



El futuro de la alimentación y de la agricultura — Comunicación sobre la política agrícola común después de 2020

Bruselas, 29 de noviembre de 2017

El futuro de la alimentación y de la agricultura — Comunicación sobre la política agrícola común después de 2020

¿Por qué es necesaria una nueva reforma?

La política agrícola común (PAC) es una de las políticas más antiguas de la Unión Europea (UE). Ha logrado su objetivo inicial de garantizar un suministro de productos alimenticios de buena calidad, seguros y asequibles, apoyando al mismo tiempo a los agricultores europeos. Desde 1962, la PAC ha experimentado numerosas reformas y, gracias a su adaptabilidad, sigue siendo pertinente. El mundo evoluciona con rapidez, al igual que los retos a que se enfrentan no solo los agricultores, sino nuestras sociedades en su conjunto. Cambio climático, volatilidad de los precios, incertidumbres políticas y económicas, creciente importancia del comercio mundial: los agricultores han de aprender a diario cómo operar en un entorno cambiante y corresponde a los legisladores acompañarlos durante este proceso de cambio y ofrecerles claridad y sencillez jurídica a medio y largo plazo.

La política agrícola europea ha convertido a la UE en la superpotencia agroalimentaria que es en la actualidad: la UE, amén de ser el primer exportador mundial de productos agroalimentarios, posee una reputación inigualable por su patrimonio gastronómico y sus productos alimenticios, así como por la pericia de sus productores. Pero la UE no puede dormirse en los laureles: un éxito también puede ocultar numerosas dificultades.

La PAC debe dirigir la transición hacia una agricultura más sostenible. Ha de contribuir a fomentar la capacidad de adaptación del sector en tiempos de crisis y apoyar la renta y la viabilidad de los agricultores. Asimismo, debe incorporar plenamente esas innovaciones digitales que tanto facilitan las tareas cotidianas de los agricultores, reducen las cargas administrativas e incluso podrían impulsar el tan necesario relevo generacional del sector. Por último, la PAC debe reforzar las zonas rurales europeas, que constituyen el núcleo de las tradiciones y del modelo agrícola familiar de Europa.

La Comunicación que hoy se publica ofrece orientaciones para abordar estos objetivos y responder a los retos que están surgiendo con un planteamiento menos preceptivo y una mayor subsidiariedad a escala de los Estados miembros, con el fin de acercar la PAC a los encargados de su aplicación sobre el terreno.

¿Cómo puede iniciarse un debate sobre la política revisada sin conocer el presupuesto ni el próximo marco financiero plurianual (MFP)?

El dinero es un medio para lograr un objetivo. En la Comunicación se estudia la manera de mejorar la rentabilidad de la PAC. Ha llegado el momento de reflexionar sobre nuestros objetivos y sobre la futura arquitectura de esta política. De este modo podremos orientar el debate sin prejuzgar la propuesta de la Comisión sobre el próximo marco financiero plurianual (MFP), prevista para mayo de 2018.

¿Por qué no contiene la Comunicación datos más precisos sobre algunas cuestiones?

La Comunicación señala los desafíos y oportunidades que tenemos por delante, formula orientaciones e indica nuevas vías que deben explorarse. Será preciso dialogar y trabajar más durante los próximos meses para avanzar en las orientaciones que figuran en la Comunicación y precisar los conceptos que en ella se exponen. En consonancia con la Comunicación, que esboza un planteamiento menos preceptivo y propone mayor subsidiariedad, la Comisión tiene la intención de proseguir el debate sobre los aspectos prácticos con una amplia gama de partes interesadas y con los colegisladores.

¿Cuáles son las próximas etapas?

