



HACIA UNA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN POSTERIOR A 2020

La reforma de la política agrícola común (PAC), que tuvo lugar en 2013, entró en vigor en 2015. Las instituciones europeas tienen el compromiso de adoptar una nueva reforma que tenga en cuenta el marco financiero plurianual 2021-2027 antes de que finalice el presente período (2020).

BASE JURÍDICA

Propuestas legislativas sobre la PAC después de 2020 [[COM\(2018\)0392](#), 0393 y 0394 de 1 de junio de 2018] y propuesta de un nuevo marco financiero plurianual (MFP) para el período 2021-2027 [COM(2018)0322 de 2 de mayo de 2018].

PUESTA EN MARCHA DE LA PAC 2014-2020

Los reglamentos de base de la nueva PAC se publicaron en diciembre de 2013. Los Estados miembros se vieron obligados a tomar decisiones cruciales a lo largo de 2014 como consecuencia de las diversas modalidades de aplicación del nuevo sistema de pagos directos y el importante margen de maniobra que este les concede. Todos los Estados miembros, a excepción de Alemania, recurrieron a la opción de los pagos no disociados con gran variedad de tipos, ocho decidieron aplicar el pago redistributivo y, por último, fueron quince los Estados miembros que optaron por el régimen para pequeños agricultores. En lo relativo al denominado «componente ecológico», cinco Estados miembros han dado la posibilidad a los agricultores de cumplir algunas de sus obligaciones aplicando prácticas equivalentes. Además, la elección de las superficies de interés ecológico varía considerablemente dentro de la Unión (la elección más extendida afecta a las superficies con plantas fijadoras de nitrógeno —a las que recurren todos los países menos Dinamarca—, mientras que solo ocho países han incluido las terrazas en su lista). Por otra parte, quince países han transferido fondos entre los dos pilares: el balance neto de transferencias del primer al segundo pilar asciende a unos 4 000 millones de euros para todo el período.

En lo que al segundo pilar respecta, la Comisión aprobó entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015 la totalidad de los 118 programas de desarrollo rural que habían elaborado los veintiocho Estados miembros. Veinte Estados miembros eligieron aplicar un único programa nacional y ocho decidieron utilizar más de un programa (lo que entre otras cosas les permite tener más en cuenta su estructura geográfica o administrativa) ([3.2.6](#)).



HACIA UNA PAC POSTERIOR A 2020

El trabajo sobre la PAC posterior a 2020 se inició con la Presidencia neerlandesa del Consejo en una reunión informal celebrada en mayo de 2016. Una vez puesto en marcha, las sucesivas Presidencias del Consejo han dado continuidad a este proceso promoviendo la reflexión en torno a los principales desafíos agrícolas a los que se debe dar respuesta (las prácticas comerciales desleales en la cadena agroalimentaria, el cambio climático y los recursos hídricos, la gestión de riesgos, e incluso la función de los pagos no disociados, entre otros).

Por otro lado, la Comisión creó en enero de 2016 un grupo operativo encargado de reflexionar acerca del futuro de la política de los mercados agrícolas, el cual presentó su informe definitivo en noviembre de 2016. En cuanto al segundo pilar, la conferencia Cork 2.0, de septiembre de 2016, tuvo como resultado la adopción de una declaración con diez orientaciones fundamentales para el futuro de la política de desarrollo rural en Europa.

Con motivo de la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020, la Comisión adoptó, el 14 de septiembre de 2016, una propuesta legislativa ómnibus que afectaba a numerosas políticas europeas [[COM\(2016\)0605](#)], entre ellas la PAC. En un principio, el objetivo era realizar ajustes técnicos en los actos de base en vigor con vistas a simplificar los instrumentos existentes. Sin embargo, a instancias del Parlamento Europeo, esta actividad ha acabado convirtiéndose en una auténtica minirreforma de la PAC. Sobre la base de las recomendaciones del grupo operativo sobre mercados, el Parlamento Europeo presentó enmiendas complementarias para mejorar los mecanismos vigentes. Se alcanzó un acuerdo con el Consejo en octubre de 2017, cuyo texto se publicó ese mes de diciembre [Reglamento (UE) 2017/2393, DO L 350 de 29.12.2017]. Las mejoras aprobadas guardan relación con el ámbito de actuación de las organizaciones de productores, el refuerzo de los seguros agrarios y de los instrumentos de estabilización de los ingresos, las normas relativas a los pagos de ecologización y a los jóvenes agricultores, y la definición de «agricultor activo» (que permite a los Estados miembros una aplicación muy flexible).

