiembre de 2016. Recientemente, en marzo de 2017, algunos Estados miembros presentaron un «documento oficioso» sobre la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria.

Por otro lado, el grupo de trabajo creado en enero de 2016 para reflexionar acerca del futuro de la política de los mercados agrícolas presentó su informe final en noviembre de 2016.

En el contexto de la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020, la Comisión adoptó, el 14 de septiembre de 2016, una propuesta legislativa «ómnibus» que abarcaba numerosas políticas europeas ([COM\(2016\)0605](#)), entre ellas la PAC. Esta afecta, por ejemplo, a la aplicación del instrumento de estabilización de los ingresos, al acceso a los instrumentos financieros en el marco del segundo pilar y al concepto de «agricultor activo». Sobre la base de las recomendaciones del Grupo operativo sobre mercados, el Parlamento Europeo ha presentado enmiendas complementarias para reforzar los mecanismos de la OCM.

La Comisión está publicando actos delegados y de ejecución para simplificar la aplicación de la ecologización y abarcar la gestión de los mercados de frutas y verduras. Además, el presidente Juncker anunció una comunicación relativa a la modernización y la simplificación de la PAC en la carta de intenciones dirigida a los presidentes del Parlamento y del Consejo acerca del estado

de la Unión en 2016. Como medida preparatoria, la Comisión puso en marcha en febrero una consulta pública sobre el futuro de la PAC que finalizará en mayo de 2017.

En cuanto al segundo pilar, la conferencia Cork 2.0 tuvo como resultado la adopción, veinte años después de una conferencia fundadora celebrada en la misma ciudad, de una declaración en la que se destacan diez orientaciones fundamentales para el futuro de la política de desarrollo rural en Europa.

¿CÓMO SERÁ LA REFORMA DE LA PAC EN 2020?

¿Se confirmarán en 2020 las tendencias esbozadas con ocasión de la reciente reforma de la PAC? Entre las cuestiones que podrían plantearse, cabe citar en primer lugar el mantenimiento de la primacía financiera de los pagos directos frente al desarrollo rural y la parte del presupuesto reservada a las medidas de mercado; además, ¿cuál será el papel de la reserva de crisis a la luz de la experiencia adquirida de 2014 a 2020? ¿Se dará más importancia a las medidas de gestión del riesgo, todavía poco presentes en la PAC? El futuro de las medidas tendentes a favorecer la organización económica de los agricultores, en especial en los sectores en los que se hayan eliminado las medidas de control de la oferta (leche, azúcar, vino), debería constituir también una cuestión central.

Después, podría surgir el tema de la cofinanciación de los pagos directos, que no se abordó en la última reforma debido, en particular, a la crisis económica, lo que podría tener como consecuencia la creación de un pilar único de apoyo «agrorrural». Probablemente se plantee la cuestión de la articulación de los fondos de la PAC con el resto de los fondos estructurales y de inversión europeos, así como con los gastos asociados a la investigación y la innovación agrícolas.

Se abordará asimismo la cuestión de la futura estructura de pagos directos y, en particular, la importancia concedida a sus distintos componentes, por ejemplo, el apoyo a la producción de bienes públicos. ¿Se planteará la transformación del pago básico en un importe único (flat rate) por hectárea para los grandes sistemas agronómicos europeos? Además, el futuro de los pagos asociados a la producción y del pago redistributivo no dejará de suscitar debates. En este contexto, el modelo de aplicación de las ayudas directas que haya predominado de 2014 a 2020 probablemente influya en el futuro modelo de ayudas directas que se adopte. Del mismo modo, quizá se revisen las definiciones de «agricultor activo» y «pequeño agricultor».

Por último, es probable que la nueva PAC se vea influida por los resultados de la negociación sobre el *brexit*, así como por los nuevos enfoques de la administración Trump respecto al comercio internacional y los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente (por ejemplo, el acuerdo fruto de la COP21 sobre la lucha contra el cambio climático).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

La reforma de la PAC para el periodo 2014-2020 es la primera en la que el Parlamento Europeo participa como colegislador. Respaldado por esta primera experiencia, el Parlamento no dejará de desempeñar un papel esencial en las reformas futuras. La Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo trabaja en numerosos informes de prospectiva (volatilidad, empleos en las zonas rurales, innovación, prácticas comerciales desleales, etc.). Asimismo, esta institución sigue de cerca la aprobación, por parte de la Comisión, de los actos delegados relativos a la PAC, a los que puede oponerse. Por otra parte, el Parlamento desempeña su papel de colegislador en numerosos expedientes vinculados con la nueva PAC

y, en particular, por lo que respecta a la revisión del marco financiero plurianual 2014-2020 (Reglamento «ómnibus»).

Guillaume Ragonnaud / Albert Massot
06/2017