Durante los próximos meses, los debates y el trabajo en torno a los objetivos, la arquitectura y el diseño concretos de la futura política avanzarán en paralelo a los trabajos sobre el próximo MFP. Esta labor consistirá principalmente en una evaluación de impacto, que examinará las distintas opciones sirviéndose de los datos recopilados entre las partes interesadas y los ciudadanos (por ejemplo, la consulta pública realizada en 2017, las aportaciones de REFIT, la conferencia Cork 2.0 y la conferencia «La PAC: ¡expresa tu opinión!») e intensificando la recogida y el tratamiento de la información. Tras la

presentación de la propuesta de la Comisión sobre el próximo MFP, prevista para mayo de 2018, se esperan propuestas legislativas sobre la futura PAC antes del verano de 2018.

¿Cómo se simplificará la futura PAC para los agricultores y las administraciones de los Estados miembros?

¿Quién quiere medir sus setos porque así «lo manda Bruselas»? ¿Por qué tendría que cumplir un agricultor italiano los mismos requisitos medioambientales que un agricultor finlandés, si desarrollan su trabajo en condiciones muy distintas?

La futura PAC tendrá objetivos comunes y un conjunto de medidas para alcanzar esos objetivos. De este conjunto común de medidas, los Estados miembros podrán elegir, a escala nacional o regional, el grupo de opciones que consideren más convenientes para alcanzar los objetivos fijados a escala de la UE.

Pasar de un planteamiento único a un planteamiento a medida significa que los requisitos de la UE se reducirán al mínimo estrictamente necesario. Las necesidades reales sobre el terreno serán evaluadas e incluidas por los Estados miembros en un plan estratégico de la PAC, aprobado a escala de la UE. Nuestro propósito es establecer un pacto de confianza con nuestras zonas rurales y con nuestros agricultores.

Huelga decir que el refuerzo de los servicios de asesoramiento a los agricultores y la plena aplicación de las solicitudes de ayudas geoespaciales también contribuirán a apoyar en mayor medida la simplificación de las solicitudes de ayuda y la aplicación de medidas de inversión.

¿Cómo se llevará a la práctica este nuevo planteamiento?

La Unión debería fijar parámetros estratégicos básicos, acordes con los objetivos de la PAC, que dieran cumplimiento no solo a las obligaciones que impone el Tratado UE, sino también a los objetivos y metas ya acordados, por ejemplo, con respecto al medio ambiente, el cambio climático (COP 21) y una serie de objetivos de desarrollo sostenible.

Cada uno de los Estados miembros deberá elaborar un «plan estratégico de la PAC» que abarque las intervenciones previstas en virtud del primer y del segundo pilar. Dicho plan adaptará las intervenciones de la PAC para incrementar al máximo su contribución al logro de los objetivos de la UE, teniendo más en cuenta las condiciones y necesidades locales en relación con esos objetivos y metas. Al mismo tiempo, los Estados miembros también tendrán mayor peso a la hora de elaborar el marco de cumplimiento y control aplicable a los beneficiarios (incluidos los controles y las sanciones).

Estos planes estratégicos no se elaborarán de forma aislada, sino en el marco de un proceso estructurado. Corresponderá a la Comisión evaluar y aprobar dichos planes. De este modo se incrementará al máximo la contribución de la PAC a las prioridades y los objetivos de la UE y a la consecución de los objetivos de los Estados miembros en materia de clima y energía. También se potenciará el valor añadido de la UE y se preservará el funcionamiento del mercado interior agrícola.

Los Estados miembros deberán asumir mayores competencias y responsabilizarse en mayor medida de la forma en que cumplen sus metas y logran los objetivos acordados, pero el nuevo planteamiento seguirá garantizando unas condiciones de competencia equitativas, manteniendo el carácter común y los dos pilares de la política.

¿Es este un primer paso hacia la renacionalización de la PAC?

Este valor añadido de la UE nunca ha sido cuestionado y la PAC sigue siendo una de las políticas emblemáticas de la UE. Reconocer la imposibilidad de aplicar un modelo único es muestra de pragmatismo. ¿Cuáles son las realidades locales? ¿Cuáles son las circunstancias concretas de los agricultores? Se trata de reconocer la gran variedad que existe en la UE en lo que concierne a la agricultura, al potencial de producción agronómica, y a las condiciones climáticas, medioambientales y socioeconómicas. Hemos de aceptar nuestra diversidad en lugar de intentar imponer un modelo único.