La Comisión puso en marcha en febrero de 2017 una consulta pública sobre el futuro de la PAC que finalizó en mayo de ese mismo año. A continuación, el 29 de noviembre de 2017, presentó la Comunicación titulada «El futuro de los alimentos y de la agricultura» [[COM\(2017\)0713](#)]. Este documento, que no entraba en detalles operativos, sí hacía hincapié en la gobernanza agrícola y se presagiaba un giro radical en el modelo de aplicación de la PAC. A raíz del informe de propia iniciativa del Parlamento Europeo (informe Dorfmann) sobre esta Comunicación de la Comisión, el 30 de mayo de 2018 se aprobó una resolución en el Pleno [[P8_TA\(2018\)0224](#)].

CONTEXTO DE LA REFORMA DE LA PAC PARA EL PERÍODO POSTERIOR A 2020

Las decisiones en cuanto a la reforma de la PAC de 2013 se tomaron en plena recesión, pero el actual contexto económico e institucional es otro. Si bien ha vuelto el crecimiento, este sigue siendo muy bajo. Además, se ha agravado la incertidumbre



de los mercados como consecuencia de los acontecimientos geopolíticos (retirada del Reino Unido de la Unión Europea en enero de 2020 o la crisis en la tradicional asociación entre la Unión y los Estados Unidos a raíz de la elección del presidente Trump). Por otra parte, se está produciendo un estancamiento del multilateralismo comercial sin que los acuerdos bilaterales que están proliferando lleguen a paliar las tendencias proteccionistas ni los litigios comerciales. Por último, surgen nuevos desafíos en relación con el cambio climático y la sostenibilidad al mismo tiempo que tiene lugar la entrada en vigor tanto del Acuerdo de París (COP21) como de los compromisos de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, mientras que las innovaciones técnicas, en particular la revolución digital, entrañan importantes consecuencias para la producción, transformación y distribución de alimentos.

PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA LA PAC POSTERIOR A 2020

En la propuesta de la Comisión sobre el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 [COM(2018)0322 de 2 de mayo de 2018], se establece el presupuesto agrícola para el futuro. Si bien la Unión sigue dedicando una parte importante de su presupuesto a la agricultura (28,5 % del total correspondiente al período) (véase la ficha [3.2.10](#), cuadro I), se observan recortes muy significativos en términos reales (-15 %) como consecuencia tanto de la salida del Reino Unido (contribuyente neto al presupuesto) como de las necesidades de financiación que entrañan las nuevas prioridades de la Unión (migración, fronteras exteriores, economía digital, transportes...). La dotación para la agricultura asciende a 324 200 millones de euros a precios constantes (2018), los cuales procede comparar o bien con el anterior presupuesto, el del período 2014-2020, una vez deducidos los gastos correspondientes al Reino Unido (véase la ficha [3.2.10](#), cuadro I, columna 1). Aunque se mantiene el predominio del primer pilar [Fondo Europeo Agrícola de Garantía: 78,4 %], este sufre una disminución del 11 %, si bien el gran perjudicado es el desarrollo rural, cuya reducción es de un 28 %.

La Comisión se ha basado en el nuevo MFP para presentar tres propuestas de Reglamento que establecen el marco legislativo para la PAC en el período 2021-2027 [[COM\(2018\)0392](#), 0393 y 0394 de 1 de junio de 2018]. La reforma gira en torno al modelo de aplicación de la PAC, con los resultados y la subsidiariedad como ejes centrales, que concede a los Estados miembros un papel mucho más importante en relación con el despliegue de las intervenciones agrícolas. En el futuro, la Unión debería establecer los parámetros fundamentales (objetivos de la PAC, requisitos básicos, tipos generales de intervención de los pilares primero y segundo...), mientras que los Estados miembros asumirían la elaboración de los planes estratégicos plurianuales al objeto de alcanzar las cifras y los objetivos concretos fijados de común acuerdo.