Las aportaciones recabadas por la consulta pública en línea efectuada en toda la UE de febrero a mayo de 2017 consideraban muy positivo el valor añadido de la gestión de la política agrícola a escala europea, gestión que garantiza unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único. Se impone un planteamiento europeo común para que la agricultura pueda responder con mayor eficacia a retos comunes tales como la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. En las respuestas a la consulta también se aludía con frecuencia a la necesidad de mantener la cohesión económica, social y territorial en toda la UE, así como a la necesidad de contar con un marco común de intercambio de buenas prácticas.

Los pormenores de la aplicación de las medidas se acordarán a escala nacional o regional, mientras que la UE garantizará un marco reglamentario y presupuestario claramente definido para que alcancemos nuestros objetivos comunes a través de instrumentos comunes, en consonancia con los Tratados de la UE, y se cumplan los compromisos internacionales de la UE en materia de cambio

climático y desarrollo sostenible.

¿Por qué es la PAC importante para el medio ambiente?

La agricultura abarca cerca de la mitad de la superficie terrestre de la UE y en ella mantiene una estrecha relación con el medio ambiente. Por una parte, depende de varios recursos naturales —por ejemplo, el suelo, el agua, el aire y la biodiversidad— y se ve muy influida por el clima. Por otra parte, la agricultura conforma el entorno en el que actúa, no solo a través de su utilización de los recursos naturales, sino también mediante la creación y conservación de paisajes que expresan la nuestra diversidad europea y que ofrecen hábitats esenciales para la flora y la fauna.

La PAC desempeña un papel fundamental al velar por que la relación de la agricultura con el medio ambiente y el clima sea lo más beneficiosa posible para ambas partes. También presta ayuda en algunos casos a empresas no agrícolas ubicadas en el medio rural que pueden influir en el medio ambiente (por ejemplo, el sector forestal y otros sectores de la bioeconomía).

La futura PAC debe fomentar y apoyar prácticas agrícolas adaptadas al cambio climático, y ha de situar la sostenibilidad en el centro de sus prioridades y medidas.

¿Cómo ayudará la futura PAC a los agricultores a proteger el medio ambiente?

Una de las ideas de base es que los agricultores que reciban ayudas a la renta de la PAC tendrán que aplicar diversas prácticas respetuosas con el medio ambiente y el clima. Los Estados miembros determinarán los pormenores de esas prácticas de acuerdo con la necesidad de lograr los objetivos a escala de la UE, pero también teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, regionales y locales. El sistema se basará en los puntos fuertes que se observan actualmente en la PAC, si bien se reducirá el número y la complejidad de las normas en la legislación de la UE.

Las medidas respetuosas con el medio ambiente que superen el nivel de base de las buenas prácticas recibirán apoyo a través de regímenes que tendrán carácter voluntario para los agricultores en un nivel relativamente básico, así como de regímenes más complejos. Corresponderá también a los Estados miembros elaborar esos regímenes de modo que puedan cumplirse los objetivos de la UE, expresados en términos nacionales, regionales y locales.

La PAC también insistirá en la necesidad de liberar el potencial de investigación, innovación, formación y asesoramiento para que se preste mayor atención al medio ambiente y al clima, en particular mediante la mejora de la eficiencia de los recursos.

Si se confían compromisos medioambientales a los Estados miembros, ¿cómo puede garantizarse la igualdad de condiciones entre los agricultores? ¿Acabaremos teniendo 28 sistemas diferentes?

La Comunicación de hoy representa un importante cambio en la aplicación de la PAC. Al respetar el principio de subsidiariedad y el objetivo de simplificación, el control por parte de la Comisión de los planes nacionales y regionales garantizará que las opciones elegidas no sean manifiestamente erróneas o inadecuadas para alcanzar los resultados previstos y cumplir los requisitos básicos de la UE. La Comisión evaluará y aprobará los planes estratégicos nacionales y regionales con miras a maximizar la contribución de la PAC a las prioridades y los objetivos de la UE y el logro de los objetivos de los Estados miembros en materia de clima y energía. Es este un aspecto importante para garantizar el mantenimiento de un enfoque común para la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos en todos los Estados miembros. Elevar el nivel de ambición es la única opción viable en este sentido.

La Comisión también mantendrá su papel fundamental de guardiana de los Tratados y, en su calidad de institución responsable en última instancia de la gestión del presupuesto de la UE, dentro del proceso de control de los planes nacionales y regionales estudiará cuidadosamente la manera de evitar un exceso de reglamentación.

¿Se van a mantener los dos pilares (pagos directos/medidas de mercado y desarrollo rural)?

Los dos pilares son dos facetas complementarias de la PAC y deben mantenerse, pues estructuran la PAC en torno a dos grandes tipos esenciales de intervención. El primer pilar apoya a los agricultores sobre una base anual en forma de pagos directos y medidas de mercado, que están supeditados al cumplimiento de una serie de normas básicas y objetivos medioambientales. El segundo pilar es un instrumento de inversión plurianual y flexible que está más adaptado a las circunstancias locales de cada uno de los Estados miembros, en particular para prestar apoyo a proyectos de larga duración.

¿Cómo se garantizará que la futura PAC sea más justa y que las pequeñas y medianas explotaciones obtengan el apoyo que necesitan?

En 2015, primer año de aplicación de la última reforma de la PAC, el 20 % de los agricultores recibió aproximadamente el 80 % de los pagos directos, lo cual suscita en el debate público una preocupación

comprensible en cuanto a la eficiencia económica y la equidad social.

De hecho, esta situación es reflejo de la concentración de tierras y de la naturaleza de las ayudas, que en su mayor parte se basan en la superficie. Por otra parte, más de la mitad de sus beneficiarios son explotaciones muy pequeñas y la mayor parte de los pagos (un 72 % en 2015) se destina a explotaciones (familiares) profesionales de tamaño medio (de 5 a 250 hectáreas), que gestionan la mayor parte de la superficie agrícola de la UE (71 %) y por tanto son las principales responsables del suministro de bienes públicos y beneficios ambientales.

No obstante, la Comisión tiene previsto estudiar la manera de orientar con mayor eficacia los pagos directos y garantizar unas condiciones justas y un apoyo más específico de la renta de los agricultores en toda la UE, tal y como se indica en el *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*. Convendría estudiar más a fondo la siguiente lista (no exhaustiva) de posibilidades:

- Limitación obligatoria de los pagos directos, teniendo en cuenta la mano de obra para evitar efectos negativos en el empleo.
- También se podrían introducir ayudas decrecientes como medio para reducir la ayuda a las explotaciones de mayor tamaño.
- Mayor énfasis en un pago redistributivo para poder prestar apoyo de forma específica, por ejemplo, a las explotaciones pequeñas o medianas.
- Garantizar el apoyo a los verdaderos agricultores, centrándolo en aquellos que realizan actividades agrarias para ganarse el sustento.

¿Se dará a los agricultores el mismo trato en toda la UE?

Al tiempo que la PAC garantiza que la ayuda se destina a los verdaderos agricultores, centrándose en aquellos que realizan actividades agrarias para ganarse la vida, también debe desempeñar el papel que le corresponde con respecto al principio de «igualdad entre sus miembros, grandes o pequeños, del este o del oeste, del norte o del sur», recordado por el presidente Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión de 2017.

En este sentido, debe reducir las diferencias existentes entre los Estados miembros en lo que a las ayudas de la PAC se refiere. Aun cuando sea preciso reconocer la gran diversidad de los costes relativos de la mano de obra y de la tierra, así como los distintos potenciales agronómicos de los Estados miembros, todos los agricultores de la UE se enfrentan a retos similares en lo que se refiere a la volatilidad de los mercados, el medio ambiente y el clima.