Se prevé que la futura PAC gire en torno a nueve objetivos en los que se vea reflejada su multifuncionalidad económica, medioambiental y socioterritorial, así como que sigan existiendo tanto ambos pilares como los dos fondos agrícolas de apoyo a los programas nacionales sobre la base de un abanico de medidas escogido con arreglo a un enfoque integrado. En cualquier caso, se espera que los pagos directos, sean o no disociados, sigan siendo el principal componente de la nueva PAC.



Además de la nueva gobernanza de la PAC, cabe destacar los siguientes aspectos de las propuestas de reforma:

- En lo que al primer pilar respecta, se vuelve a impulsar la redistribución en la ayuda directa: la Comisión propone una reducción de los pagos a partir de 60 000 euros y un límite máximo obligatorio en el caso de los importes de más de 100 000 euros por explotación. Por otra parte, los programas sectoriales de intervención pasan de la organización común de mercados (OCM) a los nuevos planes estratégicos nacionales.
- La nueva arquitectura verde gana sobremanera en flexibilidad en lo que respecta tanto a la concepción como a la gestión tras pasar a encomendarse a las autoridades nacionales. Se distinguen tres ejes: la nueva condicionalidad (obligatoria, pero con mayor flexibilidad al entrar en detalles), los regímenes en favor del clima y del medio ambiente (cuya financiación correspondería al FEAGA y que deberían sustituir al «componente ecológico» en vigor), y las medidas agroambientales y climáticas (financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)).
- En cuanto al segundo pilar: el Feader deja de ser un fondo estructural de importancia en el marco común de la política de cohesión; el porcentaje de cofinanciación se reduce en diez puntos porcentuales; la Comisión concentra las intervenciones en aras de la simplificación, si bien se resiente la visibilidad de algunas de las medidas (como en el caso de la agricultura ecológica), y, por último, las normas del programa Leader pasan a enmarcarse en la política de cohesión, aunque su financiación se efectúe a través del presupuesto agrícola.

DEBATES EN CURSO

Las primeras reacciones a las propuestas de la Comisión han sido de amplio consenso en lo que respecta a los objetivos que se proponen, pero también han evidenciado grandes diferencias en cuanto a los medios que deben utilizarse para alcanzarlos y garantizar una mayor sencillez y eficacia de la gestión.

Cabe destacar entre los principales caballos de batalla: los recortes presupuestarios previstos en la PAC para el período 2021-2027; el alcance de los planes estratégicos nacionales, que podrían ser muy diferentes entre sí y no alcanzar los objetivos establecidos a escala europea (en particular en lo que respecta al medio ambiente); el límite máximo obligatorio en cuestión de ayudas, que la mayoría de los Estados miembros, así como sus organizaciones profesionales, consideran excesivamente restrictivo, por lo que más bien abogan por una solución de carácter opcional; el nivel y el ritmo de la convergencia externa de las ayudas directas (mientras que siete Estados miembros han pedido una mayor celeridad en la armonización de la ayuda por hectárea en los Veintisiete, ocho se han opuesto firmemente a esta idea); la carga administrativa derivada de los nuevos requisitos de rendimiento, y, por último, se pone en tela de juicio el alcance de algunos de los actos delegados y de ejecución que se proponen, sobre todo porque es posible que estos excedan las competencias de gestión de la Comisión.



Debe señalarse que, sin acuerdo a nivel financiero, la reforma de la PAC no se podrá adoptar debido al peso presupuestario de los instrumentos agrícolas. Como se preveía, las profundas divergencias existentes sobre el futuro marco presupuestario han influido en las negociaciones en materia agrícola. En diciembre de 2019, la Presidencia finlandesa del Consejo intentó encontrar un compromiso sobre el nivel global del marco financiero 2021-2027 y el reparto de los gastos entre las políticas tradicionales de la Unión (PAC, cohesión) y nuevas prioridades. La propuesta incluía la reducción de la dotación financiera plurianual hasta el 1,07 % de la renta nacional bruta (RNB) europea, al tiempo que se reforzaba el presupuesto destinado a desarrollo rural en 10 000 millones de euros (véase la ficha [3.2.10](#), cuadro I, columna 4), pero no se logró llegar a un acuerdo. Tras este primer fracaso, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión se reunieron de nuevo los días 20 y 21 de febrero de 2020. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, presentó una propuesta que, aunque aumentaba ligeramente la dotación total para el período 2021-2027 con respecto al proyecto de la Presidencia finlandesa (a 1,074 % de la RNB), equivalía a una reducción del importe total asignado a la PAC de un 14 % (véase la ficha [3.2.10](#), cuadro I, columna 5). Después de dos días de debate, persistían las líneas rojas establecidas por los defensores de la PAC y de la política de cohesión, por un lado, y los países denominados «frugales», partidarios de un presupuesto restringido al 1 % de la RNB, por otro. Constatado este hecho, los representantes de los Veintisiete se separaron sin llegar a un acuerdo.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento reiteró que la financiación de la PAC debía mantenerse en términos reales después de 2020 [[P8_TA\(2018\)0449](#), 14 de noviembre de 2018] (véase la ficha [3.2.10](#), cuadro I, columna 3). Lo siguiente que hizo la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (AGRI) fue designar los ponentes para las correspondientes propuestas legislativas: Esther Herranz (Grupo del Partido Popular Europeo), nueva arquitectura para la PAC; Ulrike Müller (Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa), nuevo Reglamento horizontal; y Eric Andrieu (Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo), propuesta modificada sobre la OCM. La Comisión AGRI, al pronunciarse en abril de 2019 en cuanto a los tres ejes de estas propuestas, aprobó enmiendas que incluían las siguientes decisiones clave:

- en lo que a la OCM respecta: el refuerzo de las medidas de control de la oferta como parte de la ampliación del «Paquete lácteo», la mejora de las normas de competencia para un mayor fomento de las organizaciones de productores, y la ampliación de las herramientas de regulación del sector vitivinícola;
- en lo relativo a los planes estratégicos: su puesta en marcha en 2022, la finalización en 2027 de la convergencia externa de las ayudas por hectárea, la orientación de la asignación económica del primer pilar (60 % para el pago básico y el pago redistributivo, 20 % para el régimen ecológico, 10 + 2 % para la ayuda asociada y 3 % para los regímenes sectoriales), la asignación económica del segundo pilar (centrada en un 30 % de los objetivos medioambientales y un 30 %



de las medidas de inversión y de gestión de riesgos), la limitación de las ayudas a 100 000 euros, a no ser que los Estados miembros apliquen un pago redistributivo del 10 %, y la restricción al 15 % de las transferencias del primer al segundo pilar y al 5 % en el caso de que sean del segundo al primer pilar;

- en cuanto al Reglamento horizontal: la mejora del marco común en materia de auditorías y controles, y la dotación de la reserva de crisis por 1 500 millones de euros.

Tras las elecciones europeas de mayo de 2019, los nuevos diputados comenzaron a revisar las enmiendas aprobadas por la Comisión AGRI durante la legislatura anterior con vistas a completar la primera lectura en junio de 2020.

La última fase de las negociaciones agrícolas va a coincidir con los debates del Pacto Verde Europeo, que se inició con la Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2019 [COM(2019)0640]. El Pacto Verde prevé construir un modelo de crecimiento sostenible y climáticamente neutro para 2050 que tendrá efectos de gran calado sobre el sistema agroalimentario europeo. Se esperan propuestas específicas para marzo de 2020 en varios ámbitos, como, por ejemplo: la biodiversidad, los bosques, los niveles de emisiones de gases de efectos invernadero y, en particular, sobre la estrategia denominada «del campo a la mesa», con vistas a mejorar la seguridad alimentaria, reducir el consumo de plaguicidas, de abonos y de antibióticos, apoyar la innovación agrícola y mejorar la información de los consumidores. Los planes estratégicos nacionales, que se deberán presentar a lo largo de 2021 y que se ejecutarán, en principio, a partir de 2022, seguirán las líneas de acción aprobadas en el marco del Pacto Verde.

Albert Massot
02/2020