¿Cuál es la función que ha de desempeñar la PAC para fomentar la prosperidad del medio rural?

La PAC no solo interviene en el sector agrario, sino que también contribuye a potenciar las economías rurales y a aumentar la prosperidad del medio rural. Los fondos de desarrollo rural pueden, por ejemplo, respaldar la creación de empresas de artesanía. Es posible impulsar la creación de empleo y aumentar el potencial de crecimiento de las zonas rurales mediante el apoyo a nuevas cadenas de valor rural tales como la energía limpia, la bioeconomía emergente, la economía circular y el ecoturismo, las inversiones en infraestructuras y el capital natural y humano, incluyendo la formación profesional, los programas para desarrollar nuevas competencias, una educación de calidad y la conectividad. Un concepto emergente como es el de los «pueblos inteligentes» ([Smart villages](#)) ayudará a las comunidades a subsanar deficiencias relacionadas con las infraestructuras y a incrementar las oportunidades de empleo.

¿Cómo puede la Comisión impulsar el establecimiento de jóvenes agricultores y el relevo generacional en el sector?

El relevo generacional debe convertirse en una prioridad del nuevo marco, pero los Estados miembros son los mejor situados para fomentar el relevo generacional mediante sus competencias en materia de normativa urbanística, fiscalidad, Derecho de sucesiones u ordenación territorial. La PAC ha de ofrecer a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para que estos puedan desarrollar regímenes a medida que reflejen las necesidades específicas de sus jóvenes agricultores.

Los planes estratégicos de la PAC podrían incluir ayudas al desarrollo de las capacidades y conocimientos, la innovación, el desarrollo empresarial y la inversión. Asimismo, la PAC debe contribuir a atenuar los riesgos inherentes a los primeros años de funcionamiento de una empresa agrícola estableciendo un régimen de ayudas a la primera instalación aplicable en toda la UE. Convendrá facilitar el acceso a los instrumentos financieros para apoyar las inversiones y el capital de las explotaciones agrícolas, y adaptarlos mejor a las necesidades de inversión y los perfiles de riesgo más elevados de los nuevos agricultores. El apoyo a la nueva generación de agricultores podría combinarse con incentivos adecuados para facilitar la salida de las generaciones de más edad y la transmisión de conocimientos entre generaciones, así como para aumentar la movilidad de la propiedad rural y

facilitar la planificación de la sucesión.

¿Por qué debe la PAC apoyar la innovación?

La agricultura y nuestras zonas rurales se enfrentan a una serie de retos para los que hay que encontrar nuevas soluciones. Necesitamos mejor asesoramiento y más innovación. Es necesaria la participación pública en materia de investigación e innovación para cerrar la brecha entre unas zonas rurales que reclaman innovaciones digitales y mejor conectividad y los proveedores de nuevas tecnologías.

Por ejemplo, los sensores podrían detectar y prevenir las enfermedades de los animales en una fase precoz y reducir así la necesidad de tratamientos. El acceso en tiempo real a información sobre la intensidad de la luz solar, la humedad del suelo, los mercados, la gestión del ganado y muchas otras cuestiones permite a los agricultores tomar mejores decisiones con mayor rapidez.

Es conveniente cooperar a escala de la UE en materia de investigación e innovación. Aprendiendo unos de otros en diferentes partes de la UE, desarrollaremos mejores conocimientos y adoptaremos más rápidamente las innovaciones.

Ante la volatilidad y las crisis del mercado, ¿qué tipo de ayuda pueden esperar los agricultores de la futura PAC?

Ante crisis sanitarias o fitosanitarias, incidentes relacionados con el cambio climático o la volatilidad del mercado, los agricultores se enfrentan a elevados riesgos y a una fuerte presión sobre sus rentas. La Comisión ha estado y estará siempre al lado de los agricultores, como lo demuestran los dos últimos grupos de medidas de solidaridad —cada uno por valor de 500 millones EUR—, pero la frecuencia más elevada de los riesgos requiere un enfoque más sistemático.

El sector agrario necesita un marco adecuado para la gestión de los riesgos que combine las ayudas de la UE con los instrumentos nacionales de los Estados miembros y los medios del sector privado.

Por ejemplo, cabe esperar que la posibilidad de crear un instrumento sectorial de estabilización de las rentas con umbrales de pérdidas más bajos para activar la indemnización facilitará su aceptación por parte de agricultores y administraciones. Al mismo tiempo, debe examinarse cuidadosamente si procede introducir nuevos instrumentos o tipos de ayuda. En este contexto, debe fomentarse la cooperación entre agricultores y a lo largo de la cadena alimentaria, incluyendo la mutualización y los servicios integrados, para fines de riesgos compartidos.

¿Para qué servirá la plataforma de gestión de riesgos de la UE?

Los limitados conocimientos de los agricultores y otras partes interesadas acerca de los instrumentos disponibles y su relativa falta de experiencia a la hora de utilizarlos han constituido uno de los principales obstáculos para el uso de instrumentos de gestión de riesgos en los últimos años.

La plataforma de gestión de riesgos de la UE será una plataforma en la que todas las partes interesadas, de los agricultores y las administraciones públicas a los centros de investigación y los agentes del sector privado (por ejemplo, las compañías de seguros) podrán compartir conocimientos e intercambiar las mejores prácticas.

Cuando proceda, la Comisión intervendrá como intermediaria y desarrollará la plataforma en un sitio web específico.

En el marco de la plataforma, se organizarán grupos de expertos, grupos de trabajo, seminarios y otros actos en torno a temas de gestión de riesgos específicos, por ejemplo el cálculo de pérdidas mediante sistemas basados en un índice. Además, la plataforma ofrecerá la posibilidad de reunir iniciativas privadas o públicas sobre la gestión de riesgos a escala local, así como el trabajo pertinente en otros ámbitos como, por ejemplo, la adaptación al cambio climático, la agrometeorología, etc.

¿Por qué debe la PAC estimular las inversiones y cómo pueden los instrumentos financieros apoyar a los agricultores?

Se impone un instrumento de inversión flexible en el marco de la PAC que apoye la competitividad, la innovación, la adaptación al cambio climático y su atenuación y, en último término, la sostenibilidad de la agricultura y de las zonas rurales. Modernizar una explotación, introducir nuevas tecnologías o renovar los sistemas de riego son objetivos que requieren mucho capital y considerables esfuerzos financieros, y no es realista pensar que los agricultores pueden hacer frente solos a esta situación. Los fondos públicos disponibles para las subvenciones no bastan para hacer frente a las crecientes necesidades de inversión del sector. Las estimaciones aproximadas muestran que el déficit del mercado en materia de financiación del sector agrario se sitúa entre 1 600 y 4 100 millones EUR en el caso de los préstamos a corto plazo, y entre 5 500 y 14 800 millones EUR, en el de los préstamos a largo plazo.

Instrumentos financieros tales como los préstamos, las garantías y los fondos de capital pueden

facilitar el acceso a la financiación a esos agricultores (por ejemplo, pequeños o nuevos agricultores) o productores agroalimentarios, que tienen dificultades para obtener los fondos necesarios para crear una empresa o desarrollarla. La combinación de los fondos de la UE y de la financiación privada tendrá un efecto multiplicador, pues incrementará los volúmenes de inversión.

MEMO/17/4842

Personas de contacto para la prensa:

[Daniel ROSARIO](#) (+ 32 2 295 61 85)

[Clemence ROBIN](#) (+32 2 29 52509)

Solicitudes del público en general: [Europe Direct](#) por teléfono [00 800 67 89 10 11](#) , o por [e-mail](#)